



Universidad Nacional  
de General Sarmiento

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES 2010-2017**

**Acreditación de la CONEAU (230/11)**

Tesis para Obtener el grado de  
Doctor en Ciencias Sociales

**Políticas sociales y prácticas ciudadanas a partir de la implementación de  
la Asignación Universal por Hijo en Argentina (2009-2015)**

María Victoria D'Amico

Director: Martín Retamozo

Co-Directora: Elizabeth Jelin

Diciembre 2017



## FORMULARIO "E" TESIS DE POSGRADO

***Este formulario debe figurar con todos los datos completos a continuación de la portada del trabajo de Tesis. El ejemplar en papel que se entregue a la UByD debe estar firmado por las autoridades UNGS correspondientes.***

### **Niveles de acceso al documento autorizados por el autor**

El autor de la tesis puede elegir entre las siguientes posibilidades para autorizar a la UNGS a difundir el contenido de la tesis:

Liberar el contenido de la tesis para acceso público.

Liberar el contenido de la tesis solamente a la comunidad universitaria de la UNGS:

Retener el contenido de la tesis por motivos de patentes, publicación y/o derechos de autor por un lapso de cinco años.

- a. Título completo del trabajo de Tesis: Políticas sociales y prácticas ciudadanas a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo en Argentina (2009-2015).
- b. Presentado por (Apellido/s y Nombres completos del autor):  
María Victoria D'Amico
- c. E-mail del autor: victoriadamico@gmail.com
- d. Estudiante del Posgrado (consignar el nombre completo del Posgrado):  
Doctorado en Ciencias Sociales
- e. Institución o Instituciones que dictaron el Posgrado (consignar los nombres desarrollados y completos): Universidad Nacional de General Sarmiento e Instituto de Desarrollo Económico y Social
- f. Para recibir el título de (consignar completo):
  - a) Grado académico que se obtiene: Doctor
  - b) Nombre del grado académico: Ciencias Sociales
- g. Fecha de la defensa:        /        /

día mes año

- h. Director de la Tesis (Apellidos y Nombres): Martín Retamozo
- i. Tutor de la Tesis (Apellidos y Nombres):
- j. Colaboradores con el trabajo de Tesis:
- k. Descripción física del trabajo de Tesis (cantidad total de páginas, imágenes, planos, videos, archivos digitales, etc.): 284 páginas
- l. Alcance geográfico y/o temporal de la Tesis: La Plata, 2009-2015.
- m. Temas tratados en la Tesis (palabras claves): Asignación Universal por Hijo- Ciudadanía- Política social- Mediaciones
- n. Resumen en español (hasta 1000 caracteres):

#### Resumen

En 2009 se implementó en Argentina la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), política social que vincula Estado y sectores populares. Para comprender las implicancias de la AUH en ese vínculo, analizaremos qué características adopta su implementación y cuáles son sus efectos. Realizamos un abordaje cualitativo de las mediaciones que conforman la experiencia de la política desde la perspectiva de sus receptores/as: las organizaciones socioterritoriales, la circulación por las oficinas estatales y el hogar-familia.

Nuestra tesis es que la AUH produce prácticas ciudadanas caracterizadas por la individualización y que conllevan efectos paradójicos. Por un lado, el modo en que se informa, gestiona y accede al cobro, así como la monetización del vínculo que la AUH produce, posibilita el acceso directo a la protección social en un marco de certidumbre. De este modo, afianza una relación diádica Estado-sectores populares y fortalece una ciudadanía individual tendiente a la universalidad. Por otro, desarticula lazos de sociabilidad local y tensiona principios de solidaridad que obstruyen la emergencia de demandas colectivas ante la vulneración de derechos. Asimismo, traslada al ámbito privado la responsabilidad por su efectiva accesibilidad (tramitación, cumplimiento de requisitos, uso del dinero). Esta familiarización del bienestar afecta desigualmente a las mujeres-madres.

- o. Resumen en portugués (hasta 1000 caracteres):

#### ***Políticas sociais e práticas de cidadania a partir da implementação da Asignación Universal por Hijo na Argentina (2009-2015)***

Resumo:

Em 2009 foi implementada na Argentina a *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH), esta política social une o Estado e os setores populares. Para compreender em que consiste a atuação da AUH nesta união, analisamos as características adotadas na sua implementação e seus efeitos. Realizamos um estudo qualitativo das mediações que conformam a experiência da política pública a partir da perspectiva de seus receptores/as: as organizações socioterritoriais, a circulação nas secretarias estaduais e os lares familiares.

Nossa teoria é que a AUH reproduz práticas de cidadania marcadas pela individualização, o que leva a resultados paradoxais. Por um lado, a maneira como se informa, administra e realiza o pagamento, bem como o vínculo monetário que a AUH realiza, possibilita o acesso direto à proteção social num contexto seguro. Deste modo, possibilita uma relação didática entre Estado e setores populares e fortalece uma cidadania individual que tende à universalidade. Por outro, desarticula laços sociais locais e provoca tensão nos princípios de solidariedade, o que impede ações de emergência de demandas coletivas frente à vulnerabilidade de direitos. A AUH também transfere ao setor privado a responsabilidade pelo seu acesso efetivo (processos, cumprimento de requisitos, uso do dinheiro). Esta familiarização de bem-estar afeta de maneira desigual as mulheres-mães.

p. Resumen en inglés (hasta 1000 caracteres):

### **Social policies and citizenship practices as from the implementation of Universal Child Benefit in Argentina (2009-2015).**

Abstract

Universal Child Benefit for Social Protection (by its acronym in Spanish AUH) was implemented in Argentina in 2009. This social policy connects the State and the popular sectors. In order to understand the implications of the AUH in this connection, we will analyze the characteristics of its implementation and its effects. We will carry out a qualitative approach of the mediations formed by the policy experience from the perspective of its recipients: socio-territorial organizations, their circulation in the state offices, and their home-family.

Our thesis is that the AUH generates citizenship practices that are characterized by the individualization and lead to paradoxical effects. On the one hand, how people are informed, how collection is handled and how they access to it as well as the monetization of the connection the AUH produces allow direct access to social protection within certainty. As a consequence, it reinforces a dyadic relationship State-popular sectors and strengthens the individual citizenship tending to universality. On the other hand, it breaks up the bonds of local sociability and puts a strain on the solidarity principles that impede the emergence of collective claims for the breach of human rights.

Moreover, the responsibility for the effective accessibility (processing, requirements fulfillment, use of money) is moved to the private sphere. This familiarization of welfare affects unevenly women-mothers.

q. Aprobado por (Apellidos y Nombres del Jurado):

Firma y aclaración de la firma del Presidente del Jurado:

Firma del autor de la tesis:

## **Políticas sociales y prácticas ciudadanas a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo en Argentina (2009-2015)**

Resumen:

En 2009 se implementó en Argentina la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), política social que vincula Estado y sectores populares. Para comprender las implicancias de la AUH en ese vínculo, analizaremos qué características adopta su implementación y cuáles son sus efectos. Realizamos un abordaje cualitativo de las mediaciones que conforman la experiencia de la política desde la perspectiva de sus receptores/as: las organizaciones socioterritoriales, la circulación por las oficinas estatales y el hogar-familia.

Nuestra tesis es que la AUH produce condiciones para el ejercicio de prácticas ciudadanas caracterizadas por la individualización y que conllevan efectos paradójicos. Por un lado, el modo en que se informa, gestiona y accede al cobro, así como la monetización del vínculo que la AUH produce, posibilita el acceso directo a la protección social y ofrece un marco de certidumbre para su acceso. De este modo, afianza una relación diádica Estado-sectores populares y fortalece una ciudadanía individual tendiente a la universalidad. Por otro, incide en la desarticulación de lazos de sociabilidad política- local y tensiona principios de solidaridad que obstruyen la emergencia de demandas colectivas ante la vulneración de derechos. Asimismo, traslada al ámbito privado la responsabilidad por su efectiva accesibilidad (tramitación, cumplimiento de requisitos, uso del dinero). Esta familiarización del bienestar afecta desigualmente a las mujeres-madres.

### **Social policies and citizenship practices as from the implementation of Universal Child Benefit in Argentina (2009-2015).**

Abstract

Universal Child Benefit for Social Protection (by its acronym in Spanish AUH) was implemented in Argentina in 2009. This social policy connects the State and the popular sectors. In order to understand the implications of the AUH in this connection, we will analyze the characteristics of its implementation and its effects. We will carry out a qualitative approach of the mediations formed by the policy experience from the perspective of its recipients: socio-territorial organizations, their circulation in the state offices, and their home-family.

Our thesis is that the AUH generates citizenship practices that are characterized by the individualization and lead to paradoxical effects. On the one hand, how people are informed, how collection is handled and how they access to it as well as the monetization of the connection the AUH produces allow direct access to social protection within certainty. As a consequence, it reinforces a dyadic relationship State-popular sectors and strengthens the individual citizenship tending to universality. On the other hand, it breaks

up the bonds of local sociability and puts a strain on the solidarity principles that impede the emergence of collective claims for the breach of human rights. Moreover, the responsibility for the effective accessibility (processing, requirements fulfillment, use of money) is moved to the private sphere. This familiarization of welfare affects unevenly women-mothers.

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

1-El problema de investigación y su enfoque .....	11
2- La articulación entre política social y ciudadanía.....	18
3- Breve introducción a la relación entre política social y ciudadanía en el caso argentino.....	23
4- Una entrada al estudio de la AUH a través de las mediaciones .....	26
5- Caracterización metodológica del abordaje.....	31
6- Los capítulos.....	36

## **CAPÍTULO 1 –Las transiciones de la definición de la cuestión social en la Argentina democrática hasta la llegada de la AUH. Diagnósticos e intervenciones en perspectiva escalar**

1- La cuestión social a escala internacional y sus mutaciones.....	41
1.1- La cuestión social como pobreza.....	41
1.2- Una nueva herramienta de intervención social: los TIC.....	44
1.3- La intervención política a la luz del siglo XXI: la desigualdad y el enfoque de derechos.....	46
2- La cuestión social en Argentina.....	50
2.1- El Estado argentino frente a la pobreza .....	50
2.2- Estado y clases populares: una relación mediada por planes de empleo.....	56
2.3- Los programas sociales más allá del JJHH.....	61



2.4- Transferencia de ingresos, programas sociales y empleabilidad.....	64
3- Hacia el estudio de la AUH.....	70

**CAPÍTULO 2 - Los sentidos y disputas en torno las políticas sociales partir de la implementación de la AUH**

1-Las características administrativas de la Asignación Universal por Hijo.....	72
2- Primeros impactos de la implementación de la AUH.....	82
3- Discursos académicos, políticos, expertos. Las disputas.....	91
4- El impacto de la AUH sobre el mercado de trabajo.....	100
5- Derechos ¿de/para quiénes? .....	103

**CAPÍTULO 3- El rol de las organizaciones sociales en la mediación con el Estado a partir de la AUH y sus implicancias en la sociabilidad local**

1-Trayectoria de una organización local en relación a la dinámica de las políticas sociales.....	113
1.1- La copa: un espacio de sociabilidad local en vinculación a los programas sociales...	113
1.2- La AUH en la copa (2010).....	115
1.3- La AUH y la sociabilidad local en la copa.....	119
1.4- El “Argentina Trabaja” en la copa (2011).....	125
1.5- La copa “cambia de planes”.....	130
2- El lugar de la gestión del Movimiento Justicia y Libertad a partir de la AUH.....	133
2.1- El barrio movilizado y movimientalizado.....	133

2.2- El trabajo territorial del MJyL .....	135
2.3- El acceso a la AUH librado a los/as receptores/as.....	140
2.4- Los problemas en torno a la AUH desde las vías de solución colectiva.....	144
3- Los saldos y deudas organizativos de la experiencia de la AUH para los sectores populares .....	150

**CAPÍTULO 4- Las prácticas de vinculación con el Estado: los recorridos de los/as receptores/as de la AUH en la ANSES de La Plata**

1- Burocracia y derechos.....	164
1.1- El encuentro con la ANSES de calle 9.....	164
1.2- Un encuentro ¿con qué Estado? .....	177
2- Arreglos familiares, protesta y estatalidad.....	178
2.1- El encuentro con la ANSES de Plaza Paso.....	178
2.2- La trayectoria por el Estado genéricamente diferenciada.....	187
3- Los/as trabajadores/as en la ventanilla del Estado.....	193
4- Cuando el Estado funciona: espera, certidumbre y pactos ciudadanos.....	197

**CAPÍTULO 5- La AUH en la vida familiar.**

1-La relación entre ciudadanía y consumo .....	205
2- Familias, AUH y consumo .....	209
2.1- AUH en el ingreso familiar.....	209

2.2- ¿En qué se gasta el dinero?.....	211
2.3- Ahorro y uso personal del dinero.....	214
2.4- Ingresos laborales y no laborales en los hogares y financiamiento de los gastos.....	218
3-AUH y mercado de trabajo en las dinámicas domésticas .....	223
3.1-La AUH como salto de la vida doméstica al mundo laboral.....	223
3.2- La AUH como posibilidad de cuidado de sí.....	227
4- Sobre la mercantilización y desmercantilización del bienestar.....	232
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>236</b>
<b>EPÍLOGO.....</b>	<b>246</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>248</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>252</b>
<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>282</b>

## INTRODUCCIÓN

La presente introducción explicita el derrotero que siguió la formulación del problema de investigación que la tesis aborda y desarrolla las dimensiones analítica, sociohistórica, epistemológica y metodológica que conforman el objeto de estudio. Sobre el final, se presentan someramente los contenidos de los capítulos que componen la tesis.

### 1- El problema de investigación y su enfoque

Las sociedades contemporáneas tienden a aumentar su producción y acumulación de bienes mientras profundizan las distancias entre quienes tienen capacidad de apropiarse de ellos y quienes quedan excluidos o con el acceso limitado. A la vez, la ciudadanía es el modo habitual en que se establece un nivel histórico de desigualdad tolerable en nuestras sociedades jerárquicas y desiguales. ¿Cuál es la relación entre ciudadanía y desigualdad? ¿Cuánta desigualdad y exclusión permite el Estado a través de su política social?<sup>1</sup>

En Argentina, la pregunta por la relación entre ciudadanía y desigualdad buscó dar cuenta de si la política social durante la era democrática sirvió para construir una ciudadanía más igualitaria (Falappa y Andrenacci, 2009: 8, 13). La conclusión a la que arriba ese estudio es que “el último cuarto de siglo (con referencia al periodo 1983-2008) ha sido al mismo tiempo la etapa de funcionamiento más pleno de las instituciones constitucionales y de degradación de las condiciones de vida más importante y sostenida en nuestra historia” (2009: 7). Asimismo, detalla que durante la década de los noventa se profundizó la distancia entre una población que apelaba a un estatus de ciudadanía y un contexto en el que las condiciones materiales de certificación de la ciudadanía quedaron socavadas.

En 2009, el gobierno nacional propuso atender el problema de la desigualdad y la pobreza a partir de una modificación en el modo de intervención de la política social que permitiera la reparación de derechos vulnerados e implementó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Esta política, orientada a la inclusión social, se caracteriza

---

<sup>1</sup> Esta es la pregunta rectora del libro de Repetto y Andrenacci (2009) que abordamos a continuación.

porque combina: los requisitos de los tradicionales programas de transferencia condicionada de ingresos precedentes en términos de salud y educación, la lógica de la protección en clave de seguro social –por su carácter de asignación familiar– y un paradigma de ampliación de derechos respecto de los sujetos de las políticas (los/as trabajadores/as en general y los/as niños/as y jóvenes en particular).

Esta tesis indaga en el vínculo Estado-sectores populares<sup>2</sup> mediante las políticas sociales, a partir de experiencias concretas de funcionamiento de la AUH. A lo largo del análisis reconstruimos las implicancias de su incorporación en la vida y en las prácticas de los/as receptores/as radicados/as en la periferia urbana de la ciudad de La Plata y de sus redes familiares y organizativas.

Para ello, nuestra investigación se distancia de aquellas que plantean una discusión normativa sobre los alcances y efectos de la AUH como política social. Si la teoría afirma que la política social implica una estructuración de las dimensiones de trabajo, asistencia y servicios universales, el funcionamiento de la AUH puso en discusión de qué modo concreto comienza a operar la complementariedad de dichas instancias en términos de prestaciones. Es la trama de la AUH como experiencia, son los derechos que se ponen en práctica o se obturan, así como los sentidos acerca de la inclusión/exclusión social que en su vivencia se tensionan, construyen, visibilizan e invisibilizan, los que atraen nuestro

---

<sup>2</sup> En su sistematización de los estudios sobre clases populares, Benza, Iuliano, Leguizamón y Pinedo afirman: “No tenemos en las ciencias sociales una definición única para referirnos a los sectores que se ubican en los peldaños más bajos de las sociedades capitalistas” (2016: 178). Luego del pasaje por las diferentes categorizaciones (proletariado, asalariados, sectores populares, masa marginal) y las estrategias de análisis que cada una de ellas conlleva, los autores recuperan un reciente trabajo de Pablo Semán y Cecilia Ferraudi Curto a partir del cual vamos a definir a los sectores populares en esta tesis. “Para concluir este apartado sobre clases populares, vamos a comentar brevemente un trabajo reciente de Ferraudi Curto y Semán (2016), donde se observa un primer intento por ligar los datos arrojados por las investigaciones cuantitativas sobre morfología ocupacional, heterogeneidad estructural, oportunidades de movilidad y distribución de ingresos, con las experiencias políticas y culturales de los sectores populares en diferentes espacios territoriales del país. Este trabajo de síntesis permite, de alguna manera, reordenar y reconsiderar las investigaciones que se desarrollaron en la última década desde un punto de vista que integre, mirando desde el presente como punto de llegada, las investigaciones sobre los cambios estructurales de las clases populares con aquellas que se especifican en el estudio de las experiencias colectivas subjetivas” (2016: 189-190). Así, los sectores populares combinan características sociodemográficas con el modo en que los grupos subalternos “interiorizan su posición estructural en estrategias que intentan controlar mejor los avatares de la economía” (Semán y Ferraudi Curto, 2015: 141).

interés para comprender el impacto que se genera en torno a su obtención en los vínculos que configuran la ciudadanía.

Desde la teoría democrática, esta categoría implica un conjunto de derechos y deberes que la constituyen, y está atravesada por dos discusiones vertebrales: quiénes son los sujetos (individuos/colectivos) y cuál es el contenido de los derechos (universales/particulares) (Jelin, 1993).<sup>3</sup>

Uno de los énfasis se ha situado en la definición formal del ciudadano; es decir, en cómo se trazan límites o fronteras de inclusión/exclusión a una comunidad política. Esta preocupación refiere al modo en que se establecen los sentidos de pertenencia a una comunidad en la que el Estado otorga y garantiza igualdad de derechos y obligaciones. Así, afirma Rancière que la política es la actividad que tiene por principio la igualdad y requiere de la distribución de las partes de la comunidad, razón por la cual la tarea política plantea decisiones de al menos dos tipos: las cosas sobre las que hay igualdad y entre quiénes (1996: 7-8). Al definir las fronteras de la inclusión, la noción de pertenencia incorpora otra cara de la ciudadanía: “Como cualquier sistema clasificatorio, involucra un principio de inclusión que define los criterios de exclusión” (Fleury, 2004: 72) –es decir, quiénes están dentro y quiénes fuera–, y es el Estado el que tiene la legitimidad para definir esas fronteras.<sup>4</sup>

Esta tesis se construyó en torno a una segunda acepción: aquella que refiere a cuáles son los contenidos (derechos) a los que pueden acceder quienes se encuentran incluidos. Cuando nos referimos a la ciudadanía suponemos una relación de sujetos que se presentan “iguales ante la ley”, en la cual reconocemos un rol fundamental del Estado como responsable de garantizar derechos. La cuestión problemática que estará en disputa es cuál es el contenido de esa igualdad, o de otro modo: ¿qué es lo que el Estado debe garantizar? Así, siguiendo a Dagnino (1990), lo que nos interesa indagar no es la pertenencia a una comunidad política

---

<sup>3</sup> La noción de “ciudadanía” incluye tanto la dimensión de derechos como la de responsabilidades (Jelin, 1993: 25). No obstante, en este trabajo nos focalizaremos solo en la primera de ellas.

<sup>4</sup> Si el estatus de ciudadanía tiende a ser asociado más fácilmente con la idea de igualdad y de equiparación de derechos, también conlleva intrínsecamente niveles de jerarquía, diferenciación y exclusión en tanto define pertenencia o no pertenencia a una sociedad.

de carácter formal, sino cómo se produce esa relación con un Estado que tiene un rol de garante del acceso a derechos, entendiendo que los sujetos pueden crear nuevas demandas e incluso inventar/crear nuevos derechos a partir de luchas y prácticas concretas.

En esta clave, entendemos que la AUH produce desde su implementación un corrimiento de las fronteras formales al incorporar nuevos sujetos al acceso a una asignación familiar. Ahora bien, una vez que los incluye, ¿cómo acceden a esos derechos? ¿Cómo garantiza el Estado el derecho reconocido? Los derechos son resultado de procesos históricos de construcción y también atraviesan cambios y modificaciones. Por ello, lejos de tomar la planificación y los objetivos reglamentados de la política, nos proponemos mirar qué sucede en las prácticas que constituyen los engranajes de la política.

Analizaremos las prácticas vinculadas a la AUH de los/as receptores/as en las relaciones cotidianas en que este programa se inserta en La Plata desde su implementación, en 2009, hasta 2015. Este corte temporal obedece a la duración del trabajo de campo realizado (que se extendió hasta 2014), así como al momento de cambio en la conducción del gobierno nacional (el Frente Para la Victoria, que había implementado la AUH, fue sucedido en diciembre de 2015 por la Alianza Cambiemos). Si ésta es la temporalidad que delimita el objeto de análisis, cabe señalar que éste fue construido a la luz de un proceso de investigación que recorrió un trayecto más largo. En 2008 comenzó el trabajo de campo que dio origen a la tesis de maestría y que retomamos como uno de los puntos de partida de la presente tesis.<sup>5</sup> Su prolongación nos permitió adquirir una perspectiva diacrónica para formular respuestas a las preguntas que analizamos en la presente investigación. A su vez, la decisión de abordar empíricamente la periferia de La Plata nos permite trazar puentes con la investigación previamente realizada, que se sitúa en esta misma ciudad.<sup>6</sup> De este modo, buscamos aportar desde la densidad empírica al análisis de la relación históricamente controvertida entre política social, ciudadanía y desigualdad.

---

<sup>5</sup> La tesis de maestría, aprobada en 2010, se denominó “La experiencia y sus múltiples temporalidades. Dinámicas de organización local en torno a planes sociales: una mirada desde la cotidianeidad”.

<sup>6</sup> El partido de La Plata suma un total de 654.324 habitantes (según el censo 2010). La ciudad de La Plata es el centro administrativo de la provincia de Buenos Aires, tiene un intendente municipal elegido por voto directo cada cuatro años y está organizada políticamente en delegaciones.

El supuesto teórico-epistemológico del que partimos es que en tanto la política social, con sus agentes, determinaciones y objetivos, no se incorpora de manera unívoca a la vida de los/as receptores/as, su dinámica implica una construcción permanente que vuelve a las personas agentes activos en su definición.<sup>7</sup> Asimismo, otro punto de partida fue un hilo suelto del trabajo de campo de la tesis de maestría del cual jalar: de una de las observaciones que realizamos por entonces para el análisis de las experiencias en torno a los programas sociales de un grupo de mujeres nucleadas en una copa de leche<sup>8</sup> entre 2008 y 2009 emergía el siguiente dilema:

“En relación a las mujeres que dejaron de trabajar en la copa, Marta sostiene que está de acuerdo con el sentido con que el plan Familias fue implementado: *‘A mí me parece bien como habían dicho, que si uno tenía muchos hijos y los está criando sola, entonces te dicen bueno, encargate de llevarlos al colegio, a la salita’*. Aunque por otro lado afirma que *‘el plan familias ése mató todo. Acá falta gente, cada vez somos menos los que cargamos con todo el trabajo’*”. (Registro de campo, agosto de 2008)

El Plan Familias, en palabras de Marta, “mató todo”. Taxativamente afirmaba las ambigüedades de un programa social que, a la vez que era contemplativo de las situaciones familiares de las mujeres que participaban en aquel momento de la copa de leche, producía efectos negativos sobre la organización local. Al expresar esa tensión, nos devolvía dos interrogantes: ¿qué era “todo” lo que había muerto?; ¿y qué balance hacen las personas atravesadas por la política en sus experiencias cotidianas de los efectos de aquellos componentes positivos y negativos –ambos constitutivos– de las políticas sociales? La implementación de la AUH se convirtió en una oportunidad para revisar aquellas aseveraciones y cuestionar más incisivamente su significado.

Algunas características reconocidas a primera vista en la AUH conformaron una pista para nuestra indagación. La primera, su sentido universalizante, que resonaba como respuesta a

---

<sup>7</sup> El sistema de políticas tiene incidencia en la estructuración y reproducción/gestión de la sociedad, y afecta los modos en que se constituyen los propios sujetos, así como los lugares físicos y simbólicos que ocupan. En particular los sectores populares, que en la historia de su vinculación con el Estado han tenido que enfrentar las categorizaciones que los instalaban en una posición de pasividad, como receptores de asistencia, para de a poco incorporarse como sujetos legítimos de obtener garantías de acceso al bienestar, a través de reinscribir su derecho a beneficiarse del sistema de protección social (Andrenacci y Soldano, 2006).

<sup>8</sup> Se llama “copa de leche” o “copa” a los espacios que funcionan, generalmente en barrios con carencias materiales, para dar la merienda a niños y niñas.



dos amenazas conceptuales básicas que habían afectado la consolidación de la expansión de ciudadanía hacia fines de la década de los noventa (Bustelo, 1998): el asistencialismo, como una práctica negadora de derechos que privilegia la administración de favores, y la mercantilización, ya que a través del fortalecimiento del mercado se ponen precios para acceder al sistema de derechos. La segunda característica era su dinámica administrativa y política, que imprimía novedades en la relación entre el Estado y los sectores populares en Argentina.<sup>9</sup> Esto nos situó nuevamente frente al dilema planteado por Marta, y el modo elegido para abordarlo fue analizar las implicancias de las novedades planteadas por la AUH en la relación Estado-sectores populares a partir de los sentidos y las prácticas construidos desde la perspectiva de los/as receptores/as. Por la trayectoria longitudinal en la que inscribimos esta pregunta, dichos sentidos y prácticas pueden ser comprendidos en su historicidad.

En este sentido, para analizar la experiencia, Raymond Williams (1980) incorpora en el plano conceptual aquellas vivencias que van entramando relaciones sociales en el plano de las formaciones, reconociendo su carácter embrionario sin reducirlo o minimizarlo en su impacto. De esta manera, el autor modifica –para ampliarla– la noción de “hegemonía” para pensar las disputas por el poder en el plano de la vivencia, que constituye el momento articulador de la experiencia social.<sup>10</sup> A su vez, la experiencia remite tanto a la textura subjetiva –cognitiva pero también emocional– de un conjunto de acciones objetivas, como al aprendizaje que dichos acontecimientos dejan, en tanto impactan en la subjetividad y la

---

<sup>9</sup> Enumeramos someramente dichas novedades, que se retoman en detalle en el capítulo 2: 1) el tipo de prestación se presenta complementaria de las asignaciones familiares contributivas de los/as trabajadores/as formales y deja de ser incompatible con el ingreso en el mercado de trabajo; es decir, se rompe con la idea de receptores/as que están dentro/fuera del mercado de trabajo, como había sido hasta ese momento; 2) cambian los términos en que se piensa la seguridad social, y junto al trabajador aparece el sujeto niño/a como referente de la política; 3) la condicionalidad está demarcada respecto de la educación y salud de niños y niñas, pero no implica una condicionalidad de contraprestación laboral, instancia que había sido central en la configuración de las redes territoriales de las organizaciones sociales; y 4) en términos administrativos, depende directamente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), lo que da lugar a la participación de nuevos actores de la burocracia estatal en la política social y a un vínculo más directo con el Estado.

<sup>10</sup> En palabras de Williams, “la hegemonía constituye todo un cuerpo de prácticas y expectativas con relación a la totalidad de la vida: nuestros sentidos y dosis de energía, las percepciones definidas que tenemos de nosotros mismos y de nuestro mundo. Es un vívido sistema de significados y valores –fundamentalmente constitutivos– que, en la medida en que son experimentados como prácticas, parecen confirmarse recíprocamente” (MyL, 1980, 131).

alteran modificando acciones posteriores (Anderson, [1980] 1985: 28). La experiencia como mediación entre realidades y sujetos permite comprender cómo, en momentos coyunturales marcados por procesos estructurales de más largo plazo, los actores constituyen acciones a partir de esquemas de percepción que median y permiten significar una situación –o una necesidad– de un modo particular, para constituir una acción específica y conformar una “estructura de la experiencia” (Thompson, 1989: 38). Es decir, guarda el carácter de “experiencia formativa”, en tanto los grupos sociales no olvidan sino que engarzan los episodios acaecidos y de los cuales participaron, como procesos (Cravino, Fournier, Neufeld, Soldano, 2002). Así podremos pensar de qué forma se constituyen subjetividades que, si bien “sujetas”, se transforman, se potencian y se rearticulan con elementos que provienen de su experiencia histórica, pero actualizándolos en el marco de sus disputas presentes.

A su vez, otro sentido heurísticamente productivo a los fines analizar el acceso a derechos de los/as destinatarios/as consiste en comprender la ciudadanía a partir de desentrañar en qué relaciones sociales las personas ejercemos efectivamente esos derechos ciudadanos. Como señala Jelin, no se trata de la afirmación ahistórica de un conjunto de prácticas que definen la condición de ciudadanía, sino más bien de un ámbito relacional que alude a “una práctica conflictiva vinculada al poder, que refleja las luchas acerca de quiénes podrán decir qué, al definir cuáles serán los problemas comunes y cómo serán abordados” (Jelin, 1993: 25, retomado en Sojo, 2002: 26).<sup>11</sup> Y de entender las prácticas ciudadanas como prácticas concretas y cotidianas de sujetos sociales (Jelin, 2006; 2011). El desafío consiste en reconstruir cuáles son las maneras concretas en las que los sujetos llevan adelante las prácticas de ciudadanía y de derechos: ¿en qué espacios o ámbitos? ¿En cuáles relaciones sociales? ¿Frente a qué instituciones? ¿En relación con qué demandas? ¿Con qué contenidos? (Jelin, 2006: 62). Retomamos así la significativa apuesta epistemológica de la autora, que consiste en buscar respuestas contextuales a los debates teóricos (en su texto particular, en la relación entre ciudadanía y derechos humanos). En este sentido,

---

<sup>11</sup> La ciudadanía es relevante como proceso de construcción social en el marco de relaciones específicas de poder en las que entran en lucha condiciones materiales e institucionales, y una imagen del bien común, como sostiene Nun, José en “La ciudadanía política no está asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales”, entrevista publicada en *Argirópolis*, Periódico universitario virtual, julio de 1997.

consideramos que estudiando la coyuntura se puede encontrar respuestas –siempre contingentes, concretas y situadas– a estos dilemas analíticos.<sup>12</sup>

La estrategia de la tesis consiste en tomar a la AUH como modo de acceso a la relación sectores populares-Estado mediada por las políticas sociales, para observar y comprender las transformaciones que han ocurrido allí. Esa relación será entendida como un campo de fuerzas donde, a partir de la AUH, se pueden analizar nuevos y actualizados “efectos de hegemonía” (Grimberg, 2009). Nos preguntamos ¿de qué manera puede la AUH constituir una oportunidad de ciudadanía y en qué sentidos? Esta pregunta permite poner en el centro las prácticas de los sujetos vinculados a la política y su experiencia histórica y desde allí aportar al debate acerca de las tensiones que se producen en su vida cotidiana para acceder e incorporar la AUH y los derechos vinculados a ella.

## 2- La articulación entre política social y ciudadanía

En los países del occidente capitalista se denomina política social “a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos” (Repetto y Andrenacci, 2006: 32). Desde esta perspectiva, la política social es concebida como un enfoque y campo de problemas, más que como conjunto específico de políticas públicas (2006: 10) y parte de pensar cómo interviene el Estado sobre la cuestión social. En sus palabras, la política social es “la intervención del modo de funcionamiento de los vectores a través de los cuales los individuos y grupos se integran con grados variables de intensidad y estabilidad a la sociedad” (2006: 48). De esta manera, la integración social

---

<sup>12</sup> Esta estrategia le permite enfrentar la infranqueable paradoja teórica entre igualdad y diferencia, y particularmente entre ciudadanía y desigualdad, ya clásicamente planteada por T.H. Marshall: ¿cómo se conjugan la libertad para elección del plan de vida con la garantía de acceso a los derechos de ciudadanía a través de una planificación mayor orientada por un principio de igualdad? La particularidad de la propuesta de Jelin es que busca responder a esta pregunta desde el ejercicio de los derechos ciudadanos, lo que resulta iluminador a los fines de esta tesis, en tanto propone una respuesta que solo puede resolverse a través del trabajo concreto, situado.

se comprende como el modo en que se diseñan, ponen acto y gestionan los problemas de su cohesión y sus formas de pertenencia.

A su vez, en tanto esas relaciones en las que se interviene son relaciones sociales de dominación, el Estado, como aspecto de dichas relaciones, es entendido desde nuestra perspectiva como elemento constitutivo y no escindido de la sociedad.<sup>13</sup> Desde el enfoque de la política social, las intervenciones del Estado operan específicamente en tres regiones: política del trabajo (regulación de contratos de trabajo y seguridad social), política de servicios universales (educación, salud, infraestructura social y servicios públicos) y asistencia social (intervenciones puntuales sobre los grupos de riesgo). Es esta la concepción de la política social moderna, que involucra un conjunto de grandes mecanismos regulatorios de integración que algunas veces muestran signos de debilidad y otras se presentan como restauraciones de vectores cuyas trayectorias se cortan.<sup>14</sup>

Otra definición de política social que no entra en contradicción con aquella la reconoce como un tipo de políticas estatales (intervenciones sociales) “orientadas a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando en el momento de la distribución secundaria de empleo” (Danani, 1996: 22). Incluso las políticas sociales “participan de los procesos de constitución de las clases sociales, ya que se dirigen, intervienen en el proceso de reproducción social por medio del cual las clases sociales mismas pueden llegar a existir” (Danani, 1996: 32). De esta manera, la política social en su sentido amplio ofrece las bases del estatuto material de la ciudadanía. Nuestro trabajo recupera dicha convergencia entendiendo que la política social pone en juego

---

<sup>13</sup> Así, Guillermo O'Donnell plantea en su clásico texto: “¿Qué quiere decir esto? Que la garantía que presta el Estado a ciertas relaciones sociales, incluso las relaciones de producción, que son el corazón de una sociedad capitalista y de su contradictoria articulación en clases sociales, no es una garantía externa ni a posteriori de dicha relación. Es parte intrínseca y constitutiva de la misma, tanto como otros elementos económicos, de información y control ideológico –que son aspectos que sólo podemos distinguir analíticamente en dicha relación–. ¿Qué quiere decir a su vez esto? Que las dimensiones del Estado, o de lo propiamente político, no son –como tampoco lo es ‘lo económico’– ni una cosa, ni una institución ni una estructura: son aspectos de una relación social”. Y prosigue: “La clave central es captar primero al Estado como una dimensión analítica en la sociedad civil y sólo después (como consecuencia de la necesaria escisión de un tercer sujeto social impresa en la especificidad de aquel aspecto) como un conjunto de objetivaciones” (1978: 5, 12).

<sup>14</sup> En palabras de Repetto y Andrenacci: “La política social (...) pauta los modos en que se produce el proceso de integración social tanto como gestiona la represión y la funcionalización de los grupos que representan riesgos o amenazas al sistema” (Repetto y Andrenacci, 2006: 45).

aspectos de la generalidad del orden, ya que no consiste solo en una respuesta a la cuestión social sino en el modo de construir tal cuestión, y tiene efectos sobre la conformación del orden social.

Si la política social es la forma política o estatalizada de la cuestión social (Grassi, 2003), las políticas sociales, en tanto intervenciones sociales del Estado, constituyen el modo en que la sociedad capitalista desafía la tensión entre el principio moderno de la libertad y la igualdad de los individuos, y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales (Fitoussi y Rosanvallon, [1997] (2003); Grassi, 2003). En este sentido, las políticas sociales son “el conjunto de acciones que configuran una intervención sistemática por parte del Estado para atender el bienestar de la población” (Jelin, Faur y Esquivel, 2012: 27). Estas tienen el poder de incidir en la estructura de distribución de recursos sociales y de esa manera se pueden evitar los efectos acumulativos de las desventajas sociales a lo largo de toda la vida. Así, como plantea Valeria Llobet, “en sociedades desiguales e inequitativas, heterogéneas en su interior (...) resulta necesario que, para construir ciudadanía, las políticas sociales se planteen un proceso de reconocimiento de las diferencias injustas presentes en un momento determinado en una sociedad particular” (2006: 7).

A su vez, las políticas sociales definen derechos y responsabilidades de los/as ciudadanos/as. Ahora bien, la ciudadanía no presenta un contenido estático. Como resultado de luchas sociales por la distribución del poder, nunca está cerrada sino que se va conformando como un resultado provisional, incierto y contingente. Como afirma Jelin: “La historia de la ciudadanía es, en realidad, la historia de luchas sociales por la expansión y la profundización de los derechos. Expansión en el sentido de ampliar las categorías sociales que son titulares de derechos. Profundización en el sentido de ampliar la gama de derechos y responsabilidades” (Jelin, 2006: 51-2). En esa redefinición ha tenido un papel insoslayable la acción colectiva de los movimientos sociales en América Latina en sus luchas por el reconocimiento.

Desde esta mirada, la ciudadanización no depende sólo de un enmarcado formal ni de una declaración de principios, sino de un hacer cotidiano en el que las personas encarnan el contenido de sus derechos en prácticas con mayores o menores márgenes de negociación,

donde las subjetividades y los colectivos se jerarquizan en la construcción de demandas legítimas que tensionan, promueven y hasta desbordan los marcos estrictamente legales. Tampoco es unívoca la forma que adopta la institucionalización de la política: por un lado, puede constituir un momento de culminación de una acción colectiva cuando se logran traducir demandas en derechos; en ese caso, la acción política tiene como punto de llegada una modificación en el reconocimiento legal. Por el otro, puede activar una acción colectiva para exigir la aplicación efectiva de los ya existentes y poner al descubierto la vulneración de derechos adquiridos.

Analizaremos cómo en la AUH convergen la expansión de derechos a nuevos sujetos y la implementación de un instrumento (la política concreta y sus reglamentaciones) que instala umbrales de posibilidad de ciudadanía; tanto porque reconoce a determinados sujetos de derechos, plantea requisitos y otorga “medios” específicos para su acceso, como porque asocia su implementación a mejores pisos de acceso al bienestar.

En la noción de “bienestar” se articula la relación entre el Estado, el mercado, la familia y la comunidad, y se regulan las responsabilidades de cada institución (mercado, hogares y políticas sociales) de modo conjunto e interdependiente en la satisfacción de las necesidades y el abordaje de los riesgos sociales. Ya en el debate clásico sobre clase y ciudadanía, T. H. Marshall enfatizaba en que la calidad de vida no se mide en términos de acceso a bienes o servicios, sino que hay una valoración de la vida en su conjunto (cualitativa, no cuantitativa), a partir de lo que una sociedad considera fundamental para su civilización o cultura. En este sentido, “cuando todos reclaman el disfrute de esas condiciones, están pidiendo que se les permita compartir la herencia social” (Marshall, (1998 [1950]: 20). Lo cual nos lleva a otro problema: si hay un efectivo acceso pero la desigualdad se constituye en cuanto a la calidad del servicio al que se accede. De esta manera, el sistema de bienestar construye una diferencia de calidad en la ciudadanía, lo que muchas veces se discute como ciudadanía de primera o segunda clase, o como la fragmentación en el acceso a derechos.

El modo en que se promueva el bienestar social articula la provisión de aquellas diversas instituciones para incidir en la oportunidad de calidad de vida de la población y se relaciona

con los derechos de ciudadanía y con los patrones de desigualdad social. Esto permite inscribir las políticas en diferentes “regímenes de bienestar” que implican, a su vez, diferentes modalidades de estratificación social y diversos grados de desmercantilización (Esping Andersen, 1993) y familiarización (o desfamiliarización) (Martínez Franzoni, 2005).<sup>15</sup>

Particularmente, nos interesa indagar en las lógicas que adoptan los dos últimos procesos. Los grados de libertad de la ciudadanía dependen del avance que se logre en términos de desmercantilización del bienestar, es decir, en la medida en que un agente puede prescindir de convertirse en mercancía y, no obstante, tener garantizada su producción y reproducción.<sup>16</sup> Es decir, alcanzar niveles de vida que sean independientes de la capacidad de generar ingresos por vía del empleo y de adquirir bienes y servicios ligados a su bienestar por vía del mercado. Asimismo, la discusión por la desfamiliarización<sup>17</sup> ha buscado analizar el rol de responsabilidad que se delega en las familias como garantes del bienestar a nivel de los hogares, y el alcance que tiene el traslado de la responsabilidad por el bienestar hacia otras instituciones. La familiarización ha implicado históricamente un reforzamiento del rol de las mujeres como responsables del bienestar en el ámbito doméstico. Por la propia historia de la política social en Argentina, el proceso de desmercantilización no siempre implica avances en términos de derechos ciudadanos, sino que se realiza trasladando al ámbito doméstico –y particularmente, a las mujeres– la responsabilidad por las tareas vinculadas al bienestar. De esa manera, disminuye la mercantilización a la vez que aumenta la familiarización del bienestar. Esto trae, siguiendo

---

<sup>15</sup> Esping Anderson y Palier reconocen tres regímenes de protección social a partir de sus objetivos políticos y sociales y los instrumentos que utilizan para alcanzarlos: socialdemócrata, orientado a la igualdad entre ciudadanos mediante políticas universales y gratuitas; liberal, orientado a la cobertura social de los más pobres a través de políticas dirigidas a un sector de población restringido; y conservador –corporativista, cuya finalidad es el mantenimiento del ingreso de los trabajadores mediante seguros sociales financiados por cotizaciones sociales (2010: 9).

<sup>16</sup> “(...) la desmercantilización se podría entender como el conjunto de restricciones económicas, políticas y culturales (incluidas las de carácter ético) que limitan la entrada de bienes en la esfera mercantil, o intervenciones que extraen relaciones sociales de la misma. La arbitrariedad es la característica central de la política social no sólo para hacer entrar o salir mercancías del circuito mercantil, sino también para definir políticamente qué es o no un derecho y qué sector del bienestar social ha de proveerlo” (Adelantado –coord.–, 2000: 19).

<sup>17</sup> La desfamiliarización del bienestar es “...el grado en el cual los adultos pueden alcanzar un estándar de vida aceptable, con independencia de sus relaciones familiares, ya sea a través del trabajo remunerado o de la provisión de seguridad social”. Ruth Lister (1994: 37), tomado de Jelin, Faur y Esquivel (2012: 33).

a Jelin, Faur y Esquivel (2012), “efectos paradójicos para las mujeres”. Proponemos entonces ahondar en las tensiones que genera la presencia de la AUH entre formas específicas de mercantilización/desmercantilización y familiarización del bienestar en los procesos concretos en que se inserta.

### 3- Breve introducción a la relación entre política social y ciudadanía en el caso argentino

Las intervenciones sociales del Estado en Argentina han sido históricamente mediaciones que ejercen un rol activo en la conformación de la oferta de fuerza de trabajo, la determinación de los salarios y las condiciones laborales, y la regulación del conflicto social (Cortés y Marshall, 1991). Desde esta lógica, el mercado de trabajo y la política laboral operan como un mecanismo de distribución recursos, mientras que la política social lo hace en la esfera de la redistribución (o distribución secundaria) para moldear indirectamente las condiciones de vida y de reproducción de distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 2009: 32). La política de empleo fue clave desde mediados del siglo XX para ordenar el conjunto de las otras intervenciones, a la vez que estructuró el conjunto de derechos sociales, al estratificar a la sociedad según las posiciones ocupadas en el mercado de trabajo: “La política del trabajo fue la llave maestra de la política social del siglo XX, en la medida en que la intensidad y el alcance de la intervención ordenaron a su alrededor la lógica de una política social que la antecedía” (Andrenacci y Soldano, 2006: 37). Luego los servicios universales se constituyeron en garantía de un mínimo “umbral de ciudadanía”, en términos de protección social, orientados a ciudadanos/as y residentes legales, por ejemplo, a través del acceso público a la salud y a la educación, a la vivienda, al agua y al saneamiento. Y finalmente, las intervenciones filantrópicas se institucionalizaron como políticas asistenciales para atender desde el Estado a aquellos grupos que no podían incorporarse por sus propios medios al mercado de trabajo (en especial, poblaciones ancianas y/o con discapacidades). En ese híbrido entre el estatus diferencial derivado de la posición en el mercado de trabajo a la que se asocian los beneficios de la seguridad estatal, el acceso universalista a bienes y servicios, y las políticas focalizadas, el sistema lograba “a



través de negociaciones particularistas con el Estado, un ‘enganche’ parcial [de los sectores menos favorecidos] con los sectores que gozaban de mayores privilegios” (Andrenacci y Soldano, 2006: 25).

De esta manera, la política de empleo y la de servicios universales tendieron a construir estándares mínimos de condiciones de vida materiales para ciudadanos y residentes legales. Un umbral de ciudadanía accesible para la mayoría de los habitantes del Estado-nación. En este proceso, la naturaleza y el alcance de las instituciones públicas, la población objeto y los modos de intervención fueron variando. La noción de “pobres” fue acompañando las modificaciones en los modelos de integración social para incorporar, bajo la asistencia social, a aquellos sujetos que, aun cuando se encontraran bajo la regulación del trabajo y la provisión de servicios universales, no podían alcanzar umbrales mínimos de subsistencia. La idea moderna de pobreza reconoció el deber de la sociedad de reparar esa situación, a la vez que reforzó el empleo como la condición que el Estado debe normalizar y proteger. Junto con ello, las políticas asistenciales buscan garantizar la reproducción de categorías básicas de fuerza de trabajo urbana. Así, el sistema argentino se caracterizó no por la extensión cuantitativa de derechos universales, sino por una lógica de imitación de privilegios entre asalariados cubiertos por los complejos seguros de las diferentes ramas de actividad (Repetto y Andrenacci, 2009: 50). Hasta fines de los setenta, el peso del corporativismo era relativo, en tanto se diluía entonces en una sociedad de pleno empleo, en la que la seguridad social era distribuida mediante el trabajo pero llegaba a una gran mayoría de la población, inserta en ese mercado de trabajo formal.

Con el transcurso de las décadas y de las reformas del Estado, aquel modelo de integración social se modificó, tal como desarrollaremos en el capítulo 1. Proliferaron a partir de principios de la década de los ochenta los planes sociales. Éstos son, en palabras de Costa y Soldano (2015), “un tipo de políticas sociales organizadas con el formato y la modalidad de ‘programa’, es decir, con duración y espacios de implementación acotados y con un tipo de prestación específica –bolsa o caja con leche y alimentos, subsidio, trabajo, vivienda–, que se integran al conjunto de intervenciones sociales del Estado relativamente ‘universales’ –salud, educación, infraestructura social básica de energía, agua saneamiento y transporte–

y al sistema de seguridad social que protege en mayor medida a los asalariados formales” (2015: 433). A la par del aumento del peso específico de los planes sociales, la instancia laboral dejó de ser la relación de vinculación con el Estado que otorgaba derechos. La política se orientó a subsidiar a sujetos cuya asalarización era de tan baja calidad que ya no garantizaba el acceso a protección social alguna y el acceso a las políticas sociales se hizo bajo la demanda al Estado de supervivencia.

Cabe destacar que, de manera transversal a las transformaciones en el peso específico que adoptaron el trabajo y la asistencia como vectores de integración, otro aspecto insoslayable de la política social en la Argentina es que, en sus variadas intervenciones, ha estado históricamente atravesada por la incorporación de las mujeres desde una lógica maternalista. En el tratamiento del Estado sobre las mujeres se ha dado, siguiendo a Nari (2004), un proceso doble de “maternalización de las mujeres” y de “politización de la maternidad”.

Las madres como objetos de políticas del Estado permitieron imponer o reforzar una identidad femenina vinculada a la maternidad.<sup>18</sup> Respecto de la forma en que el Estado ha politizado la maternidad –es decir, cómo la ha vuelto un asunto público o una cuestión de Estado– ésta es vista como un derecho de la sociedad, lo que provoca que sobre las mujeres recaiga solo la posibilidad de tutela y control. A su vez, Nari plantea que la politización de la maternidad no implicó su socialización, ya que seguía teniendo un carácter de organización privada, aislada y feminizada. Esas prácticas del Estado (que se combinaron con prácticas médicas y estrategias de las unidades domésticas) se orientaron por la necesidad de compatibilizar maternidad, trabajo doméstico y trabajo asalariado, e impusieron los derechos de las madres por sobre los derechos individuales de las mujeres.

Los desplazamientos que describimos hasta aquí expresaron sucesivos cambios en el plano de la gestión de la política social y simultáneamente conformaron, de modo particular, la experiencia de los sectores populares: “Las experiencias de recepción e implementación de programas sociales en los barrios se han inscripto en la memoria colectiva, han contribuido

---

<sup>18</sup> Marcela Nari define que “maternalizar a las mujeres” implica “volverlas exclusivamente madres, comprendiendo por maternidad un vínculo natural, simbiótico, incompatible con otras actividades, ideas y sentimientos” (2004: 171).

a construir nuevos sujetos sociales que erigen demandas más complejas y han transformado los entramados organizativos de la sociedad y de los sistemas políticos locales” (Costa y Soldano, 2015: 434). En dichas experiencias de acceso a programas anteriores las dinámicas de las familias han reforzado en/sobre las mujeres un rol que las inscribe en un modelo de familia patriarcal.<sup>19</sup> Es en el marco de ese recorrido histórico que las nociones de “sociedad de trabajo” y “ciudadanía social”, junto al principio de universalidad que invoca la AUH, vuelven a constituirse, indefectiblemente, en objeto de reflexión para las ciencias sociales y de debate e intervención públicos.

Partiendo de allí buscamos analizar la manera en que la AUH incide en el vínculo de los sectores populares con el Estado desde las posibilidades de acceso a derechos que genera en los/as destinatarios/as, con particular atención en lo que ocurre con las mujeres. Para ello, una clave relevante consistió en investigar las instancias que se configuran como mediaciones en el acceso a derechos asociados a la AUH, atendiendo a su impacto en el acceso recursos, la satisfacción de necesidades y el reconocimiento, así como a las dinámicas de participación en la sociabilidad política local y de organización colectiva que movilizó u obtuvo.

#### 4- Una entrada al estudio de la AUH a través de las mediaciones

Esta tesis se constituyó en el análisis de las mediaciones que obturan y/o habilitan prácticas ciudadanas en la experiencia de los/as receptores/as. La categoría de “mediación” (Williams, 1980) permite pensar lo indirecto en la relación de la experiencia y su composición. Retoma un sentido frankfurtiano en cuanto la mediación “no comporta una mediación separable –un medio– sino que es un proceso intrínseco respecto de las

---

<sup>19</sup> En su análisis sobre las prácticas, los ideales y los valores alrededor de la maternidad en Buenos Aires desde fines del siglo XIX hasta 1940, Marcela Nari muestra cómo se fue pasando de la diversidad a “un modelo de familia nuclear, patriarcal, legitimado y legalizado por leyes, cuyo padre detentaba el poder y era el proveedor material, vertebrado en la relación madre-niño, una madre ama de casa con el poder moral sobre su esposo y un hijo, un hijo que adquiría una importancia capital para la sociedad, el ‘estado’ y la ‘raza’, y a cuyo cuidado y crianza quedaba dedicada la vida de la madre” (2004: 62-3). Cabe mencionar que dicho prototipo de familia ha variado también según clase social, ya que las mujeres trabajadoras urbanas y rurales estuvieron tempranamente insertas en actividades productivas (Jelin, 2012: 50).

propiedades que manifiestan los tipos asociados” (1980: 119). Es decir, no puede separarse la presencia de dos entidades previas al proceso de mediación, sino que ambas se constituyen por ese proceso. La mediación se vuelve entonces un proceso activo en tanto la significación es un elemento indisociable del proceso social.<sup>20</sup> Ese desplazamiento epistemológico es un movimiento necesario para construir nuestro objeto de estudio, ya que entendemos que es esa combinatoria –por momentos paradójica– de mediaciones la que habilita la conformación de la experiencia en torno a la AUH.

En la investigación realizada, las organizaciones sociales, el Estado y sus prácticas burocráticas, y el hogar-familia operan como mediaciones en la accesibilidad a derechos. Al hacerlo, intervienen para sentar bases para el bienestar social y estructuran cómo se producen y reproducen patrones de desigualdad social. Las mediaciones y los efectos que éstas habilitan o inhiben se reconocen en prácticas individuales y/o colectivas con temporalidades y espacialidades específicas y de fronteras laxas: se extienden en el tiempo como experiencia que sedimenta a la vez que transitan de modo permeable entre diversos espacios. En esa combinatoria se definen formas concretas de acceso a bienes, servicios, experiencias y derechos que posibilitan la existencia de la protección social, así como mecanismos de inclusión y exclusión social.

En primer lugar, las organizaciones sociales, como instancias que imprimen una dinámica colectiva a una ciudadanía tendiente a ser individualizada. Como hemos mostrado en el análisis de la presencia de planes de empleo en una organización comunitaria (D’Amico, 2010), si la política social reglamenta desde la “individualidad” del beneficiario, la trama de relaciones locales por las cuales los/as receptores/as circulan recrea formas de organización que articulan sentidos y apropiaciones colectivos de aquélla. Entendemos que las prácticas de ciudadanía no solo se leen en el ejercicio individual de derechos, sino que las organizaciones sociales y su articulación como movimientos sociales han tenido en

---

<sup>20</sup> De esta manera, en el texto *Marxismo y literatura* el autor nos propone comprender a la cultura como mediación de la sociedad. En tanto la realidad no existe más allá de su poder ser articulada mediante el signo (el lenguaje), la mediación se vuelve un proceso necesario y constitutivo de ésta. Se modifica así la relación entre forma y contenido. Ese desplazamiento epistemológico es un movimiento necesario para nuestro objeto de estudio.

Argentina un peso histórico en la democratización de prácticas y en la configuración de demandas y reconocimientos que contribuyeron a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía desde una perspectiva colectiva. Asimismo, ya desde los primeros años posteriores a la dictadura de 1976 las organizaciones socioterritoriales conformaron una diversidad de modos de intermediación en la gestión de políticas estatales –ollas populares, comedores, merenderos, cooperativas, roperos comunitarios, etc.– que resignificaron las políticas sociales al inscribirlas en experiencias concretas de organización que hicieron aparecer y prevalecer el momento social de aquélla.

En segundo lugar, el Estado tiene un rol importante en la estructuración de oportunidades, ya que no sólo incrementa los recursos monetarios en manos de las familias sino que produce transferencias en el uso de servicios públicos. El Estado influye en el cambio de las economías de los hogares y en las posibilidades reales de los individuos (González de la Rocha, 2008) pero no lo hace de modo aislado.<sup>21</sup> Sus efectos se combinan con aquellos que produce el mercado, tanto en el acceso al consumo de bienes y servicios pagos, como en las trayectorias de los integrantes de las familias por el mercado laboral.<sup>22</sup> Asimismo, las instituciones del Estado llevan adelante prácticas de administración rutinizadas constitutivas de las políticas. La burocracia estatal junto con el derecho “es el tejido habitual y poco visible de las múltiples decisiones diarias de sostén y organización de la sociedad” (O’Donnell, 1978: 15).

Finalmente, analizaremos un ámbito que desde los sentidos dominantes se encuentra menos estudiado para reflexionar sobre las prácticas de ciudadanía: el hogar-familia. Este es significativo en tanto ámbito que permite registrar la vida cotidiana desde los vínculos interpersonales y comprender el modo de redistribución de recursos y reconocimientos

---

<sup>21</sup> Así lo ha mostrado el análisis de otros programas de transferencia condicionada de ingresos, como el Oportunidades, en México.

<sup>22</sup> Hay dos planos en que la acción estatal se liga con las formas y los modelos de familia: “Como institución social que canaliza deseos, ilusiones y sentimientos humanos, el Estado debe legislar con el objetivo de promover las capacidades humanas de elegir los vínculos familiares que mejor concuerden con sus subjetividades y sus marcos culturales. (...) El segundo plano es la lógica de las políticas de bienestar y el cuidado, que apunta a la necesidad de que la política estatal se base en un conocimiento profundo de las transformaciones familiares y se adapte a las prácticas sociales concretas de la población, y que no se dé por supuesta la vigencia social de un modelo único y eterno de familia: la nuclear patriarcal” (Jelin, [1998] 2010: 199).

entre sus integrantes, así como la escala en la que se organizan estrategias de reproducción social y de circulación por el mercado de trabajo, orientadas a garantizar el bienestar de las familias. La familia nunca es una institución aislada: está ligada al mercado de trabajo y a la organización de redes sociales, y también está sujeta a las políticas públicas, especialmente aquellas ligadas a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas –alimentación, salud, educación, vivienda y cuidados personales– (Jelin, 2012: 46). Así, se constituye en relación con otras instituciones sociales. En este sentido, la familia es un lugar por excelencia para comprender la negociación entre el acceso mercantilizado, estatizado y familiarizado a bienes y servicios. Y tamiza las responsabilidades y derechos de los/as ciudadanos/as que las políticas asignan a cada mediación en la distribución de recursos asociados al bienestar (Jelin, Faur y Esquivel, 2012).

Esa negociación se encuentra atravesada por diversas relaciones de poder, entre las cuales la dinámica de las relaciones de género interviene con una fuerza predominante, en especial si consideramos que históricamente las intervenciones estatales han estado generizadas y han asignado a las mujeres (sean éstas indistintamente jefas de hogar o cónyuges) el rol de responsables del bienestar de niños y niñas. Esta forma de dominación se encarna en la exigencia que reciben acerca de las tareas de cuidado fuertemente tuteladas por el Estado así como de la ocupación de un lugar subordinado de participación en el mercado laboral. Es allí que las familias como lugar en que coinciden receptores/as de la AUH directos e indirectos –o de otra manera, trabajadores/as y niños/as– constituirán un nivel de análisis central para tensionar las distintas maneras de acceso a derechos vinculados a la AUH.<sup>23</sup>

La elección de estos ámbitos permitió operativizar nuestra posición epistemológica. Desde nuestra perspectiva, las oficinas estatales y el aparato burocrático del Estado, las organizaciones sociales y la inscripción territorial de las personas que investigamos, sus marcos familiares y desde allí, su vinculación con el mercado de trabajo en tanto mediaciones que conforman y posibilitan la existencia concreta de la política, son

---

<sup>23</sup> Como plantea Grassi en su texto acerca de los sujetos de derecho que construyen (o desarman) las políticas sociales, en la AUH “los *menores son los sujetos de la protección*, pero es el *grupo familiar* en su conjunto el que está concernido en las condiciones que justifican la Asignación, en tanto que el *titular del derecho es el trabajador* si se atiende al artículo que establece las exclusiones (artículo 2), pero son *los padres* a secas si se leen los considerandos” (Grassi, 2013: 289).

dimensiones ineludibles para recomponer la experiencia situada de la AUH. A través de su análisis podremos conocer quiénes se configuran como sujetos de derecho, de qué modo y con qué alcances.

Por la manera en que están planteados, estos ejes de análisis se proponen reconstruir la experiencia de sectores populares de “abajo a arriba”, ya que, como afirma Fonseca (2005), no se puede unificar la experiencia de las clases populares a partir de procesos de dominación que van de “arriba a abajo”, sino que debemos comprenderla en tanto es vivida y significada de maneras históricas concretas. A su vez, nos interesa puntualmente observar y analizar un sujeto particular de la política: las mujeres. Abordamos las prácticas ciudadanas desde una perspectiva que pone analíticamente en valor el rol central que las mujeres tienen en los diferentes momentos y tránsitos constitutivos de la política. De este modo, nos distanciamos de aquellos trabajos que han analizado la AUH por sus implicancias en otro sujeto central de la política, la niñez, a través de sus efectos en las políticas de infancia, y detallan cómo se modifica el acceso a derechos de los/as niños/as a partir de la AUH (Mazzola, 2011, 2015). Si la niñez aparece en esta tesis lo hace de manera subordinada a nuestra preocupación por aquello que sucede con las mujeres.<sup>24</sup>

Por último, para comprender qué dinámicas políticas se articulan en la relación Estado-sectores populares, indagaremos en el modo en que las acciones se constituyen en interdependencia con el Estado, y no frente o más allá de él (Sigaud, 2005). Así, el Estado se vuelve un actor insoslayable para pensar las políticas sociales en el plano local que debe ser reconstruido en sus porosidades, como un actor plural (Acuña, Jelin y Kessler, 2006: 14). En esta dirección, nuestro trabajo analiza en detenimiento las políticas que implementó el Estado a escala nacional, así como su vinculación con políticas de escala regional. No obstante, asume la limitación de dejar de lado aquellas que se llevaron adelante en los

---

<sup>24</sup> Para Esping Andersen y Paulier, ambos sujetos son centrales en tanto la garantía de mejores condiciones de acceso a derechos de las mujeres y de los/as niños/as son dos de los tres grandes retos del Estado de bienestar del siglo XXI. De las mujeres, en el sentido de favorecer su ingreso en el mercado de trabajo y garantizar la igualdad con los hombres. Y de la niñez, porque tiene un carácter preventivo respecto de la exclusión social. El tercer reto refiere al campo de la población pensionada y jubilada (2010: 16-17).

ámbitos provincial o municipal e interactúan con las que aquí estudiamos. Esto tiene como efecto invisibilizar las dinámicas que produce dicha interacción de escalas.<sup>25</sup>

##### 5- Caracterización metodológica del abordaje

El enfoque elegido para abordar la incidencia de la relación entre Estado y sectores populares a partir de la implementación de la AUH se compuso de diversos analizadores y requirió reconocer las temporalidades, los ritmos propios y las espacialidades específicas de cada dimensión constitutiva de nuestro objeto de estudio. Debemos considerar que los actores se desenvuelven en “realidades polirrítmicas” (Valencia García, 2002: 10) y que, por lo tanto, reconstruir sus relaciones y dinámicas implica indagar cómo se conjugan los diferentes tiempos que se articulan en esa experiencia particular, sin prescindir de ninguno de ellos (Zemelman, 1992: 55). Asimismo, recuperamos los diversos espacios que conforman la experiencia analizada: el barrio, el hogar, la copa, la cooperativa, las oficinas públicas, la calle y el tránsito por y entre ellos.

Reconstruir la instancia de implementación de la AUH y el debate público en torno a sus características y objetivos requirió trabajar con fuentes de diversa índole: documentos de organismos públicos, decretos gubernamentales, artículos de diarios, documentos del debate parlamentario, discursos públicos de autoridades, y publicaciones de diferentes intelectuales y expertos vinculados al momento más específico del anuncio de su implementación. Para poner en común las primeras evaluaciones sobre su funcionamiento, recuperamos también artículos académicos, información estadística e informes de gestión que permitieron dar cuenta de los impactos macroestructurales una vez transcurrido un breve tiempo desde la implementación. También reponemos datos estructurales de elaboración propia sobre el mercado de trabajo en Gran La Plata<sup>26</sup> para el periodo 2005-2015, sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). De esta manera,

---

<sup>25</sup> Solo algunos detalles de la política local y provincial se mostrarán en el capítulo 3, cuando abordamos el entramado de “la copa” y la forma que adoptó la inscripción local del programa Argentina Trabaja.

<sup>26</sup> Los datos de la EPH se agregan en una unidad estadística mayor, que es Gran La Plata. Ésta abarca el aglomerado urbano compuesto por los partidos de La Plata, Ensenada y Berisso.



inscribimos la AUH en una serie de debates que se actualizaron en los ámbitos políticos y académicos de nuestro país. La sistematización de esta información dio origen al capítulo 2.

Luego, con el objetivo de contextualizar el proceso que analizamos, tomamos dos caminos simultáneos. Por un lado, revisamos el lugar de la AUH y el caso argentino en vinculación con las tendencias que, en el plano internacional, adoptaron los lineamientos de políticas sociales propuestos para la región latinoamericana. De esta manera, construimos una mirada multiescalar del fenómeno. Fue durante una estadía en la Red de Desigualdades Interdependientes en América Latina que sistematizamos los lineamientos que los organismos internacionales relevantes para la planificación de agendas de política social para América Latina venían construyendo desde la década de los ochenta. A partir de allí fue posible reponer el marco de disputas de más largo alcance –en términos de discursos públicos sobre políticas sociales para la región– en el que se había llegado a cruzar la frontera del siglo XXI. El trabajo con documentos producidos por organismos internacionales contribuyó a mostrar puntos de encuentro entre las políticas a escala nacional y aquellas pensadas para el continente.

Por otro lado, era necesario comprender las discusiones sobre ciudadanía, política social y desigualdad en Argentina con una perspectiva temporal diacrónica, que nos permitiera recorrer las transformaciones de la relación entre el Estado y los sectores populares a través de las políticas sociales, y detenernos en sus hitos significativos. Para ello utilizamos artículos académicos que han analizado minuciosamente dicha relación a la luz de los programas que anteceden a la AUH: Programa Alimentario Nacional, Plan Trabajar, Programa Jefes y Jefas de Hogar, Plan Familias, Seguro de Capacitación y Empleo, Programa Manos a la obra, Plan de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja, por mencionar los más relevantes.<sup>27</sup> De esta manera repasamos las dinámicas estructurales en las que se desarrollan las experiencias específicas en las que indagamos. La multiescalaridad y la mirada diacrónica sobre el caso argentino conforman el capítulo 1.

---

<sup>27</sup> Estos programas aparecen detallados en el capítulo 1. Su relevancia a los fines de esta tesis se reconoce en la masividad que alcanzaron y en el rol central que tuvo en ellos (excepto en el Programa Alimentario Nacional –PAN–) el empleo, al menos como horizonte organizador de la política.

Finalmente, el enfoque de este trabajo implicó centralmente recuperar la experiencia en aquellos ámbitos que se constituyen en torno de la AUH y las prácticas cotidianas que le dan existencia. La exploración de las dimensiones de análisis vinculadas a la experiencia situada de los/as receptores/as requirió una estrategia de trabajo de campo intensiva y múltiple que puso en el centro a las experiencias de las poblaciones receptoras, en diferentes instancias de accesibilidad a derechos. Esta tarea fue transversal a todo el proceso de investigación.

En primer lugar, retomamos el trabajo de campo realizado para la tesis de maestría en una copa de leche en barrio Arroyo, en la ciudad de La Plata, entre 2008 y 2009. Recuperar estas experiencias permitió contar con una referencia diacrónica acerca de las transformaciones que la implementación de la AUH significa en la trayectoria vital de los/as receptores/as. Sobre esa base, realizamos visitas sistemáticas a la copa tres veces por semana en 2011 y otras menos frecuentes durante 2013 y 2014 (una vez cada 15 días, en días y horarios alternativos), así como en fechas que resultaban significativas a raíz de información previa con la que contábamos vía mujeres que participaban de ese espacio. Estas visitas permitieron elaborar un registro de campo detallado sobre las prácticas y conversaciones que transcurrían allí, de modo de reponer la dinámica de la copa como “hecho social total” (Mauss, 1991) y reconstruir las vivencias a través de la lente individual, familiar y organizacional. Asumimos esa tarea etnográfica entendiendo que no sólo tiene por objetivo documentar las complejas características de la experiencia cotidiana de los sujetos en contextos específicos y sus cambios, sino también “la determinación de sus vínculos con los procesos sociales, políticos y económicos de nivel macrosocial” (Grimberg, 2009: 85). Situar la mirada allí nos ofrece una herramienta de análisis para comprender procesos más amplios.

A su vez, el trabajo de campo se fue construyendo a contraluz de una experiencia extensionista que veníamos realizando en otro barrio de La Plata al que llamaremos Los Aromos<sup>28</sup>; allí pudimos visibilizar algunos puntos de tensión en el modo de circulación de la AUH en una trama relacional diferente, ya no caracterizada como una copa de leche sino

---

<sup>28</sup> El nombre del barrio ha sido modificado para mantener en el anonimato a los integrantes del Movimiento Justicia y Libertad, organización donde se realizó el trabajo de campo.

como parte de una organización socio-territorial: el Movimiento Justicia y Libertad (en adelante, MJyL). La participación en el proyecto de extensión implicó un periodo de presencia intensiva en el territorio, entre 2010 y 2013, de frecuencia semanal. Durante ese trabajo pudimos reconocer tramas relacionales significativas dentro del territorio y hacer comparaciones en los modos de organizar la participación, de tramitar el conflicto y de vincularse con la implementación de la AUH. Asimismo, establecimos contacto con integrantes y referentes políticos de la organización que fueron entrevistados para conversar sobre los sentidos construidos desde el MJyL sobre la llegada de la AUH. Del contrapunto entre ambas dinámicas socioterritoriales surgió el capítulo 3 de esta tesis.

Por otra parte, sumamos un espacio de observación sobre el que no habíamos trabajado previamente: las oficinas de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en la ciudad de La Plata. En particular, dos de sus sedes: la central (ubicada en la calle 9, entre 58 y 59) y la de plaza Paso (situada en 13 y 44). En ellas comenzamos a realizar en 2011 un trabajo de campo que luego se vio interrumpido y fue retomado desde junio de 2013 hasta fines de 2014. En la primera etapa estuvo focalizado en la oficina central, mientras que en la segunda se hicieron más visibles los conflictos en la oficina de 13 y 44, lo que condujo a concentrar la presencia allí. El abordaje de las oficinas de la ANSES combinó dos estrategias. El inicio de las observaciones en la sede central siguió el objetivo de visibilizar en detalle la dinámica cotidiana dentro de las oficinas y fue realizado de modo sistemático, con visitas semanales y luego quincenales; durante la estadía en el lugar surgían conversaciones informales con las personas que se encontraban en el espacio de espera, conversaciones de las que hicimos una reconstrucción *a posteriori*. Por otro lado, para profundizar en algunos emergentes de esos registros de campo, avanzamos con entrevistas a informantes clave sobre ese proceso burocrático que tomaba lugar en la oficina. Para construir el análisis sobre el rol de los/as trabajadores/as, entrevistamos a empleados de la oficina, principalmente a aquellos/as involucrados en tareas de atención al público. Asimismo, con relación al conflicto gremial, entrevistamos a dos delegados de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) que trabajan en la sede central y, además de permitirnos indagar en los motivos de las situaciones conflictivas que analizamos en la tesis, colaboraron en reponer las transformaciones acaecidas en la ANSES a partir de la

AUH desde la óptica de su participación en el sindicato. Fue a partir de este recorrido y de la distinción que aparecía en los relatos acerca de “*la otra sede*” que avanzamos con observaciones y entrevistas en plaza Paso. Allí, la mirada estuvo centrada en caracterizar algunas dimensiones que buscábamos comparar: la dinámica de la administración y gestión de los trámites; la forma que adopta la presencia del público; la capacidad de resolución de los problemas; y las valoraciones de los/as trabajadores/as sobre su tarea. Nuevamente, es la mirada comparativa construida, en este caso, en torno a las dinámicas de ambas oficinas, la que organiza el capítulo 4.

Por último, entre septiembre y noviembre de 2014 se realizaron entrevistas direccionadas a informantes clave en los barrios Los Aromos y Arroyo. El objetivo consistió en indagar particularmente qué sucede con el consumo, los usos del dinero y la participación en el mercado de trabajo a partir de las dinámicas que produce en la vida doméstica la presencia monetaria de la AUH. Para ello buscamos abordar un espectro heterogéneo de entrevistadas, según: la composición de las familias (hogar monoparental o no); las experiencias de las familias (y principalmente, de las titulares de la AUH) respecto de programas sociales previos; la forma de vinculación de los integrantes del hogar con el mercado laboral; y la conformación (fuentes) del presupuesto familiar. A través del análisis del “uso social del dinero”<sup>29</sup> que se hace del ingreso monetario proveniente de la AUH en los presupuestos de las familias, avanzamos en la comprensión de cómo se organiza el consumo familiar a partir de un dinero que, desde las fuentes estadísticas, mostraba una presencia significativa. Las entrevistas, semi-estructuradas, fueron realizadas a mujeres con quienes teníamos construido ya un vínculo de confianza previo, lo que nos permitió ahondar en prácticas de la vida íntima ligadas a la circulación del dinero dentro del hogar. Estos elementos se presentan en el capítulo 5.

A continuación y para finalizar, presentaremos un avance de los contenidos que se desarrollan en cada capítulo.

---

<sup>29</sup> Esta categoría se desarrolla en el capítulo 5.

## 6- Los capítulos

El recorrido que realizamos es vasto. Para ordenarlo, los capítulos se organizan en torno a dos grandes objetivos: los capítulos 1 y 2 ofrecen un estado de la cuestión que caracteriza el contexto de surgimiento de la AUH, así como a los sentidos y las transformaciones que, a primera vista, la AUH y sus características políticas y administrativas imprimen en un plano general a la relación Estado-sectores populares. A partir del capítulo 3 nos introducimos en el nudo de la tesis; allí el objetivo consiste en inmiscuirnos en los procesos cotidianos y diversos de vinculación con la política, para visibilizar las tensiones constitutivas del proceso de ciudadanía que la AUH promueve, y en sus efectos desde la perspectiva de las prácticas cotidianas que conforman la experiencia de la vida popular.

En el capítulo 1 reconstruimos el clima de época en el que la AUH se inscribe como intervención estatal. Las políticas no operan de modo aislado ni presentista, por lo que el primer capítulo consiste en contextualizar nuestro interrogante para reconocer sus antecedentes a escala internacional y nacional. De este modo buscamos conservar una perspectiva histórica y relacional de nuestro objeto de estudio. Sostenemos que el paradigma que la enmarca excede las fronteras nacionales y expresa sentidos hegemónicos contruidos a escala regional para pensar los lineamientos con que deben implementarse las políticas sociales en América Latina. Pero no se agota allí. También responde a una historicidad propia de la relación entre el Estado y los sectores populares a través de las políticas sociales en Argentina, que como veremos se actualiza en el contexto socioeconómico y político en el que sucede el anuncio de la implementación de la AUH.

En el capítulo 2 recuperamos el contexto de implementación de la AUH y sistematizamos sus características con relación a los programas sociales previamente existentes. Identificamos los objetivos que el propio gobierno le adjudica a la AUH y que se ligan al horizonte de ampliar las fronteras de inclusión social y reparar derechos vulnerados, y el andamiaje administrativo con el cual se sostiene esta política. Sobre una política social que el Estado impulsaba –al menos, discursivamente– desde la lógica de ampliación de derechos, comenzamos a instalar la pregunta por la ciudadanía.

Para avanzar en una comprensión acabada del fenómeno, en una segunda instancia adoptamos una escala micro de análisis que reconstruye e interroga las prácticas ciudadanas que la AUH suscita. Describimos los modos de acceso de las diferentes poblaciones receptoras a la AUH desde el momento de tomar conocimiento de su existencia, y las instancias de recorrido por canales burocráticos, hasta su efectivo cobro, atendiendo a los actores estatales y territoriales involucrados en ese circuito. Asimismo, reponemos las prácticas cotidianas de los/as receptores/as, para dar cuenta de los diferentes ámbitos en que la AUH se hace visible, con especial interés en sus redes de participación barrial, las diversas modalidades de inserción en el mercado laboral, las dinámicas intrafamiliares y el consumo. En el transcurso de la investigación abordamos tres escenarios significativos en los que la política es apropiada y que ofician de mediaciones en la relación Estado-sectores populares: en el capítulo 3, las redes territoriales en las que los/as receptores/as se vinculan con organizaciones sociales y las prácticas de sociabilidad política que allí se producen; en el capítulo 4, la circulación de los/as receptores por las instituciones públicas encargadas de su administración y el modo de funcionamiento de la burocracia (oficinas de la ANSES); y finalmente, en el capítulo 5, las familias, como el ámbito doméstico por donde circula el dinero obtenido por la AUH, donde se construyen criterios de uso del dinero y se organiza la inserción de los miembros en el mercado de trabajo. Observado al final en forma conjunta, el itinerario nos permitirá reconocer los sentidos que entran en tensión en estos múltiples ámbitos respecto del carácter ciudadanizador –para nada unívoco– que la AUH tiene para sus receptores/as.

Finalmente, luego de las conclusiones, cerramos la tesis con un breve epílogo. A partir de tres situaciones ocurridas ya en el plazo posterior al periodo que la tesis aborda, se ensayan allí nuevos interrogantes sobre los efectos que el cambio de contexto que se avizora puede significar para las prácticas que hasta ahora han organizado la vida de los sectores populares vinculados a las políticas sociales, así como los posibles espacios que se abren a nuevas disputas por el orden social.

La tesis, entonces, conserva un registro coral, que responde a un proceso de investigación extendido en el tiempo y realizado en condiciones cambiantes. Vertebrada sus cinco capítulos

la preocupación por comprender qué particularidades viene a imprimir la AUH a la relación Estado-sectores populares, aunque cada capítulo puede ser tomado a la vez como una ventana desde la cual observar aspectos de esa relación. Cada uno tiene un tono y una temporalidad propios; delimita sus preguntas y sus herramientas conceptuales y metodológicas; y posee una densidad particular en términos del andamiaje categorial en el que se sostiene, los debates en que se inserta, la dimensión del problema que busca abordar, la estrategia de investigación que adopta y los materiales que analiza. Con el horizonte puesto en una experiencia singular, los capítulos funcionan entonces como amplios miradores hacia la sucesión de mediaciones que se reconfiguraron entre los sectores populares y el Estado a partir de la AUH. En ellos se van componiendo capas de sentido que permiten advertir la multiplicidad de hilos que se entretajan para configurar dicho vínculo. Reconoceremos, a lo largo de su lectura, cambios de hilado, de punto y de tensión, mientras se tejen, destejen y entretajan las relaciones sociales.

## CAPÍTULO 1

### **Las transiciones de la definición de la cuestión social en la Argentina democrática hasta la llegada de la AUH. Diagnósticos e intervenciones en perspectiva escalar**

La preocupación sobre la relación entre el modelo de política social, la desigualdad y la ciudadanía adquirió centralidad ante el desafío de vincular la consolidación de los sistemas democráticos con el bienestar de la población. El interrogante por el modo en que las sociedades democráticas latinoamericanas afianzan desarrollo económico con bienestar social, luego de las dictaduras que tuvieron lugar hasta mediados de la década de los ochenta en el continente, ha tenido un lugar relevante en las discusiones recientes acerca de cómo definir la cuestión social.<sup>30</sup> Considerando que, tal como afirma Grassi, la cuestión social “se particulariza, en cada época, en problemas sociales que son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza la misma” (s/f; 3), las políticas sociales constituyen un indicador relevante para comprender a la vez cuál es la concepción que se sostiene de la cuestión social y cómo debe darse la integración social (Andrenacci y Soldano, 2006).

En dicho contexto, se multiplicaron los análisis acerca de cuáles son las intervenciones de los Estados en el campo social desde su política social, cómo se ponen en juego modos de producción y reproducción de la vida, la fuerza de trabajo y del propio orden social en su conjunto. No obstante, esta mirada se encuentra sesgada en el nivel de los estados nacionales y pierde de vista la vinculación con las definiciones que, a escala regional, ha atravesado la construcción de la cuestión social desde mediados de los 80. En cambio, consideramos que los modos de intervención de los Estados y la naturaleza y alcance de las definiciones e instituciones ligadas al bienestar han variado en estrecha vinculación con los

---

<sup>30</sup> Entendemos la cuestión social como el desafío a la capacidad de una sociedad para existir como conjunto vinculado de interdependencias, y se asocia al interrogante acerca del modo en que constituimos sociedades más o menos incluyentes, y a los efectos que la profundización de las desigualdades y la fragmentación social tienen en los modos de sociabilidad. Ese desafío se renueva permanentemente, en tanto todo orden social es siempre transitorio (Castel, 1997).



lineamientos que los organismos internacionales promovieron -en tanto que discursos expertos- para la política social de América Latina.<sup>31</sup>

Proponemos reconstruir desde la perspectiva de los organismos internacionales cómo ha sido planteada la relación entre Estado y sectores populares a través de la política social, en tanto debate que trasciende la escala nacional. De esta manera, mostraremos la vinculación de las transformaciones que ha transitado la definición de la cuestión social en Argentina las últimas tres décadas en relación a los discursos de nivel internacional de generación de política social para América Latina. A partir del análisis, entendemos que esos marcos más amplios habilitaron la construcción de sentidos que se actualizan en la AUH. Lo haremos a través de dos estrategias.

Por un lado, indagamos en los documentos sobre política social producidos por organismos internacionales, ya sea de aquellos que proveen financiamiento y servicios para la implementación de políticas sociales; que funcionan como foro de discusiones políticas donde los gobiernos negocian acuerdos vinculantes o de perfil teórico-académico cuya perspectiva ha estado históricamente orientada a diagnosticar y definir políticas para América Latina (Rabotnikof y Tussie, 2002). Elegimos deliberadamente documentos del Banco Mundial (BM), del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).<sup>32</sup> Por otro, mediante la revisión de

---

<sup>32</sup> Los criterios de elección de los documentos radican en que fueron firmados por los organismos mencionados y son significativos para pensar la definición de desigualdad que proponen. Tomamos el *Informe sobre la equidad* del Banco Mundial publicado en 2006, donde se producen algunos saltos conceptuales que pretenden avanzar más allá de las definiciones de la lucha contra la pobreza y en el modo en que se establece la relación entre un diagnóstico global y el rol de los Estados frente al problema de la desigualdad. Luego, el documento denominado *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (2010), considerando que, ya hacia el año 2000, CEPAL mostraba su preocupación por el vínculo entre equidad, igualdad de oportunidades e integración social, a través de un interrogante orientado a las condiciones de posibilidad del crecimiento económico de mediano plazo. En términos de CEPAL, la necesidad de una sociedad más equitativa, con mayor igualdad de oportunidades y una ciudadanía social y económica efectiva y con mayor capacidad de integración no se corresponden sólo con una perspectiva ética y política, sino -y aquí está el giro fundamental que hace CEPAL-, con un desarrollo económico sostenible en el tiempo (Ottone, 2000: p.64). Finalmente, el Informe de Desarrollo Humano 2010 titulado *La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano*. Este documento presenta una novedad respecto de los informes anteriores de PNUD en tanto incorpora una metodología para ponderar el índice de desarrollo humano en relación a la desigualdad, que no había sido tomada en cuenta antes. Este documento se analizará complementariamente con el *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010* publicado ese mismo año ya que temáticamente se encuentran atravesados por la misma preocupación y

fuentes secundarias y artículos académicos, reconstruimos el modo en que se fue configurando la cuestión social a nivel nacional a partir del análisis de las intervenciones concretas del Estado argentino en lo que refiere a políticas sociales desde el periodo de retorno de la democracia, en 1983, hasta los antecedentes inmediatamente previos a la AUH.

## 1- La cuestión social a escala internacional y sus mutaciones

### 1.1- La cuestión social como pobreza

Desde fines de la década de los ochenta, en diversos países de la región se hizo visible la definición de “pobreza” como categoría organizadora de las formas de intervención estatal legítima respecto de la cuestión social mediante tres procesos. La desestatización -proceso que implicó la privatización y desregulación de los servicios públicos, trasladando las responsabilidades hacia actores privados o asociativos; la descentralización de recursos administrativos y financieros -que provocó la fragmentación y diferenciación de servicios entre las jurisdicciones y la transferencia de responsabilidades a niveles locales que generaron estratos diferenciados de ciudadanía-; y la focalización -que implicó la concentración de gastos en las poblaciones con necesidades más agudas, más orientada a una solución fiscal que a una reconfiguración de las organizaciones del ámbito público (Repetto y Andrenacci, 2006). Ahora bien, ¿qué visión de la pobreza se consolidó reforzada por la reflexión que llevaron adelante los expertos del área de las ciencias sociales desde su participación en organismos internacionales?

Pobreza y desigualdad son dos conceptos con una larga historia tanto para la investigación en ciencias sociales como en la intervención pública. El giro que producen los discursos hegemónicos en la década de los ochenta es que se reconfigura el modo de vincular diagnósticos e intervenciones. La pobreza fue definida como un asunto de política social y no de política económica y de este modo generó una nueva institucionalización de lo social: el Estado debía intervenir particularmente sobre aquellas personas o grupos que no pueden

---

permiten recorrer la perspectiva metodológica con que propone intervenir PNUD para corregir la medida del logro en desarrollo humano en base a la importancia que se otorgue a la desigualdad.

integrarse a la sociedad a través del mercado de trabajo. De este modo, se escindieron las condiciones de vida (entendidas como pobreza e indigencia) de las condiciones de trabajo (ya fuese informalidad laboral o desempleo), y los Estados llevaron adelante la “lucha contra la pobreza” a través de la asistencia y de la focalización territorial anclada en la comunidad local. Esta definición reforzó su carácter de fenómeno absoluto, puso el énfasis en las condiciones de vida de gran parte de la población a partir de la construcción de las medidas de Línea de Pobreza y de Necesidades Básicas y de esa manera dejó por fuera la discusión en torno a las relaciones de poder en las que los grupos se insertan y con ello, al conflicto. Al desconocer que la distribución de recursos es un juego de suma cero, impidió abordar el dinamismo del proceso de construcción de las situaciones de asimetría que configuran desigualdades.

Este consenso en torno a la pobreza funcionó como operación de clasificación sobre las poblaciones a las que se aplicaba. Produjo una simplificación que homogeneizó bajo el nombre de “pobreza” una experiencia diversa que adquiría características heterogéneas (Villarreal, 2004; Saraví, 2006). La pobreza refería particularmente a la pobreza estructural y expresaba la situación de aquellos grupos con una historia de transmisión intergeneracional de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas (Stewart, 1992; Adelantado y Scherer, 2008). Como categoría, por lo tanto, resultó en principio insuficiente para comprender el proceso de empobrecimiento que se registró en las clases medias a partir de la caída del ingreso de los hogares en algunos países latinoamericanos, más tarde denominado como empobrecimiento y a los sujetos como “nuevos pobres” (Kessler y Di Virgilio, 2008). Asimismo, tuvo un impacto sobre las identidades políticas. Trató a los receptores como incapaces de reconstituir una fuerza social; al definir a los sectores populares como “pobres” y ya no como trabajadores con sus formas de organización incluidas, los dejaba fuera del juego político. Así, modificó el registro de universalidad que caracterizaba hasta entonces a los derechos ciudadanos.

Estas políticas continuaron durante toda la década de los noventa, aunque las referencias a la situación de pobreza no se mantuvieron estáticas. Hacia 1993, se discutieron a escala global nuevas nociones de pobreza que comenzaron a visibilizar su carácter multidimensional (Gacitua y Wodon, 2001; Sojo, 2004). Dichas miradas enfatizaron que, a

la par de la continuidad de los procesos de pobreza estructural, se consolidaban procesos de empobrecimiento que afectaban a nuevas poblaciones de manera heterogénea. Asimismo, se interrogaron acerca de sus causas y reconocieron la diversidad de factores que la provocan. Un ejemplo de ello son los informes del BM, que buscaron incorporar las nociones de desventaja social, vulnerabilidad y poder apelando a un conjunto de técnicas cualitativas que permitían comprender los significados subjetivos de la pobreza, las barreras percibidas para escapar a ella, los factores políticos y socioculturales que la determinan, sus dimensiones internas y sus dinámicas (Gacitúa y Wodon, 2001). En la misma dirección, en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social que se llevó adelante en 1995 en Copenhague, PNUD incorporó la idea de que la pobreza no debe medirse solo en su carácter monetario sino que es multidimensional. De esta manera, los informes de PNUD ampliaron el concepto de pobreza a partir de la noción de pobreza humana y de la construcción de índices para medirla. En segundo lugar, desplazaron los objetivos de las políticas sociales desde la lucha contra la pobreza -como noción mercantilizada de la política social- al discurso del desarrollo social. Ambas transformaciones derivaron en la incorporación de una visión sobre la igualdad de oportunidades entendida a través del enfoque de capacidades de Amartya Sen (Sojo, 2004: 74).

No obstante, la complejización de estas definiciones no revirtió los vectores estructurantes de las reformas de los programas sociales en América Latina que ya, hacia mediados de la década de los noventa, adquirieron la forma de descentralización, focalización y privatización. Bajo los imperativos de competencia internacional, los gobiernos modificaron sus fundamentos sociales, las políticas universalistas y redistributivas: para hacer más atractivo un país a la inversión extranjera era necesario reducir los estándares de protección social (Adelantado y Scherer, 2008: 122). Como consecuencia de la descentralización del sistema de servicios universales sin una descentralización correspondiente de presupuesto, la estructura de bienestar adquirió un carácter dual. Por un lado, polarizó entre merecedores de ayuda social y aquellos capaces de abastecerse mediante su incorporación en el mercado de trabajo, y aún dentro de éste, segmentó la atención entre trabajadores formales e informales. Por otro, profundizó la distancia entre lo privado y lo público, donde el primero abordó subsistemas selectivos de buena calidad,

mientras que se delegó en el segundo la atención de mala calidad de los problemas llamados “residuales”. Así, el sistema de protección social desarticuló asistencia y seguridad social (Quiroz y Palma, 2002; Lindert, Skoufias y Schapiro, 2006).

## 1.2- Una nueva herramienta de intervención social: los TIC

Los programas de transferencia condicionada de ingresos constituyeron, podemos decir, una marca registrada de América Latina que se expandiría luego alrededor del mundo (Ribe, Robalino y Walker, 2010; Cecchini y Martínez, 2011). Reconocen un origen común en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) que en el año 1997 se instaló a nivel nacional en México y actualmente está reconvertido en el llamado Programa Oportunidades. Su objetivo consiste en evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Otorgan dinero en efectivo a grupos de población de bajos ingresos como garantía de un ingreso mínimo, a cambio del cual exigen una serie de condicionantes que los beneficiarios y/o sus familias, catalogados como “pobres con hijos a cargo”, deben cumplir para recibir la ayuda, entre los que más frecuentemente se encuentran la asistencia escolar y el cuidado de la salud (Minujin, Davidziuk y Delamónica, 2007). Estas políticas corrieron el acento de los “incentivos” y “derechos” al empleo, y lo colocaron en la “obligación” de emplearse como condición para recibir un subsidio (Lo Vuolo, 2004). Las evaluaciones sobre estos programas mostraron su alto impacto en la capacidad de gasto y en la disminución del nivel de pobreza de los hogares beneficiarios, así como en el aumento de la tasa de asistencia escolar, la reducción de las tasas de abandono y el aumento a las visitas a los centros de salud. Asimismo, algunos trabajos afirman que han resultado en instrumentos efectivos para reducir la pobreza de largo término a través de incentivos al capital humano. Cabe aclarar que estas evaluaciones toman como parámetro que el sistema de protección social tiene que orientarse al consumo y a la prevención de la pobreza.

Ahora bien, los TIC se diferencian del horizonte que tiene el sistema de protección social, en tanto el tipo y los objetivos de las transferencias cambian. Mientras la seguridad social se construye en la concepción de manejo del riesgo que se propone mitigar su impacto en las personas orientada por un objetivo de carácter preventivo, la asistencia social ayuda a

las familias a lidiar con los riesgos mediante transferencias de ingreso que se orientan a reducir la pobreza y la desigualdad a través de la provisión de transferencias de dinero a familias pobres (con efectos redistributivos) y a reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza, a través de la inversión en capital humano en servicios de salud y educación, con el objetivo de actuar sobre los resultados. La crítica más profunda a los TIC se sostiene entonces en que, a diferencia de aquellos programas que son universales, incondicionales e integrados a un sistema de tributación progresiva, mantienen un carácter focalizado, exigen condicionalidades cuyo incumplimiento es penalizado con la pérdida del beneficio y representan un gasto mínimo en sistemas fiscales que mantienen un carácter profundamente regresivo. Asimismo, mientras algunas perspectivas de los organismos internacionales destacan que con la transferencia de ingresos se promueve mayor libertad a la hora de elegir el consumo doméstico, diversas investigaciones cuestionan que en América Latina los ingresos condicionados se inscriben en la lógica de una “nueva protección social” que conserva un sesgo de género y de clase, en tanto se orientan a las mujeres pobres a cambio de una contraprestación en servicios comunitarios y familiares. De esta manera, lejos de aumentar los márgenes de independencia, refuerzan sobre las mujeres-madres una asignación de funciones ligadas a la reproducción social (González de la Rocha, 2005a; Chant, 2006; Faur, 2012).<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> González de la Rocha realiza una crítica a este sesgo cuando analiza el programa Oportunidades en México: “Uno de los planteamientos centrales de esta ponencia es que el éxito de Oportunidades (en términos de los logros en sus objetivos: aumento de la escolaridad de los niños y jóvenes, aumento y mejora del consumo alimentario y aumento en el acceso de los beneficiarios a servicios de salud), se ha fincado, entre otros factores, en la participación de millones de mujeres sobrecargadas de trabajo. Oportunidades es un programa social que opera con una noción tradicional de familia donde la mujer es vista sólo como proveedora de servicios domésticos y reproductivos y que, por lo tanto, puede dedicar su tiempo y su esfuerzo a las corresponsabilidades que el Programa Oportunidades exige como condición. El caso de Oportunidades, como el de otros programas sociales en México y otros países de América Latina, nos muestra la asociación que -en el campo de las ideas que nutren la política social- sigue existiendo entre los intereses y necesidades de las familias con aquellos de las mujeres. El choque entre el modelo y la realidad, sin embargo, ha agudizado el conflicto entre las varias dimensiones en donde las mujeres se desempeñan como generadoras de ingresos, amas de casa y titulares del programa social” (González de la Rocha, 2005a: 4).

### 1.3- La intervención política a la luz del siglo XXI: la desigualdad y el enfoque de derechos

A fines de los noventa, desde los diagnósticos de los organismos internacionales la desigualdad se expresaba como un obstáculo para la sostenibilidad del crecimiento económico global así como para los objetivos de desarrollo humano. Los distintos organismos internacionales coincidieron en plantear con preocupación la desconexión entre “lo económico” y “lo social” o, en otras palabras, entre las intervenciones en política económica y las acciones de asistencia a la pobreza (D’Amico, 2013a; 2016).

Podemos demarcar algunos hitos significativos en esta discusión. En 1999, un examen del Decenio de la Asamblea General de la ONU reveló que el crecimiento económico por sí solo ya no era un factor suficiente de desarrollo. La atención se concentró en una serie de condiciones previas que debían cumplir las instituciones, incluidas la buena gestión de los asuntos públicos, la transparencia y responsabilidad, la descentralización y participación y la seguridad social. El mismo año, desde el BM afirmaron que las políticas de crecimiento comienzan a incorporar las preocupaciones por la exclusión social y la equidad en reemplazo de los ejes de pobreza y vulnerabilidad (Gacitúa, Norton y Georgieva, 2009: 38). CEPAL por su parte, recuperaba su propia crítica a la mayor desigualdad en la distribución del ingreso realizada dos décadas atrás, que se actualizaba en el contexto de la globalización neoliberal, al entender que “el desarrollo latinoamericano mostraba un `casillero vacío`, pues no logra conjugar el crecimiento con la equidad, y sostiene la mayor desigualdad en la distribución del ingreso”. (CEPAL, 2007: 18).

Cabe atender a los fundamentos políticos de este viraje. Una vez atravesadas las dictaduras que redujeron drásticamente las políticas sociales, el Estado y la política habían tenido por delante –desde esta mirada- dos tareas; el crecimiento económico y la democratización, con especial participación a la sociedad civil (O’Donnell, 2008). La recuperación democrática había visibilizado lo social en el centro de la escena, con el propósito de consolidar una sociedad de ciudadanos con igualdad de derechos y orientar las políticas sociales a alcanzar mayores grados de inclusión social mediante la universalización de derechos sociales (Hardy, 2004). Desde sus informes, el BM puso el acento en las tareas pendientes de una democracia que, ya consolidada en los países de América Latina, permitiría ahora

concentrar los esfuerzos en el fortalecimiento de la ciudadanía: “con la democracia consolidada en la mayoría de los países, el desafío del emponderamiento va de la mano con aquel de la ciudadanía y el derecho de los pobres a que sus voces sean escuchadas y justamente reflejadas por los investigadores del desarrollo” (Gacitúa y Wodon, 2001). Si la globalización generaba tensiones, las estrategias de desarrollo económico y social requerían de mediaciones eficaces a través de los procesos nacionales de participación y representación democráticas.

Finalmente, la transición al siglo XXI constituyó una coyuntura significativa para hacer balances y redefinir el rol de la intervención estatal a través de las políticas sociales en la relación entre desigualdad y ciudadanía. El *Informe sobre pobreza* publicado por PNUD en el año 2000 evaluó los obstáculos de dos niveles que tuvieron los programas de reducción de pobreza: el crecimiento y el desarrollo humano permanecían aislados, en tanto las políticas económicas que se habían formulado hasta entonces no consideraban a los pobres, dejando esa tarea a los servicios sociales (PNUD: 2009: 9). Otra limitación que dichos programas pusieron en evidencia fueron las ineficacias de las recetas basadas en la complementación de un crecimiento rápido y la consolidación de redes de seguridad. Este momento es relevante como punto de inflexión para visibilizar una categoría de igualdad sostenida ahora en la relación virtuosa entre disminución de la pobreza y crecimiento.

A partir de estas evaluaciones, ese mismo año se produjo la Declaración de los Objetivos del Milenio (ODM), un acuerdo firmado por 189 países en el cual se buscaba combinar esfuerzos para hacer frente a la pobreza y promover el desarrollo económico y social. El sentido de las metas del milenio se comprende desde un enfoque de desarrollo humano, que da prioridad a los derechos humanos y a la democracia como vía de participación a través de la garantía de umbrales mínimos de ciudadanía.<sup>34</sup> Los cuestionamientos que recibió dicho acuerdo fueron de dos tipos. El primero llegó de la mano del enfoque de las capacidades y planteaba que omitía la preocupación por la libertad necesaria para hacer uso

---

<sup>34</sup> Los objetivos y sus metas e indicadores asociados apuntaban a compromisos relacionados con el hambre y la pobreza extrema de ingresos; la educación básica; la equidad de género; la mortalidad infantil; la salud materna; el VIH y el sida, el paludismo y otras enfermedades; la sustentabilidad ambiental y las alianzas mundiales para el desarrollo, siendo el más visible el objetivo común de reducción de la pobreza a la mitad hacia el año 2015. (PNUD, 2010a: 17).



de esos mínimos garantidos (PNUD, 2010); el segundo se circunscribió a la ausencia de definiciones del problema de la desigualdad (CEPAL, 2010). No obstante, podemos afirmar que, a nivel del discurso internacional, los ODM significaron un punto de inflexión al dejar planteada una estrategia unificada para la política global y la emergencia de dos posicionamientos que terminarán complementándose: el enfoque de riesgo social y el enfoque de derechos.

El primero le atribuye mayor importancia a las causas de la pobreza, recurriendo a la terminología propia del aseguramiento. Define la protección social como las intervenciones públicas que ayudan a los individuos, los hogares y comunidades en el manejo del riesgo y que apoyan a los más pobres. La noción de riesgo individualiza y privatiza la responsabilidad, desestima la solidaridad del financiamiento en la diversificación de riesgos y confiere una responsabilidad pública mínima en materia de protección social (Hardy, 2004: 16; Sojo y Uthoff 2007: 326-8). Focaliza entonces en una perspectiva de las capacidades, habla de las condiciones *ex ante*, que permitan a los individuos elegir entre un conjunto de opciones.

El segundo sostiene que la igualdad de oportunidades es solo un piso, que es necesaria una acción propositiva de políticas sociales para la ampliación de la ciudadanía y es de carácter *ex post*, en tanto coloca el acento en la instancia de la accesibilidad, el momento en que la posibilidad de acceder al bienestar se vuelve efectiva. El enfoque de derechos tendería a la reducción al mínimo de los riesgos, asumiendo que las políticas sociales deberán cambiar un rol complementador del crecimiento económico para la consolidación de umbrales mínimos de acceso a bienes y servicios y requiere concretar derechos universales en requerimientos específicos. En este sentido las garantías sociales serían una manera de volver tangibles derechos que son abstractos (Gacitúa, Norton y Georgieva, 2009: 1, 3). O de otra manera, desde esta perspectiva, el Estado adquiere un rol propositivo de la mano de un proceso de consolidación democrática que busca trascender la categoría de ciudadanos consumidores hacia la de ciudadanos de derechos, con la preocupación explícita por lograr mejores niveles de distribución de los beneficios del desarrollo económico, y disminuir la elevada desigualdad prevaleciente. A su vez, este enfoque busca separar la noción de protección social de la inclusión por el trabajo, ya que en un sistema que profundiza la

segmentación del mercado laboral, la mera inclusión en éste no garantiza la integración social (Villarreal, 2004: 39).

Así, para CEPAL el desarrollo es entendido en términos económicos, como originado en la convergencia entre sectores productivos hoy ampliamente distanciados y una mayor igualdad de oportunidad promueve el sentido de pertenencia, favoreciendo la cohesión social, que es un imperativo para el crecimiento. La consolidación de una agenda global “sólida y equitativa” requería, en términos de CEPAL, avanzar hacia tres objetivos esenciales: garantizar un suministro adecuado de bienes públicos globales, superar gradualmente las asimetrías de carácter global y construir una agenda social internacional basada en los derechos (CEPAL, 2002: 29).

Este planteo coincide en perspectiva general con el que hacen PNUD y BM. El primero afirma la relación directa que hay entre la reducción de los niveles de desigualdad y la viabilidad para alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio. Desde esta perspectiva, el planteo relaciona pobreza, igualdad y crecimiento como variables de ajuste mutuo: a menor desigualdad, se requeriría una menor tasa de crecimiento para erradicar la pobreza hacia 2015. Por su parte, en el *Informe sobre equidad del BM* el interés consiste en responder por qué la equidad es importante para el desarrollo. En un inicio se reconoce que existe un sentido de justicia que las disparidades en las oportunidades económicas, sociales y políticas violan, al dar inferiores oportunidades a algunos ciudadanos respecto de otros pero las preocupaciones éticas son rápidamente desplazadas y la desigualdad pasa a ser la variable de ajuste entre crecimiento y pobreza. El círculo que construyen estos diagnósticos es pensado de modo virtuoso, entendiendo que la consolidación de la democracia pone en el centro de la discusión la preocupación por la igualdad de oportunidades y de derechos, que a su vez ayudan a consolidar la democracia y que permitiría volver a poner en conexión la economía y la política, esferas que durante los noventa los discursos expertos tendieron a escindir.

Como vemos, el diagnóstico principal de estos organismos plantea que el problema de la desigualdad se liga estrechamente con la fragmentación de la seguridad social, es decir, por la distancia entre instancias formales e informales de inclusión en el sistema, y

particularmente, mediante el tipo de inserción en el mercado de trabajo. En condiciones extendidas de informalidad, la ciudadanía social ya no queda garantizada por el acceso al trabajo. Esta afirmación adquiere mayor relevancia a la luz de los trabajos que muestran que pese a la lenta recomposición de las condiciones laborales de la primera década del siglo XXI en América Latina, persisten a nivel regional una tasa de desempleo abierto significativa y precariedad del empleo (Lindemboin, 2008). Así, el problema de los programas no contributivos es que asumen que las personas están completamente dentro o completamente fuera del mercado laboral formal. Frente a esta concepción, será la noción de “protección social horizontal”<sup>35</sup>, basada en el acceso a derechos como modo de intervención orientada a la igualdad, la que busque superar a la seguridad social y a la asistencia social ante un mercado de trabajo segmentado. Veremos qué sucede con este recorrido panorámico en las discusiones que tuvieron lugar a escala nacional.

## 2- La cuestión social en Argentina.

La relación entre estatalidades y sectores populares mediada por las políticas sociales tiene su propio tránsito a escala nacional. De esta caracterización podemos desprender algunas lógicas relevantes que sedimentaron en el transcurso de las últimas tres décadas, para comprender con perspectiva histórica el escenario y la trama relacional sobre los cuales imprime sus particularidades la AUH.

### 2. 1 El Estado argentino frente a la pobreza

En Argentina se ha establecido un sólido consenso académico que permite afirmar que la reconfiguración de la estructura productiva producida por la dictadura cívico-militar bajo el objetivo de desarticular la matriz nacional-popular instaló, ya hacia principios de los 80,

---

<sup>35</sup> “Este enfoque de la Protección Social horizontal –a diferencia de la vertical, asociada al trabajo– se transparentó en el concepto de Piso de Protección Social sostenido por la Organización Internacional del Trabajo —en colaboración con la Organización Mundial de la Salud—. Esta noción fue propuesta en distintos documentos desde el año 2009 como una estrategia para amortiguar los efectos de la crisis internacional del 2008 y refiere a un “conjunto integrado de políticas sociales diseñado para garantizar a toda persona la seguridad de los ingresos y el acceso a los servicios sociales esenciales, prestando especial atención a los grupos vulnerables y protegiendo y empoderando a las personas a lo largo del ciclo de vida” (OIT). Además, otros organismos internacionales (CEPAL, UN-DESA) han reconocido también el rol central que tienen “las políticas de Protección Social para estabilizar la demanda agregada y mejorar la resiliencia frente a perturbaciones económicas, contribuyendo a facilitar sendas de desarrollo más inclusivas y sostenibles” (Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS, 2011: 10).

dinámicas estructurales de pobreza e incipiente desempleo en nuestra sociedad (Lindemboin, 2005; Svampa, 2005; Ariño, 2010; Cortés y Kessler, 2013; Schorr, 2013). Los procesos de desindustrialización selectiva; el deterioro de los salarios reales; el aumento del empleo informal con fuerte inclinación al cuentapropismo y el aumento del costo de vida llevaron a que ya a comienzos de la recuperación de la democracia, la pobreza se encontrara extendida como problemática social.

La pobreza como categoría organizadora de una intervención estatal orientada a la “lucha contra la pobreza” triunfó en la década de los ochenta. En su estudio sobre las políticas sociales en el conurbano bonaerense, Soldano y Costa coinciden en afirmar que: “la lucha contra ella (refieren a la pobreza) va a ir constituyendo un clima de época, estructurando la agenda de problemas públicos que los Estados nacionales deben atender y respecto de los cuales sus logros de gestión van a ser evaluados” (2015: 436). Así, el Programa Alimentario Nacional (PAN)<sup>36</sup> articuló un “tratamiento estatal de los sectores populares” que se ancló en dos categorías: la “lucha contra la pobreza” como objetivo fundamental de las políticas sociales y los “pobres” como el sujeto/objeto de las políticas destinadas a los sectores populares (Vommaro, 2011: 47). Según Gabriel Vommaro, convergieron allí tres procesos que condensan una forma particular de tematizar nuevamente la pobreza: la masividad de la intervención –que expresa un cambio estructural de la sociedad argentina- y ligado a ello, el criterio de distribución focalizado que adopta; el desafío de consolidar la definición estadística y la medición de la pobreza en el INDEC, realizada con apoyo financiero de organismos multilaterales con el interés de fortalecer los índices de focalización a partir de los cuales distribuir los bienes públicos a través de programas sociales y la conformación de un grupo de analistas –actores expertos universitarios- en una dependencia del Estado en la que se intersectan saberes nacionales e internacionales. La

---

<sup>36</sup> El PAN fue implementado por el gobierno de Raúl Alfonsín en marzo de 1984, aprobado por el Congreso por la ley 23056. Consistió en un programa masivo de asistencia alimentaria de los sectores populares que entregaba cajas de alimentos (arroz, harina, fideos, corned beef, azúcar, leche en polvo, entre otros) que eran distribuidos según un criterio de pobreza extrema, a partir de la construcción de un “Mapa de Emergencia social” construido en base a los indicadores de vivienda medidos por el censo nacional de 1980 (Vommaro, 2011). Soldano y Costa sostienen: “Si bien no se dispone de evaluaciones que den cuenta de los datos de cobertura, resultados e impacto del programa (...), una encuesta del INDEC de 1987 sostiene que el 42% de la población de pobres estructurales el 19% de las capas medias pauperizadas del conurbano bonaerense lo percibían” (2015: 437).

pobreza se convirtió así en un fenómeno objetivo medible y clasificable (Merklen, 2005; Vommaro, 2011: 53). Ejemplo de dichos procesos es la publicación, hacia 1984, de un informe sobre *La pobreza en Argentina*, que confirma que su medición comenzó a constituir asunto de Estado. Asimismo, los conceptos de canastas básicas ingresan a la estadística oficial argentina hacia 1988. Una comisión ad-hoc realiza el proyecto Investigación sobre Pobreza en la Argentina (IPA) que incluye la primera medición de pobreza por insuficiencia de ingresos por el método de la línea. Se trata de comparar los ingresos monetarios de los hogares con los ingresos estimados requeridos para la satisfacción de ciertas necesidades “básicas”, calculadas según requerimientos calóricos (para la fijación de la línea de indigencia) y de un adicional para cubrir otros requerimientos básicos para el cálculo de la línea de pobreza. Subyace a esta metodología el supuesto neoliberal de que el bienestar material se reduce a la medición de la capacidad de compra en el mercado de bienes y servicios (Informe INDEC, 2012).

Desde fines de la década de los ochenta y sostenida en aquel diagnóstico prevaleciente que articuló de modo específico la cuestión social se profundizó la aplicación de una política social regida por las transformaciones de las regulaciones al mercado de trabajo, la privatización de la seguridad social y la generación de programas compensatorios (Cortés y Kessler, 2013). Se avanzó en un conjunto de políticas orientadas a la reforma del Estado mediante ajustes estructurales, privatización y descentralización de los servicios básicos (Nahón, 2010). Este provocó, entre otros efectos, que en 1995 la tasa de desocupación llegara a un pico del 18,8% (Delamata, 2004). Las modificaciones estructurales llevadas adelante por la dictadura cívico-militar desde 1976 se profundizaron de este modo en la década neoliberal y reformularon la política social de modo tal que se constituyó en función de la adaptación a un gasto público social que se reducía<sup>37</sup>, las estrategias de contención del conflicto y la búsqueda de alternativas al funcionamiento del mercado de trabajo (Andrenacci y Soldano, 2006: 19). Es decir, la sociedad argentina comenzó a crecer a costa de la exclusión del mercado de trabajo formal e informal de amplios sectores de la

---

<sup>37</sup> Vinocur y Halperín afirman que entre 1993 y 2003 la pobreza aumentó un 78%, mientras que el gasto social focalizado creció solamente un 24% (2004).

población y junto a ella, la exclusión de estos grupos del acceso a diversos — históricamente adquiridos— derechos sociales. Necesariamente, la política social se reformuló con dicho proceso y pasó de estar orientada a la protección pública a través del empleo formal y de las instituciones universalistas a colocar en el centro la lucha contra la pobreza reforzando una red de seguridad mínima “por detrás y por debajo” del mercado de trabajo (Andrenacci y Soldano, 2006).

Con los servicios universales cercenados y un mercado de trabajo expulsivo de mano de obra, se fortaleció el componente asistencial de la política social denominado como proceso de “asistencialización de la política social” (Álvarez Leguizamón, 2006: 105).<sup>38</sup> Esta se traduce en el lugar central que adopta la perspectiva del desarrollo social en la intervención estatal y va de la mano con el debilitamiento y la privatización del sistema de seguridad social. Poco a poco y a la luz del paradigma internacional del desarrollo social, las instancias administrativas nacionales establecieron distinciones cada vez más distantes entre los problemas vinculados a las condiciones de vida, entendidos como pobreza y abordados desde las áreas de desarrollo social, y aquellos de desempleo vinculados al mercado de trabajo, que debían ser respondidos por las políticas laborales. Esta estrategia tenía por efecto despolitizar la intervención estatal escindiendo el tratamiento de la pobreza de la política económica (Arias, 2011). Esto tuvo un correlato con el modo en que las instituciones se repartieron su intervención sobre los diferentes problemas: el área de Desarrollo Social para aquellas personas no empleables y el Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social para quienes se encontraban en condiciones de reingresar al mercado de trabajo, siguiendo una clasificación estatal que ubicaba en el primer grupo a las mujeres-madres y en el segundo a los hombres, reforzando así el modelo patriarcal que excluye a la mujer del mercado de trabajo (D’Amico, 2010, mimeo). Sostenida en esta recurrente y arbitraria distinción, crisis del mercado laboral y programas de asistencia social desplegaron desde entonces un recorrido concomitante.

---

<sup>38</sup> Para comprender este proceso, debemos recordar que hay política asistencial desde que un complejo de prácticas e instituciones profesionalizadas comenzaron a gestionar la supervivencia, el sostén y la resocialización de individuos y grupos en peligro de “desafiliación” social” (Castel, retomado por Andrenacci y Soldano, 2006).

La asistencialización del bienestar se institucionalizó en el traspaso del Estado de bienestar a un sistema nacional integral de políticas sociales, que quedó sellado en 1994 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (que en 1999 fue elevada al rango de Ministerio), a cargo de poblaciones estructuralmente pobres, nuevos pobres y vulnerables. Se vislumbró la aparición de la denominación de desarrollo en el área asistencial vinculada a la noción de desarrollo humano de Naciones Unidas que implica “el prudente traspaso de las responsabilidades del estado a la sociedad, se reemplaza la noción de Estado de bienestar por un Sistema nacional integral de políticas sociales” (Álvarez Leguizamón, 2006: 100-1).<sup>39</sup> Un primer gran indicio del comienzo de la consolidación de una política de “mínimos básicos” bajo lo que caracterizamos anteriormente como la lógica de compensación de riesgos.

Así, se instaló un dispositivo de intervención sostenido en el principio de “un ajuste con rostro humano”. Materializada en programas sociales, la política se orientó al ataque a la pobreza y priorizó el vínculo no mercantil con la población, lo cual fortaleció la noción de capital social. De esta manera, se distinguía un espacio donde primaban relaciones basadas en la solidaridad, la autogestión de la propia pobreza y la producción informal de una esfera mercantil, basada en la competencia. La focalización territorial promovió la participación tendiente a la autogestión de la pobreza. Se gestionaba una pobreza territorializada, a través de intervenciones fuertemente asistenciales aunque sostenidas en un discurso ciudadano neoliberal. La estrategia neoliberal promocionó la participación de la sociedad civil para extender ciudadanía pero combinado con la idea de un Estado mínimo, que produce “un encogimiento de las responsabilidades sociales y un gradual abandono del estado de su rol de garante de derechos” (Dagnino, 2003: 7). Este mecanismo implica reducir el significado colectivo de la ciudadanía, conectar ciudadanía con mercado, a través de la integración individual al mercado (como productor o consumidor) y cambiar a lógica del derecho por la necesidad en la formulación de políticas públicas.

---

<sup>39</sup> La Secretaría surge en el ámbito de Presidencia de la Nación, como un área pública del saber y hacer política, y se autonomiza de otras áreas a las que tradicionalmente se había asociado el bienestar social, como la salud, educación, o el trabajo y diferente también de las viejas áreas de asistencia social (Álvarez Leguizamón, 2006).

Desde este enfoque, la ciudadanía fue releída en clave de la vinculación al trabajo comunitario participativo, instrumento cuya eficacia consistía en “aprovechar” el propio conocimiento que la población tiene de sus relaciones locales. Se valorizó la participación de las comunidades en la gestión de las políticas públicas definiéndola como la organización “racional, consciente y voluntaria” (CEPAL, 2007) para la satisfacción de necesidades, basada en los imperativos morales de la educación ciudadana y la cohesión social.<sup>40</sup> Esta tendencia descentralizadora se reforzó en tanto se delegaba la gestión de los programas en organizaciones de la sociedad civil en algunos casos, y en los gobiernos a escala municipal en otros.

Como contracara, se colocó el foco en la transitoriedad de la situación de vulnerabilidad, en el riesgo. Esto implicó poner el énfasis en la situación de vulnerabilidad que tenía que ver con una situación coyuntural (el desempleo por ejemplo) y no con una historia que sedimentaba en la localización geográfica (de necesidades básicas históricamente insatisfechas). El reconocimiento de capacidades enmarcado en un desarrollo social humanizado desplazó el foco de los derechos y garantías que el Estado regulaba para revalorizar capitales de las familias o de la comunidad en situación de extrema precariedad, lo cual tuvo como correlato la mercantilización cada vez más profunda de la reproducción de la vida y el bienestar. Las intervenciones fueron asistencialistas no por su metodología, sino porque sustituyeron un marco de derechos y garantías que obligaba a asistir a los grupos sociales con necesidades específicas y a los sectores sociales en condiciones de máxima explotación bajo el derecho a la asistencia por la generalización de intervenciones que se focalizaron en las carencias y que asumieron un carácter volátil (Grassi y Alayón, 2004).

En síntesis, la particularidad de la política social de la década de los noventa fue que quienes debían ser asistidos no lo eran por causas accidentales que les incapacitaban conseguir sus medios de vida, sino debido a la limitación estructural del mercado de trabajo

---

<sup>40</sup> En el documento *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina*, CEPAL afirma que la participación social “desarrolla la conciencia cívica de las personas, refuerza los lazos de solidaridad, hace más comprensible la noción de interés general, y permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública. La participación es a la vez un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas modalidades de acción colectiva, y persigue fines igualitarios para la sociedad.” (CEPAL, 2007: 91).



para cumplir los objetivos de distribución (Grassi, 2006: 26). La asistencia pasó a ser entonces una de las formas de intervención centrales organizada por fuera de las instituciones del trabajo. La población comenzó a ser vista como recurso y las políticas asistenciales buscaron garantizar la reproducción de categorías básicas de fuerza de trabajo urbana. Es decir, una política compensatoria de las fallas de otros vectores centrales de inclusión se volvió gradualmente en el foco central de la intervención estatal. Bajo el modelo neoliberal, la política social adoptó las siguientes características: privatización, universalidad restringida, focalización de la intervención y aumento de políticas asistenciales (Hintze 2000: 17). Esta reforma hacia una administración de tipo gerencial, privilegió el contenido instrumental y calculable de la ciudadanía más que a su contenido de derecho y tuvo como resultados una inclusión desfavorable, una institucionalización de la pobreza a través de programas de focalización y la inferiorización de la posición que ocupan los receptores de políticas asistenciales; a la vez que se generó una nueva relación entre pobres y Estado, más individualizada (Roberts, 2000: 223.)

Estas transformaciones nos muestran que, en Argentina, en estrecha coincidencia con la direccionalidad que caracterizó a la región, el Estado adoptó políticas económicas, fiscales y sociales de desregulación, privatización y residualización del bienestar, atravesadas por patrones de organización transnacionales que promovieron la modificación de la lógica de un horizonte universalista del derecho ciudadano, hacia otra de acceso condicionado. Asimismo, que ese acceso condicionado a su vez estuvo generizado, ya que las vías de integración social adoptaron carriles diferenciados para hombres y mujeres. Dicha dinámica tuvo continuidad en el tiempo y dio a luz a los denominados programas de transferencia condicionada de ingresos (TIC o CCT, según su definición en inglés, “conditional cash transfers”).

## 2.2 -Estado y clases populares: una relación mediada por planes de empleo

Los TIC tienen su historia particular en Argentina. El primer antecedente que se registra de esta lógica de intervención estatal fue en 1991, con la creación del Fondo Nacional de Empleo<sup>41</sup>, que implicaba realizar diferentes tareas a cambio del cobro del beneficio, y

---

<sup>41</sup> En el marco de la Ley Nacional de Empleo n° 24.013.

buscaba asimilar los requisitos a pautas similares a las de los trabajadores asalariados. Luego, fueron las demandas de los sectores populares orientadas a la obtención de trabajo a mediados de la década de los noventa en un contexto de desempleo estructural que el Estado respondió con un tipo de programas de transferencia directa de ingresos con contraprestación (Carpio y Novakovsky, 1999). Denominados “programas de emergencia de empleo”, tendían a la transitoriedad (Merlinsky, 2002). El financiamiento de mano de obra se utilizaba para la realización de proyectos comunitarios orientados a satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población con menores recursos. Los receptores debían realizar una contraprestación laboral<sup>42</sup> sea mercantil o social que en su origen estaba orientada por una lógica de fragmentación y dispersión (Cerrutti y Grimson, 2004: 20). Más allá de su nombre, esta herramienta central de intervención sobre la cuestión social no emergió como instrumento de inserción laboral sino con el objetivo explícito de reducir la pobreza, dejando de lado el problema del desempleo que, para entonces, ya era acuciante. Es decir, ante la dificultad de acceso al trabajo, los planes como recursos se constituyeron en insumos clave para la reproducción al mínimo de la vida (Soldano, 2010).

En sus orígenes, la política de planes de empleo asumió la forma del plan Trabajar, que tuvo sus inicios en 1996 como respuesta a una serie de movilizaciones de grupos de desocupados en Mar del Plata y Florencio Varela (Ronconi, 2002; Golbert, 2006). Este programa fue el sucesor del “Programa Intensivo de Trabajo” (PIT), creado en 1993, y devino más tarde en Plan Trabajar II (1997-8) y III (1998-hasta su eliminación). Hacia 1999 existía un total de 107.466 beneficiarios (Golbert, 2006: 22). Estos programas continuarán su trayectoria ampliada con el Programa de Emergencia Laboral (PEL) -luego devenido en Programa de Empleo Comunitario (PEC)-, orientado a consorcios productivos locales como al autoempleo productivo (Andrenacci, Ikei, Mecle, Corvalán, 2006).<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Los espacios de contraprestación laboral fueron un objeto central de indagación para las ciencias sociales en tanto allí se hacen presentes las reglas, tensiones y contradicciones que aparecen en el vínculo entre Estado, organizaciones y beneficiarios (Grimson, 2003 a: 22 y 2003 b; Cerrutti y Grimson, 2004).

<sup>43</sup> A nivel provincial, en este periodo se implementaron dos políticas con impacto en términos de empleo: el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano (1992-continúa que fomenta obras de infraestructura urbana y asistencia social) y el Programa Barrios Bonaerenses (1996-continúa) que ejecuta obras de infraestructura barrial dentro de los municipios y depende del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires (Soldano y Costa, 2015: 455).

En una primera instancia, a través de los programas, el Estado adoptó un rol activo en la mercantilización de tareas que hasta ese momento se llevaban adelante de modo voluntario, al poner precio a las tareas comunitarias que venían desarrollándose a escala barrial, como la participación en comedores o copas de leche e incorporándolas en el marco de la “contraprestación laboral” (Wyckzikyer, 2007). La autora sostiene la tesis de que cuando el problema de “descapitalización” de las organizaciones en términos de pérdida de voluntarios comienza a aparecer como dilema, éstas comienzan a ofrecer algo “a cambio” de la actividad que las personas realizan: el plan. Este proceso tuvo dos consecuencias: transformó a los planes sociales en recursos organizacionales y delegó en organizaciones comunitarias las tareas que se suponían en la órbita de responsabilidad estatal. A su vez, en una coyuntura de alta desocupación y tras un intenso debate político en las organizaciones territoriales de base, la contraprestación laboral fue resignificada como trabajo y sus condiciones disputadas apelando al significante de trabajo “digno”. Este proceso fue de la mano con la reconfiguración de la subjetividad de los autodenominados, a partir de entonces, trabajadores desocupados, nucleados en lo que se constituiría como Movimiento de Trabajadores Desocupados (Retamozo, 2009). De este modo, confluía la visión neoliberal de absorción por parte de la sociedad civil (indistinta del mercado) de funciones estatales de provisión de bienes con el reclamo de autonomía de ciertos MTD.

En una segunda instancia, con la implementación del plan JJH<sup>44</sup>, se produce una forma de intervención “en los márgenes” (Andrenacci y Soldano, 2006), es decir, es una política que actúa sobre los sujetos que no pueden acceder a los mecanismos principales de integración social que históricamente habían existido, vinculados a la participación en el mercado de trabajo formal. Se pone en juego aquí una concepción de integración social vinculada a los

---

<sup>44</sup> Creado mediante el decreto n° 565 del 03/04/2002, a partir de que en enero de ese año se declarara la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria (Ley 25561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen cambiario, y el Decreto n 50, 08/01/2002 en Golbert, 2006: 14), y más tarde la Emergencia Ocupacional Nacional hasta el día 31 de diciembre de 2002 (Decreto 165/2002), el Programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados consistió en una prestación dineraria de \$150 mensuales, a cambio de la cual el beneficiario debe realizar una contraprestación laboral, sea mercantil o social, de 4 hs diarias.(datos tomados del MDS). La novedad del plan fue su masificación: al mes de abril de 2003, según datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), el número de beneficiarios del programa alcanzó a 1.987.875 personas (CELS 2003). Coinciden en esa cifra Svampa y Pereyra, 2004; Delamata, 2004. Este programa fue una política implementada por el entonces presidente Eduardo Duhalde, tras el estallido social ocurrido el 19 y 20 de diciembre que fuera denominado como “cacerolazo” (Barbetta y Bidaseca, 2004)

canales tradicionales de la sociedad salarial (el empleo como eje articulador de la experiencia de integración) y una dimensión asistencial del Estado a través de la creación de programas sociales que se expande ante la ausencia de dichos canales. Se produjo así una “remercantilización” de las políticas sociales que volvía a dejar en la esfera de la responsabilidad individual las herramientas y la tarea de reincorporarse en la dinámica productiva, y de esta manera perdió de vista la construcción del problema del desempleo como cuestión social.

El programa JJH tuvo el impacto cuantitativo más grande en la política de planes de empleo, alcanzado a casi 2.000.000 de beneficiarios en todo el país, en un contexto en que la población desocupada prácticamente duplicaba esa cantidad. Si bien el plan tuvo el efecto de “colchón” (Masseti, 2006) en tanto amortiguó las demandas sociales al Estado y permitió una transferencia monetaria que logró que los ingresos de la población empobrecida no cayeran más fuertemente, por el tipo de población focalizada no significó un aumento del ingreso en los hogares (Cortés et al, 2003: 14). Asimismo, la proliferación de políticas asistenciales conllevó una discusión pública acerca de la manera de distribuir a través de programas el gasto público focalizado. En el marco de estas discusiones, la contraprestación se delineó como un elemento controvertido, que generó oposición desde dos puntos de vista completamente diferenciados: por un lado, quienes defendieron la universalidad del derecho a la asistencia, y que por lo tanto, cuestionaron la condicionalidad de plan. Así, afirma Grassi: “Durante todo el período se sucedían denuncias acerca de la escasa transparencia en las listas de beneficiarios y el incumplimiento de los requisitos estipulados: ciertas o no, eran una consecuencia directa de una política de estado sostenida apenas en criterios técnicos de selección de “merecedores”, que se aunaba a la concepción y uso clásico de la asistencia social como una acción particular y discrecional, por sobre el derecho de igualdad de los ciudadanos de la Nación (Grassi, s/f: 11). Por otro, quienes se opusieron a la derivación de gasto estatal a las políticas sociales y sostienen que la contraprestación se constituye en un desincentivo al trabajo. Cabe aclarar que este último posicionamiento se sostuvo alrededor de la discusión

acerca de la “cultura del trabajo”<sup>45</sup> e instaló en el sentido común la afirmación de la pérdida de pautas del mundo laboral en los sectores populares, siendo las instituciones católicas las que han sostenido más fuertemente esta posición (Golbert, 2006: 34; D’Amico, 2010).<sup>46</sup> Esta crítica se refuerza por trabajos que sostienen que las relaciones en que se inscriben los beneficiarios de políticas sociales están orientadas en su mayoría por un fuerte sesgo clientelar, que reduce la participación de los beneficiarios de las políticas a relaciones de dominación y sumisión, en tanto los beneficiarios no participan desde un lugar de derecho, sino de riesgo, negándoles así la capacidad de constituir nuevos significados a su participación en la política social (Cortazzo y Schettini, 2003). El programa fue cuestionado por quienes consideraban que sostenía las mismas limitaciones de asistencialismo, focalización y precarización que aquellos implementados en la década anterior (Rossi, Pautassi y Campos, 2003; Golbert, 2004; Lo Vuolo, 2004; Guimenez y Zibechi, 2005; Draibe y Riesco, 2006; Neffa, 2009). Estos estudios niegan la positividad de las prácticas que los beneficiarios realizan desde sus diferentes formas de participación, porque le dan centralidad a una posición normativa acerca de cómo deberían estar orientadas las políticas.<sup>47</sup>

Como vemos, la condicionalidad de las transferencias a través de la contraprestación obligatoria y el criterio de “prueba de medios” volvieron a reflatar las discusiones acerca de la noción de ciudadanía en el sentido del carácter universalizador que las sustentaba (Nun, 1997; Levín, 2000). No obstante, el JJH se constituyó en una intervención sin precedentes, en principio, en cuanto a la masividad de su alcance. Asimismo cabe destacar otro impacto relevante, de carácter cualitativo. Si bien esta política se orientó a beneficiarios

---

<sup>45</sup> Esta discusión se enmarca en una argumentación de más largo alcance que ya Fraser y Gordon (1997) reconstruyeron en detalle al realizar su estudio sobre la genealogía de la “dependencia”. Las autoras afirman que tanto desde discursos conservadores como liberales se cuestiona la dependencia del bienestar (entendido éste como políticas asistenciales) en tanto excede la necesidad monetaria y que se relaciona con defectos propios de los grupos pobres, sean biológicos o culturales, acentuando así explicaciones esencialistas acerca de la pobreza, sean estas “naturalistas” o “culturalistas” (Fraser y Gordon, 1997: 193).

<sup>46</sup> Es interesante destacar que la iglesia católica se constituye, desde comienzos de la crisis, en un actor central sentado en la mesa de diálogo con el gobierno para definir la política de emergencia, y luego se volverá un actor encargado también de la canalización de la política (Golbert 2006; Woods, 2007 y Wyczykier, 2007).

<sup>47</sup> Recuperamos la noción de “positividad” como lo opuesto a las tendencias que han anclado a los sectores populares en la “pura negatividad”, tal como la plantea Merklen (2005:35-36). El autor cuestiona que las ciencias sociales han tendido a caracterizar a los sectores populares por sus carencias frente a un ideal vinculado a una concepción de la democracia y la ciudadanía occidental y liberal.

individuales, las organizaciones sociales revirtieron exitosamente dicha individualización. A través de una tarea de articulación colectiva de la gestión de los planes mediante la presentación de proyectos comunitarios (generalmente roperos, copas de leche y comedores) en los que se insertaban los/as receptores del programa, disputaron a los municipios el control por los recursos y colectivizaron los canales para su acceso. Por último, aunque el plan fue pensado como respuesta transitoria a la crisis, como una solución inmediata para amplios sectores que demandaban al Estado su responsabilidad por la situación de hambre y desocupación, con el tiempo adquirió un reconocimiento y una relevancia que provocó la renovación automática del decreto que le dio origen durante cinco años.<sup>48</sup>

Con el tiempo, su extendido alcance y su continuidad constituyeron dos novedades frente a la comúnmente reconocida focalización y transitoriedad que habían caracterizado a las políticas de transferencia condicionada de ingresos. Lentamente el programa devenía un derecho adquirido en la vida cotidiana de quienes habían sido incluidos en él.

### 2.3- Los programas sociales más allá del JJH

Hacia 2003 un doble enmarcado de la discusión sobre el carácter que debían adoptar los programas sociales orientó la política nacional: por un lado, la construcción –en diálogo con la escala internacional- de un Piso de Protección Social (PPS)<sup>49</sup>; por otro, respecto de una lógica de productividad. El programa JJH se articuló entonces con el *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”*, en este caso dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN).<sup>50</sup> Este programa intentaba promover la generación de empleo y espacios asociativos desde el financiamiento de proyectos

---

<sup>48</sup> La duración del plan se prolonga acorde a la vigencia de la declarada Emergencia Ocupacional Nacional, que mediante diferentes leyes comienza a ser prorrogada, siendo la última de ellas la Ley n° 26.077, que dio continuidad al Programa JJH hasta el 31 de diciembre de 2006.

<sup>49</sup> “La iniciativa de protección social en Argentina, busca extender el alcance de la seguridad social, priorizando su cobertura sobre la población que se encuentra en una situación de mayor vulnerabilidad y se posiciona naturalmente como una estrategia continua, y no como forma de remediar un hecho focalizado, atado a una visión cortoplacista” (Observatorio de la Seguridad social, 2012: 13).

<sup>50</sup> Plan que genera trabajo a través de la capacitación y asistencia técnica y financiera a proyectos o acciones socioproductivas. Para más información ver <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2667>

integrales de desarrollo territorial, con la idea de fortalecer emprendimientos de economía social. Tomaba los antecedentes de algunos programas focalizados implementados durante la década de los noventa, pero buscaba incrementar la intervención en acciones relacionadas con la pobreza y el desempleo. De esa manera, proponía una nueva estrategia en el abordaje del desempleo desde nuevos marcos conceptuales y metodológicos que recuperaban propuestas dentro del campo de la economía social e integraba diferentes programas focalizados ya existentes dentro del Ministerio de Desarrollo Social desde la década de los noventa (Maier y Carballeda, 2011: 5).

La tensión entre programas de carácter productivo o asistencial, así como la discusión acerca del rol que el MDS debía tener en su implementación, se saldó transitoriamente en 2006, cuando el gobierno nacional por entonces encabezado por Néstor Kirchner, anunció cambios en la política de planes sociales y propuso el pasaje voluntario del *Plan JJH* al *Plan Familias por la Inclusión Social (PF)* y al *Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)*. Los tres pilares en los que se basó la política social fueron: establecer un ingreso básico de arranque, el reentrenamiento laboral y la orientación de políticas focalizadas para grupos específicos (MDSN, 2006).

El *SCE* fue un seguro de base no contributiva, orientado en una primera etapa a los beneficiarios hombres menores de 30 años del programa *JJH*. Consistía en una prestación dineraria no remunerativa mensual por un periodo máximo de veinticuatro meses de \$275. Durante ese periodo el beneficiario debe capacitarse en un oficio según su interés y las alternativas provistas por las oficinas municipales de formación dispuestas a tal fin. Al cabo de los dos años, la oficina de empleo se conformaba en una instancia de mediación para vincular a estos beneficiarios capacitados con empresas que requirieran mano de obra.

El *PF*, a diferencia del *SCE*, surgió para aquellas familias en situación de vulnerabilidad social que no pudieran enmarcarse en los criterios de empleabilidad mencionados anteriormente. A diferencia de la emergencia de los programas asistenciales, promovía una mirada integral sobre el riesgo social de las familias. Consistía en un ingreso básico que el/la beneficiario/a recibía mensualmente de \$150 a los que agregaba \$25 más a partir de dos hijos, sumando luego esa cantidad por cada hijo hasta un máximo de seis, de manera

que podría llegar a cobrar un máximo de \$275 (que ascendió en 2007 a un mínimo de \$185 y un máximo de \$305 (MDS, 2007) y eliminó la obligatoriedad de la contraprestación a cambio del cobro. Sostenía como requisito la presentación del certificado de vacunación y de escolaridad de los hijos a su cargo. En particular, el PF fue pensado como un modo de contribuir a ampliar el ingreso básico, aunque de manera focalizada. Así, el aumento de ingreso se daba mediante el reconocimiento diferencial del número de hijos, lo que, desde los objetivos explicitados del programa, tendería en un mediano plazo a extenderse bajo la forma de asignaciones familiares (MDS, 2006)<sup>51</sup>, dando así el puntapié inicial a partir del cual se va a plantear, tres años más tarde, la creación de la AUH.

La nueva intervención mediante planes a partir de un criterio común básico, la empleabilidad, clasificaba a los beneficiarios en dos: aquellos/as jóvenes con posibilidad de aprender un oficio, pasaban al SCE para una posible reinserción en el mercado laboral. Los/as jefes/as de hogar en situación de vulnerabilidad y que quedaban por fuera del criterio de empleabilidad pasaban al PF, programa que ya no pedía como requisito la contraprestación laboral. Esta clasificación implicó nuevamente un reparto institucional profundamente distintivo según el género de los/as beneficiarios/as: los beneficiarios del SCE –mayoritariamente hombres- quedaban en la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las del PF –generalmente mujeres con hijos a cargo- en la del Ministerio de Desarrollo Social. La propuesta tendía a quitar la responsabilidad de la contraprestación laboral a las mujeres-madres para que, a cambio, se dedicasen a tiempo completo a la atención de sus hijos.<sup>52</sup> En línea con lo que sucede con otros programas en América Latina, este tipo de intervenciones “lejos de abordar problemáticas familiares y de actuar para reducir las desigualdades de género y de generación que los especialistas en familia y pobreza han apuntado como prioridades de las políticas sociales hacia las familias (...) lleva a cabo acciones asistencialistas con individuos vulnerables y desposeídos y no con y

---

<sup>51</sup> La resolución MSD n° 825 que dio origen al Programa Familias fue reemplazada en agosto del 2009 por la Resolución MDS N° 3380. Más información en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/resena.asp> La distinción a partir de criterios de empleabilidad fue implementada a través del Decreto n° 1506/04, pero este criterio es sólo general y carece de una especificación de las condiciones requeridas.

<sup>52</sup> Más allá de esto algunas mujeres optaron por pasar al SCE. Para una mayor discusión, ver el trabajo de Calvi y Zibecchi (2007), quienes analizaron escenarios posibles de decisión de las mujeres frente al cambio de plan.



hacia las familias” (González de la Rocha, 2005a: 5).<sup>53</sup> Esta situación no es ajena a lo que ocurre con el binomio SCE y PF implementado en nuestro país. El traspaso de planes provocó “que los senderos de la productividad (vinculada al universo de lo público, lo masculino y la jefatura de hogar) y la asistencia a las familias (de carácter doméstico y presuntamente femenino) se bifurcaran cada vez más” (Faur, 2014: 183). Éste no solo reforzaba la familiarización de la responsabilidad por la situación escolar y sanitaria de los/as niños/as sino que se promovía dentro de las familias un rol femenino maternalizado.

Por otra parte, en ambos casos, el traspaso a cualquiera de los planes se hacía de manera individual por cada beneficiario, a través de un Convenio Individual de Adhesión (D’Amico, 2010). Los planes se orientaban a “beneficiarios”, es decir, la letra de la política social sostenía el carácter individual del beneficio, ya implementado por los planes JJH. Podemos afirmar que el SCE y el PF apuntaban a un grupo de individuos focalizados a quienes se les ofrecía un conjunto de herramientas a corto plazo para luego volver a dejar en manos de los propios actores la posibilidad de modificar su situación de marginalidad, producto de la exclusión del mercado laboral que los atravesaba. Asimismo, ambos programas eliminaron la obligatoriedad de la contraprestación laboral, modificando las características de las tareas que debían hacerse a cambio del cobro. Esta transformación deja de ser un mero detalle si reconocemos que la contraprestación, característica no poco controvertida de los planes de empleo desde su implementación, se encontraba asociada en muchos casos directamente a las actividades cotidianas llevadas adelante en las organizaciones socioterritoriales.

#### 2.4- Transferencia de ingresos, programas sociales y empleabilidad

Entre los últimos cambios significativos en las políticas sociales que tuvieron lugar previamente a la implementación de la AUH, se destacan algunos que permiten comprender sentidos expresados y recuperados en aquélla. En febrero de 2009, desde el Ministerio de Desarrollo Social se anunció un *Plan de Fomento a la Economía Social*, centrado en las

---

<sup>53</sup> Así, en referencia a la experiencia mexicana la autora sostiene que: “Oportunidades es, más bien, un programa social que ha apostado a las nuevas generaciones (niños y jóvenes) a quienes llega a través de la familia (lo que no quiere decir que sea una política de y para las familias) y mediante el trabajo de las madres, quienes se ven envueltas en situaciones laborales y de trabajo doméstico que entran en conflicto con las corresponsabilidades” (González de la Rocha, 2005a: 29).

cooperativas de desocupados y microemprendedores que presten servicios, produzcan bienes o se dediquen a la construcción, tendiente a compensar la caída de la ocupación, coletazo de la crisis internacional de 2008. También se anunciaron la ampliación de beneficios para monotributistas sociales (ampliación de cobertura médica a sus familias) y el aumento de los montos que recibían las pensiones no contributivas (“Planes para los más pobres”, *Página 12*, 11/02/2009).

Unos meses más tarde, en agosto de ese año y en línea con el horizonte productivista que la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, reforzaba con el lema “La mejor política social es el trabajo”<sup>54</sup>, el gobierno nacional anunció el lanzamiento del *Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (AT)*<sup>55</sup>, definido como una estrategia de resolución de la problemática de la pobreza apuntando a la integración social y al cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. En este sentido, la ciudadanía volvía a ser pensada a través de la redefinición del diagnóstico acerca del fenómeno de la pobreza. Se revertía la situación (y responsabilización) individual para transformarla en una problemática social ligada al mundo del trabajo (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011; Malandra, 2013). El Programa está destinado a “personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria”.<sup>56</sup> Así se promovía una lógica ligada a

---

<sup>54</sup><http://www.telam.com.ar/notas/201403/54330-la-mejor-politica-social-es-el-trabajo-afirmo-la-ministra-alicia-kirchner.html>; <http://informaciondigital.com.ar/alicia-kirchner-el-trabajo-es-la-mejor-politica-social/> <http://enaun.mrecic.gov.ar/content/el-trabajo-es-la-mejor-pol%C3%ADtica-social-di%C3%A1logos-con-alicia-kirchner>

<sup>55</sup> “El Programa de Ingreso Social con Trabajo fue creado por la Resolución 3.182 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) el 6 de Agosto de 2009 y ratificado por el Decreto presidencial 1.067 el 14 de Agosto de 2009. Asimismo: “la Resolución N° 2476 del MDS del 3 de Mayo de 2010, resuelve adecuar el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” en función de los cambios producidos en los programas, proyectos y organismos intervinientes en el área. Se hace referencia particular a la creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo. De este modo, el Plan Nacional “Manos a la Obra” queda asimilado en su conjunto a la marca registrada “Argentina Trabaja”. (Fernández, 2012: 14).

<sup>56</sup> <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp>. Asimismo, las tareas, orientadas a realizar obras públicas locales para mejorar la calidad de vida de los vecinos de los barrios, preveen: saneamiento: redes de cloacas y agua; Infraestructura urbana: veredas, pavimento, cordón cuneta, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación y desagües pluviales.; mejoramiento de espacios verdes: plazas y parques, limpieza de las márgenes de ríos y arroyos, tratamiento de residuos sólidos y urbanos; infraestructura comunitaria: mantenimiento y construcción de obras locales, escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud sociales, clubes e iglesias y viviendas: mejoramiento habitacional. “Un plan para crear 100 mil puestos de trabajo”, *Página 12*, 14/08/2009.

la productividad, desde un ministerio que históricamente había intervenido desde la lógica de la vulnerabilidad de los “asistidos”, lo que abrió algunos interrogantes acerca de cómo interpretar los objetivos del programa.

De aplicación nacional, aunque con un fuerte sesgo en sus comienzos de circunscripción a la provincia de Buenos Aires<sup>57</sup>, apuntaba a la generación de empleo, la capacitación desde una perspectiva integral y la promoción de la actividad cooperativa. El programa combinaba el financiamiento de infraestructura urbana con la capacitación en diferentes oficios como medio para impulsar la creación de fuentes de trabajos que puedan sustentarse en el tiempo y generen sentido de pertenencia (Repetto, Boix, Fernández; 2011). Según la normativa del programa, la contraprestación consiste en el cumplimiento de 40 horas semanales (4 de trabajo y 4 de asistencia a un curso de perfeccionamiento de su oficio original, o bien terminalidad de los ciclos educativos obligatorios, asistencia y promoción de la salud, entre otros, a través del *Programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende*<sup>58</sup>). De esta manera, aun cuando el programa partía de la cartera del MDS, a través de la promoción del cooperativismo planteaba la posibilidad de fortalecer a los cooperativistas y sus familias en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía, en particular en relación a la educación, la salud, el trabajo y la integración a los procesos sociales y productivos (MDS, 2010). La inserción laboral a través del AT brinda prestaciones sociales tales como el acceso a una obra social y a aportes previsionales, a través de la inscripción como monotributistas sociales en la AFIP y luego, el acceso posterior a los beneficios de la AUH complementa las asignaciones familiares de los trabajadores informales y/o monotributistas sociales, muchos de ellos incorporados a AT. Es decir, ambos programas son compatibles.

---

<sup>57</sup> Hacia 2010, el programa se había implementado en 36 municipios de la provincia de Buenos Aires, para luego expandirse a provincias y municipios de otras regiones del país, como Corrientes; Entre Ríos, Mendoza y Tucumán (Fernández, 2012: 19). Los criterios para determinar las provincias en las que se implementa, se determinaron siguiendo los siguientes indicadores: 1) población entre 18 y 64 años con NBI, según los datos del Censo 2001. 2) Tasas de actividad, ocupación y desocupación al segundo trimestre de 2009 y 3) capacidad de gestión e implementación de programas sociales (MDS, 2010), priorizando la región del Noreste (NEA), el Noroeste (NOA) y Cuyo. Dentro de éstas se priorizaron -siguiendo los mismos criterios- las provincias de Tucumán, Corrientes y San Juan, respectivamente (Hopp, 2015: 213).

<sup>58</sup> Orientado a los titulares de titular del Programa de Ingreso Social con Trabajo o Ellas Hacen, y realizado en conjunto con el Ministerio de Educación a través del programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FinEs). Esta iniciativa está pensada especialmente para quienes trabajan o tienen una familia a cargo, ya que cuenta con horarios flexibles y sedes a lo largo y ancho del país. El título que otorga es oficial y tiene validez nacional.

Consideramos que, como política implementada el mismo año que la AUH y compatible con aquella, permite dar a conocer convergencias acerca de cómo el Estado visibiliza a través de estos programas una relación más integral sobre la problemática social que afecta a amplios sectores de la población insertos en el mercado de trabajo informal y/o desempleados. En este sentido, hay un efecto complementario entre dos políticas que ponen el énfasis en el ejercicio de derechos ciudadanos y en la integración a los procesos productivos. En esa convergencia, los programas de transferencia de ingresos (reconfigurados en asignaciones familiares con la aparición de la AUH) y los programas de orientación productiva dejan de ser visibilizados, en la política social argentina, como ingresos excluyentes.<sup>59</sup>

Otra característica controversial que diferencia al programa AT de los anteriores se refiere al rol que se les asigna a las organizaciones sociales en el programa. Tal como analizó Malandra (2013) inicialmente el programa se basó en la relación directa entre el gobierno nacional y los intendentes. De esta manera, los ejecutivos locales disputaban para desplazar el poder que habían acumulado las organizaciones territoriales en la distribución y articulación de actividades y demandas en torno a los planes sociales con la masificación del JJH. Así, el autor muestra cómo esa demanda muestra un doble clivaje de disputa: por un lado, la puja entre intendentes y organizaciones territoriales en la centralización de los recursos y de la inscripción de los interesados<sup>60</sup>. Por otro, la escisión dentro del propio espacio de las organizaciones sociales, entre aquellas que participaban del arco oficialista a través del proyecto de la Transversalidad y las que se constituyen en el Frente de Lucha por

---

<sup>59</sup> Según datos del MDS en 2010, se habían incorporado al AT 157.089 personas sobre 201.282 anotados. En octubre de 2011, según el informe “Protección de derechos sociales a través de la transparencia y el acceso a la información” realizado por la Fundación Poder Ciudadano, la cantidad de incorporados llega a casi 200 mil personas, con una remuneración de \$1285 por mes, por debajo del salario mínimo, que por Resolución 2/2011 de agosto de ese año fijaba el SMVM en \$2300 (<http://chequeado.com/el-explicador/el-plan-argentina-trabaja-numeros-y-deficiencias/>; <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/185000-189999/186091/norma.htm>). La participación según género es casi equitativa (50.9% de hombres, 49.1% de mujeres) aunque es llamativa la diferencia que se establece por franjas etáreas, ya que entre los 24 y 49 años la participación femenina supera a la masculina en un 12.4% (Fernández, 2012: 22). Es decir, en la edad de mayor actividad en el mercado laboral la inserción femenina se vuelve más notable dentro del programa.

<sup>60</sup> Esta misma tensión la había planteado otro programa cooperativista, el *Programa Federal de Emergencia Habitacional* (“Techo y trabajo”) creado en 2003, que estuvo gestionado por organizaciones piqueteras y por municipios (Soldano y Costa, 2015). Así, Alicia Kirchner afirmaba: “En este programa no hay intermediarios, no busquen al puntero de turno” (*Página 12*, 11/02/2010).

Cooperativas sin Punteros.<sup>61</sup> En noviembre de 2009, las organizaciones nucleadas en el Frente organizaron un acampe frente al MDS. Cuestionaban tanto el manejo poco transparente de las estructuras de gobierno del conurbano bonaerense en las que el programa se montaba como el trato diferencial que consideraban que el gobierno tenía entre las organizaciones tildadas de “oficialistas”. Buscaban así obtener un acceso equitativo a lugares para cooperativistas. En estos procesos, el programa AT también moldeó las relaciones entre los poderes ejecutivos locales y las organizaciones territoriales.

Consideramos que el recorrido histórico realizado a través de los diferentes programas sociales que se sucedieron en nuestro país permite mostrar por qué una transformación en este tipo de programas ofrece un piso de indagación relevante para comprender la relación entre Estado y sectores populares. En primer lugar, muestra los cambios “asociativos y relacionales” que se han producido en los sectores populares de nuestro país (Grimson, 2005: 9), da centralidad a los modos en que las políticas fueron apropiadas por los beneficiarios y adquirieron sentidos en contextos específicos y visibiliza el modo en que los planes sociales ordenaron una trama organizacional en la que se volvieron a la vez recursos políticos, económicos, sociales y simbólicos.<sup>62</sup> En segundo lugar, por la consolidación de

---

<sup>61</sup> Recordemos que, a pocos días del anuncio del programa, una red de organizaciones sociales –desligadas del entramado político oficial- confluye en acciones de lucha que solicitan la apertura del padrón de beneficiarios y la autogestión del programa (Maneiro, 2016). Esta tensión se vio reflejada en el poder legislativo donde diputados de bloques opositores del Congreso de la Nación (GEN, Libres del Sur, Proyecto Sur, Diálogo por Buenos Aires, SI y UCR) dispusieron convocar a una audiencia pública sobre el plan Argentina trabaja para el 18 de marzo de 2010, donde se denunció discriminación y arbitrariedad del programa El MDS negoció con la CCC, el Polo Obrero, el MST-Teresa Vive, el Bloque Piquetero Nacional y el CUBa-MTR incorporar cada semana a 750 cooperativistas provenientes de sus filas. “De esta manera, en lo inmediato habrá 3000 piqueteros más por mes en el plan Argentina Trabaja, lo que implicará un presupuesto global de unos \$ 3.600.000 por mes sólo para este sector”. En cambio, las agrupaciones Barrios de Pie, el MTL, el FPDS y el MTD Aníbal Verón (Nueva Fuerza) no aceptaron la oferta del Gobierno. Así, la negociación logró dividir al frente piquetero contestatario. Aquellos que ingresaron al plan a través de organizaciones sociales lograron depender directamente del INAES. Si bien fueron muchas las organizaciones que participaron de las movilizaciones, Natalucci y Paschkes Ronis (2011) argumentan que la postura de éstas se relacionó con la posición que tenían frente al gobierno kirchnerista más que con la interpretación crítica del programa.

<sup>62</sup> Como enfatizaremos más adelante con el trabajo de Manzano (2007a: 238) el plan adquiere un conjunto de características tan fundamentales, que la gestión del plan implica gestión de la vida, en tanto abarca una serie de demandas y expectativas que trascienden el ámbito de la contraprestación. Aunque mantuvieran disputas con los intendentes por la intervención en las etapas de implementación de la política social, la estrategia fue diferente en cada caso. Así, mientras los movimientos más críticos al oficialismo (Frente Popular Darío Santillán, Corriente Clasista y Combativa, entre otros) mantuvieron una postura más cercana a la movilización y el acampe; otros como el Movimiento Evita, se ubicaron en una posición cercana al kirchnerismo y a la participación en los espacios estatales.

canales intermediarios que aparecieron para poder acceder a los programas sociales: aunque formalmente son otorgados directamente a los beneficiarios, la necesidad de generar espacios donde desarrollar la contraprestación laboral se tradujo en la disputa entre los diferentes gestores de la política (organizaciones o municipios). El modo en que el plan JJH se extendió en nuestro país (una masificación repentina y sostenida por la administración de los gobiernos locales) requirió de espacios organizacionales donde solicitar los planes y que se constituyeran en destino para la realización de las tareas que el plan solicita como contrapartida del cobro. La lógica de organización quedó muy apegada a la política estatal de planes de empleo, en tanto a partir de la masificación del PJJH “cada organización se convirtió en potencial ámbito de contraprestación” (Cerrutti y Grimson, 2004: 43). Lo mismo sucedió con los recorridos que las diferentes organizaciones emprendieron para disputar a los gobiernos municipales el control por las cooperativas. Sea este un efecto esperado de los programas, lo cierto es que su lógica de distribución terminó por fomentar la emergencia de instancias y actores de intermediación entre los beneficiarios y el Estado, así como de consolidar aquellas ya existentes.

En tercer lugar, en un contexto marcado por la incertidumbre, observamos que los planes sociales adquirieron relevancia en la estabilización de relaciones sociales a nivel comunitario, incorporándose en las estrategias que han sostenido las diferentes organizaciones sociales para “anclar rutinas” (Svampa y Pereyra, 2004: 191) y establecer “*islotos de certeza cotidianos*” (Vommaro, 2006: 170). A su vez, la continuidad en el tiempo de estas políticas focalizadas permitió a los sectores populares organizados construir un saber práctico minucioso sobre requisitos y reglamentaciones de los programas y aprehender sus posibilidades de demanda y de accesibilidad a derechos en su vinculación con el Estado en la vida cotidiana.

En cuarto lugar, conformaron un tipo de intervención que redefinió la participación de la población objetivo de los diferentes planes y programas desde la configuración de moralidades específicas orientadas a hombres y mujeres. Así, como afirma Faur:

“Allí donde las crisis económicas erosionaron la protección del riesgo social, fueron las mujeres quienes, aumentando y multiplicando su intervención en los ámbitos productivo, reproductivo y comunitario, apuntalaron la supervivencia de los miembros de sus hogares y comunidades. Sin embargo, la posibilidad de las mujeres pobres de orientar sus propios pasos por las distintas esferas según sus necesidades, derechos y deseos continuó siendo una ilusión, dado que las actividades domésticas y de cuidado en el hogar y en las comunidades se afincaban en su (tradicional)faceta familiarizada y feminizada” (2014: 173).

Las moralidades fomentadas por la políticas sociales se vincularon estrechamente a un modelo hegemónico de familia patriarcal y se sostuvieron en una rígida separación entre mundo del trabajo y mundo doméstico que reforzó el imaginario del hombre como principal proveedor y la mujer-madre como responsable de las tareas de reproducción social.

### 3-Hacia el estudio de la AUH

Este capítulo nos muestra algunos enmarcados que permiten construir sentidos en torno a la AUH que la preexisten y se entretajan con concepciones que se construyen más allá de las fronteras nacionales. La pregunta por las condiciones de ciudadanía que construye el Estado a través de sus políticas sociales no nace con la AUH ni se delimita a nuestro país. Podemos pensar en cambio que este interrogante es un punto de llegada en el que sedimentan lineamientos contruidos a escala internacional así como diversas políticas sociales implementadas previamente en nuestro país. Ambos van generando condiciones para la incorporación de un enfoque de derechos orientado a la protección social en el tipo de intervenciones que se llevan adelante con más fuerza a partir de 2006 en la política social argentina.

Si esto fue posible es porque ocurrió un desplazamiento de la cuestión social entendida como pobreza a su redefinición como desigualdad. Esto no sucedió de manera aislada sino que fue un corrimiento que enlazó las definiciones de la cuestión social de escala regional con los denominadores de las políticas sociales en la Argentina de las últimas décadas. La “lucha contra la pobreza” de escala internacional se encarnó en la Argentina de principios

de los ochenta a través del PAN; la multidimensionalidad de la pobreza señalada por los organismos internacionales fue apropiada en nuestro país a través del fomento del capital social y los organismos de desarrollo social que dieron a la luz un esquema de seguimiento focalizado de las poblaciones vulnerables a través de sistemas de monitoreo y de la implementación de los primeros programas de empleo; las políticas de transferencia condicionadas de ingreso de alcance en toda América Latina tuvieron su correlato en la masividad que adoptó en 2002 el JJH. Finalmente, la incorporación de una limitada noción de igualdad, preocupada por los límites que producía la exclusión al crecimiento, desplazó gradualmente el enfoque de riesgo por el de protección social. Asimismo, mostramos en perspectiva histórica que la relación entre Estado y sectores populares en Argentina se fue modificando al compás de los programas sociales implementados, y desplegamos los antecedentes a la AUH y cómo aquellos fueron tallando una modalidad de vínculo entre sectores populares y Estado.

A partir de este desarrollo, es posible reconocer cómo se conjugan en la AUH los sentidos y debates de los programas e intervenciones previamente existentes: por un lado, busca retomar la disputa entre lógicas asistenciales y productivas; por otro, tensiona una lógica contributiva propia de la seguridad social con la persistencia de requerimientos típicos de los programas de transferencias condicionada de ingresos (en salud y educación, aunque no laboral) y por último, presenta una dinámica de asignación familiar en clave de derechos cuyos sujetos se superponen (trabajadores informales, desempleados y niños/as) y que también provoca exclusiones, lo que actualiza las pujas por el sentido corporativizado de la ciudadanía. Para avanzar en el análisis de estas tensiones, en el próximo capítulo nos adentramos en el contexto de implementación de la AUH y sus características administrativas y políticas.



## CAPÍTULO 2

### Los sentidos y disputas en torno las políticas sociales partir de la implementación de la AUH

En este capítulo buscamos caracterizar el programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social creado por el gobierno nacional en el año 2009. En principio, recomponemos sus principales características administrativas a través de las siguientes fuentes: reglamentaciones, decretos y materiales periodísticos que nos permitieron reconstruir sus componentes, población objeto y mecanismo administrativo de aprobación y financiamiento. Luego, dialogamos con las primeras evaluaciones sobre su impacto que hicieron los trabajos académicos. Finalmente, recuperamos los discursos académicos y políticos ampliamente sesgados por un planteo normativo del funcionamiento del programa, frente a los cuales mostraremos las tensiones que se produjeron con la presencia de la AUH en la vida de los sectores populares.

#### 1-Las características administrativas de la Asignación Universal por Hijo

La AUH constituye en un componente no contributivo del sistema de asignaciones familiares implementado el 1º de noviembre de 2009, incorporado a la Ley de Asignaciones Familiares N°24714.<sup>63</sup> Otorga una prestación no contributiva similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Decreto P.E.N 1602/2009).<sup>64</sup> Consistía originalmente en el cobro de \$180 por cada hijo menor de 18 años. Cobran la AUH los hijos de trabajadores formales con salarios menores de aquellos montos afectados por impuesto a las ganancias y los

---

<sup>63</sup> Puede encontrar la ley en: <http://web.conicet.gov.ar/documents/30440/928752/Ley+24714+-+De+Asignaciones+Familiares.pdf>

<sup>64</sup> “Los subsidios familiares no solo compensan el coste que tiene el hecho de tener hijos, sino que suponen un reconocimiento oficial del hecho de que los hijos producen un beneficio colectivo y que la subvención se otorga según un principio de equidad” (Esping Andersen y Palier, 2010: 32).

trabajadores informales que cobren menos del salario mínimo, vital y móvil.<sup>65</sup> Rápidamente, se establecen modificaciones que permiten ampliar el alcance de la población que podría incorporarse: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) anunció que, a partir del 1º de diciembre de 2009, en la reglamentación de la AUH se agregaban al cobro los hijos de trabajadores rurales y las empleadas domésticas. La incorporación particular se debe a dos cuestiones: por un lado, tanto el empleo doméstico como el empleo rural han tenido históricamente un régimen de empleo específico diferenciado del Régimen de Asignaciones familiares para trabajadores que prestan servicios en relación de dependencia en la actividad privada y pública nacional y para beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino, de Pensiones no Contributivas por Invalidez, de la Ley de Riesgos del Trabajo, de la Prestación por Desempleo.<sup>66</sup> Por otro, se calculaba que había por entonces 380.000 empleadas domésticas en blanco y 500.000 no registradas (“Empleadas domésticas, incluidas” Pagina12, 3/11/2009). Más tarde, se incorporaron también los hijos de monotributistas sociales<sup>67</sup> y de las personas privadas de libertad.<sup>68</sup>

El monto consiste en el 100% de la asignación familiar por hijo que recibían los trabajadores registrados que se encontraban en el escalón más bajo de ingresos a julio de 2010, un total de \$180 mensuales (Díaz Langou et al. 2011: 61). Cabe recordar que según la Ley de Asignaciones Familiares N° 24714, los ingresos se escalonan en tres, siendo el

---

<sup>65</sup> Consideremos que el salario mínimo al 1º de octubre de 2009 era de \$1440. Fuente: Resolución 2/2009 sobre Salario Mínimo, Vital y Móvil del Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>66</sup> La Ley de Trabajadores de Casas Particulares (Ley 26.844) extiende los derechos laborales a un conjunto importante de trabajadores y trabajadoras excluidos de la protección laboral. En segundo lugar, la ley de Régimen del Trabajo Agrario sustituyó el Estatuto del Trabajo Rural (Ley 26.727) para garantizar derechos laborales y protección social a los asalariados agrarios.

<sup>67</sup>El monotributo social es una categoría tributaria permanente que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en situación de vulnerabilidad social. Pueden inscribirse las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad social y que no generen ingresos anuales superiores a los correspondientes a la categoría más baja de Monotributo General: Personas físicas mayores de 18 años que realicen una única actividad económica; Integrantes de proyectos productivos que conformen grupos de hasta 3 personas; Cooperativas de Trabajo (pueden ser antiguas fábricas recuperadas o empresas recuperadas que hayan sido traspasadas a los trabajadores, con 6 asociados como mínimo. Fuente: AFIP.

<http://www.afip.gov.ar/institucional/afipsimulada/archivos/trabPrestaSegSocial/A/MonSocialconlaMiradaDeDesarrollol.pdf>

<sup>68</sup> A lo largo de los años se ha ido incorporando como política accesorio a otras prestaciones como programa de finalidad educativa o de inserción laboral, tal como veremos en el siguiente capítulo.

cobro inversamente proporcional al ingreso (a mayor ingreso percibido, menor asignación), con una lógica redistributiva. La AUH se cobra en dos términos: un 80% todos los meses y el 20% restante cuando se presenta la documentación de vacunación y control sanitario para los menores de cuatro años, y la acreditación de concurrencia al colegio a partir de los 5 años, que se hace una vez por año.

Con el objetivo de reducir la mortalidad materna, especialmente por causas asociadas a la pobreza y la inequidad<sup>69</sup>, a partir del 18 de abril de 2011 se extendió la cobertura a mujeres embarazadas desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo (Decreto n° 446/2011). La Asignación por Embarazo (AUE) es compatible con la AUH por los hijos de hasta 18 años y los requisitos son: ser argentina nativa o por opción, naturalizada o residente, con residencia legal en el país no menor a 3 años previos a la solicitud de la asignación, acreditación de identidad mediante DNI y acreditación del estado de embarazo (*“Tips para entender la asignación a embarazadas”*, *La Nación*, 19/04/2011.; *“Pan bajo el brazo”*, *Página12*, 19/04/2011). La asignación por Embarazo para protección Social tiene como requisito para el cobro del 100% de la asignación, el cumplimiento de los controles sanitarios con la inscripción al “Plan Nacer” del Ministerio de Salud o certificación médica en conformidad con dicho plan.<sup>70</sup> Quedan excluidos de la AUH los monotributistas no sociales, los trabajadores informales con salarios mayores al mínimo, vital y móvil, los padres cuyos hijos van a escuelas privadas de costo cero y los extranjeros que no cuenten con residencia legal.

En 2011, el gobierno nacional anunció el aumento de la AUH a \$270 por mes por hijo, aumento que fue configurándose escalonadamente: en 2012 subió a \$340 por hijo, para dar el salto cuantitativamente más importante en 2013, con el aumento a \$460.<sup>71</sup> El aumento del monto a pagar se modificó simultáneamente con el cambio de las escalas salariales

---

<sup>69</sup> En el decreto 446/11 se explicita en los considerandos que: “entendemos que la cobertura en el ámbito de la seguridad social debe ser atendida desde el estado de gestación, de forma tal de brindar a la madre embarazada programas públicos de atención de diagnóstico y tratamiento oportuno, disminuyendo de esta forma los índices de mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil que se encuentran asociados a problemas en el acceso a los servicios de salud”.

<sup>70</sup> El cobro de la Asignación por Embarazo es del 80% del monto previsto, que se abonará mensualmente, mientras que el 20% restante será abonado una vez finalizado el embarazo y en un solo pago (Art. 5, Inc. I del decreto 446/2011).

<sup>71</sup> “La asignación por hijo aumenta a \$460 desde junio, anunció Cristina”, en *Clarín*, 23/05/2013.

respecto de las cuales los trabajadores formales reciben la asignación familiar: en 2013, el requisito para las asignaciones familiares contributivas era un máximo de \$8.400 por mes para cada integrante del grupo familiar, ni rebasar entre ambos los \$16.800 mensuales, teniendo en cuenta que el salario mínimo estaba fijado en \$3300 al 1° de agosto de 2013 (Res.4/2013).

En junio de 2014, un aumento del 40% llevó a la asignación al monto de \$644 por mes, de esta manera el gobierno mostraba que la AUH podía crecer a partir de un aumento que superaba la inflación.<sup>72</sup> Finalmente y a través de pasos sucesivos, fue en el año 2015 que se pudo observar, junto a una modificación en los montos asignados, un cambio estructural que llegaba para responder a uno de los cuestionamientos que políticos y analistas sociales venían reiterando desde sus comienzos sobre la AUH. Nos referimos a la solicitud de una Ley de Movilidad que garantizara, vía sanción del Congreso, la actualización automática del monto percibido por la AUH, para que los aumentos no quedaran sujetos a la arbitrariedad de la decisión del Poder Ejecutivo. El 15 de junio de ese año, hubo nuevamente un anuncio de aumento del 30% de la Asignaciones Familiares, Asignación por Embarazo y por Hijo para la Protección Social que llevó a la AUH y a la AUE a \$837 por mes (Decreto 1141/2015), a la vez que modificó los rangos salariales para percibirlos. En ese mismo acto, la presidenta Cristina Fernández comunicó que enviaría un proyecto de ley al Congreso de la Nación para otorgar dos aumentos a las Asignaciones Familiares y a la AUH, cuyo valor se actualizaría en marzo y septiembre de cada año mediante un índice de movilidad.

Un primer indicio del horizonte orientado a modificar el carácter institucional de la AUH para convertirla en ley se había observado en abril de ese año, cuando, mediante el decreto 504/2015, se estableció que los beneficiarios de la AUH tendrían derecho a la Asignación por Ayuda Escolar Anual que establece la Ley de Asignaciones Familiares, fundamentado en que corresponde igualar los derechos relativos a la percepción de la Asignación por Ayuda Escolar Anual entre las personas que hoy perciben la misma y aquellos que tienen

---

<sup>72</sup> “La asignación universal en su máximo valor”, *La Nación*, 11/08/2014. La inflación calculada para agosto difiere entre los datos publicados por INDEC, que la sitúan en el 23,9% y las consultoras privadas que registraron un aumento de precios del 38,5%. <http://www.infobae.com/2015/01/16/1621330-para-el-indec-la-inflacion-2014-fue-239>

derecho al cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, haciendo extensiva la citada asignación a todo el universo de sujetos alcanzados por la Ley N° 24714 (Decreto 504/2015). Un mes más tarde, el 15 de julio, la Cámara de Diputados de la Nación aprobaba por unanimidad la Ley de movilidad y actualización automática de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo.<sup>73</sup> De este modo la política social dio un salto cualitativo y se convertía en política de Estado.

Desde un principio, la AUH buscó incluir en un principio integrador la multiplicidad de programas existentes provistos por los diferentes ministerios. El modo de hacerlo generó discusiones de diverso alcance. Los proyectos de ley presentados por diferentes representaciones partidarias proponían alternativas acerca de cómo actuar frente a la cuestión social. Dichas propuestas diferían en términos de la identificación del sujeto de derecho (particularmente respecto de las características de la población beneficiaria, sean todos aquellos que cumplen con asistencia a establecimientos escolares y de salud; los/as trabajadores informales y desocupados y/o sus hijos o los jefes de familias pobres con hijos a cargo), así como respecto de la modalidad de financiamiento de las prestaciones y la elección del organismo responsable de su gestión. La discusión convocó a tres comisiones parlamentarias: la de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia, la de Trabajo y la de Salud; y la discusión que emergió inmediatamente fue de dónde sacar los fondos para su financiamiento. Desde la oposición, coincidieron Francisco De Narváez (Unión Celeste y Blanco), Fernando Solanas (Proyecto Sur), Alfonso Prat Gay (Coalición Cívica) y Margarita Stolbizer (Generación para un Encuentro Nacional) en reclamar la implementación de una asignación universal entendida en términos de un ingreso ciudadano universal.<sup>74</sup> Aunque cabe destacar que los proyectos mostraron convergencias en dos puntos: se orientaban a garantizar ciertos derechos básicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, asegurando el acceso a un ingreso no contributivo, y reconocían que el ingreso brindado necesitaba ser complementado con mejoras en términos

---

<sup>73</sup> El articulado establece que para la actualización automática de estas asignaciones se usará el mismo cálculo del índice de movilidad que se utiliza para las jubilaciones, contemplado en la Ley de Movilidad Jubilatoria (26.417), y se aplicará por primera vez en marzo de 2016. “Las asignaciones con elevador automático”, *Página 12*, 16/07/2015; “Por ley la asignación universal se actualizará dos veces al año”, *La Nación*, 16/07/2015; “Ya es ley la movilidad de la asignación universal”, *La Nación*, 16/07/2015.

<sup>74</sup> “Un plan para que discuta el Congreso”, *Página 12*, 16/08/2009.

de calidad y acceso a la educación y la salud (Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009: 9).<sup>75</sup> Finalmente, más allá de la discusión parlamentaria, la AUH se implementó vía el Poder Ejecutivo mediante un decreto presidencial.

La discusión no transcurría ajena a los resultados electorales de las elecciones legislativas de 2009, en las que el Frente para la Victoria había tenido que asumir una inesperada derrota en la provincia de Buenos Aires, frente al partido que hegemonizaba la Capital Federal, el partido Unión PRO.<sup>76</sup> Respecto de este punto, una de las lecturas abiertas es que esos resultados electorales aceleraron la discusión no saldada dentro del propio partido gobernante acerca del modo de implementación de la AUH, que podía leerse distante respecto del tipo de políticas que venían generando los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Hasta entonces habían puesto el acento en programas ligados a la economía social, los microemprendimientos y las cooperativas sociales, como programas vinculados a una lógica productiva por sobre una lógica de compensación de ingresos entre sectores formales e informales, tal como describimos en el capítulo 1.

En cuanto al financiamiento de la AUH, desde sus inicios algunos trabajos pusieron en discusión incluso si debía financiarse con créditos de organismos internacionales, tal como había ocurrido con otros programas en América Latina y en Argentina, aunque coincidieron

---

<sup>75</sup> Repetto, Díaz Langou y Marazzi (2009) ofrecen un análisis comparativo de los proyectos presentados. Éstos son: proyecto de Ley "Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez" (FINCINI), presentado por la Coalición Cívica; Proyecto de Ley "Creación del Programa de Asignación Universal para la Atención Prenatal, Natal, la Niñez y la Adolescencia. Creación del Programa de Ahorro Universal para Niños, Niñas y Adolescentes" presentado por la Unión Cívica Radical; Proyecto de Ley para la "Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados", presentado por el Frente para la Victoria; proyecto titulado "Creación de la Asignación Universal por Hijo, para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias, Ley 20.628 (texto ordenado por Decreto 649/1997 y sus modificatorias), presentado por Claudio Lozano con Proyecto Sur- CABA en coordinación con diputados de Solidaridad e Igualdad - Proyecto Progresista (SI) y del Encuentro Popular y Social y finalmente el proyecto "Ingreso Básico Familiar" (IBF) (Expediente N° 3.892- D-2009), encabezado la Unión Celeste y Blanco de Francisco de Narváez.

<sup>76</sup> Según resultados oficiales, en provincia de Buenos Aires la elección fue la siguiente: UniónPRO: 34.6% (De Narváez - Solá) - FPV: 32.3% (Kirchner - Scioli) - Acuerdo Cívico Social 21.1% (Stolbizer - Alfonsín). Recordemos que el ex presidente Néstor Kirchner se presentaba como cabeza de lista de la provincia. Luego, diversos trabajos coincidirían en su análisis del rol central que el "conflicto del campo" (lock out de las dirigencias agrarias llevado adelante entre marzo y julio de 2008) tuvo como condición de posibilidad para comprender esta derrota y como clivaje para la profundización del carácter nacional-popular del proyecto de gobierno en el que se inscribe, entre otras, la AUH (Vommaro, Bellotti y Morresi, 2015; Kulfas, 2016).

en que la viabilidad del proyecto dependía de reducir su dependencia del financiamiento externo (González, 2010: 10). La AUH está a cargo de fondos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que gestiona el programa: Aportes y contribuciones, Recaudación del Impuesto sobre los Bienes Personales no incorporados al Proceso Económico, los recursos adicionales que anualmente fije el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto; Intereses, multas y recargos; Rentas provenientes de inversiones (art.18 de la Ley N° 24241) (Gasparini y Cruces, 2010: 1). Asimismo su implementación preveía el financiamiento de la rentabilidad anual obtenida del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) creado por el Decreto N° 897/07 (Calabria y otros, 2010: 5-6).<sup>77</sup> Esta unificación de financiamiento a través de la ANSES implicaba reponer el rol del Estado nacional en una política centralizada luego de casi 20 años de políticas descentralizadas a la vez que unificar una puerta de entrada a prestaciones estatales que antes inscribían a las familias en dependencias gubernamentales diferentes, ubicando a los sectores más vulnerables en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

Respecto de los objetivos generales y específicos de la AUH, busca atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley N° 24714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09) (2011: 60). Consideremos que según datos de Maurizio (2008) hacia 2006 sólo 2,7 millones de hogares sobre 11 millones percibían asignaciones mediante el sistema contributivo, lo que representaba un 23% de hogares, aproximadamente la mitad de hogares que tenían menores (5,7 millones) (2008: 23). Más allá de los programas de asistencia, cabe destacar que siguen siendo las asignaciones familiares las que más recursos destinan a los menores, lo que genera efectos redistributivos en los siguientes sentidos: entre asalariados formales y el resto de los trabajadores; entre los asalariados con hijos y los que no los tienen; según el número de hijos y entre los menores que concurren a establecimientos educativos y los que no” (Freire, s/f: 5-6).

---

<sup>77</sup> Esta también es una novedad si miramos el modo de financiamiento de los programas que la precedieron: el JJH fue financiado por el BIRF y Tesoro Nacional, el Plan Familias a través del tesoro Nacional y créditos del BID y el Seguro de Capacitación y Empleo a través del tesoro Nacional y organismos multilaterales de crédito (Soldano y Costa, 2015: 449).

El siguiente cuadro, tomado de Grassi (2013), permite conocer el impacto en términos de la cobertura de la AUH hacia 2012:

### Menores cubiertos por Asignaciones Familiares

	Potencialmente % (*)	Realmente %	
		2010 (**)	2012 (**)
Total	100	100	100
Asignación Familiar Contributiva	55	54,3	55
AUH	34	29,1	29
Deducen ganancias	4	4,9	5
No cubiertos	5	11,7	11

Fuente: (\*)Maurizio, 2011 / (\*\*)Curcio y Beccaria, 2011-b / (\*\*\*)Hintze, 2012

Es decir, entre 2010 y 2012 se llegó a cubrir efectivamente a la totalidad de población correspondiente al régimen contributivo. No sucede lo mismo con la AUH. En 2011, según datos de ENAPROSS, un 12,4% del total de menores que estaría en condiciones de percibir una transferencia, no lo estaba haciendo (14,3% si sólo se considera a los menores amparados por la normativa).<sup>78</sup> Respecto de los motivos que explican ese déficit, un 40% adujo algún motivo específico por el cual no recibe la AUH (estar emancipados, ser 6to hijo o extranjero con menos de tres años de residencia y en menor medida a que los padres perciben programas de empleo o pensiones incompatibles), un 26% dijo haber tenido “problemas con los trámites”, esto significa problemas con el DNI, con el certificado de discapacidad o, en pocos casos, la falta de actualización de datos por parte de un programa social del que habían sido beneficiarios (ENAPROSS, 2011: 28).

Dos años después de su implementación se encontraba sin cobertura un 5% de población que contaba con los requisitos para recibir la AUH pero que, por diversos motivos, no lo hacía. Entre los motivos que explican esta situación, Grassi refiere a “la autoexclusión por

<sup>78</sup> “Más de 5 millones de niños no reciben la asignación universal del Gobierno”, *La Nación*, 14/06/2011.



parte de algunas familias a las que les asiste formalmente el derecho, originada en falta de información o en información distorsionada respecto de las tramitaciones, en la carencia de la documentación necesaria y de las capacidades para tramitarla por diferentes razones o porque se enfrentan a dificultades cotidianas, producto de la imprevisibilidad de sus condiciones de vida (mudanzas frecuentes, desmembramiento de los grupos familiares). A ello se suman las vivencias que hacen indiferente el carácter de la prestación: para el caso, es un plan más (o como cualquier otro) que se recibe “por ser pobre”” (Grassi, 2013: 290). No obstante este déficit, lo cierto es que ese 29% de cobertura significaba un avance sustantivo respecto de 2,6 millones de menores que en el año 2009 estaban sin ningún tipo de cobertura social, ya sea por asignación familiar o por subsidios.

Hacia 2015, los datos oficiales de ANSES daban la siguiente información:

#### **Cantidad de receptores de la Asignación Universal por Hijo**

<b>Periodo</b>	<b>Asignación Por Hijo</b>	<b>Hijo discapacitado</b>	<b>Total</b>
jun-15	3.363.602	21.888	3.385.490
dic-15	3.700.855	22.908	3.723.763

#### **Cantidad de receptoras de la Asignación por Embarazo**

<b>Periodo</b>	<b>Total general</b>
jun-15	74.523
dic-15	86.633

Según datos del *Informe de la Seguridad Social* (Informe SS, Segundo semestre 2015) publicado por la ANSES, en el mes de diciembre de 2015 la Asignación Universal por Hijo brindaba cobertura a 3.684.138 niños en todo el país, con una prestación media de \$688,20 mientras que 86.974 mujeres percibían la Asignación por Embarazo, cuyo monto promedio es de \$679,50 (Informe SS, 2015: 4). Ese mismo año, a partir de la aplicación del Decreto

504 del 6 de abril del 2015, se incorpora la Asignación por Ayuda Escolar al régimen de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, percibido a partir del mes de abril del 2015. Si tenemos en cuenta que, según el censo 2010, el total de niños/as de 18 años o menos en nuestro país es de 13.047.356, en 2015 la AUH había alcanzado una cobertura de 28.23 %. Es decir, prácticamente se mantuvo el techo de cobertura inicial que había alcanzado en 2012.<sup>79</sup>

Por último, el decreto que crea la AUH resuelve que el cobro de otro plan es incompatible con aquella, con lo cual se previó el paso de otros planes nacionales y provinciales –el Jefes y Jefas de Hogar, el Plan Familias por la Inclusión Social, el Plan Barrios Bonaerenses, sólo por nombrar los más significativos- y su unificación. Esto tiene tres consecuencias relevantes en términos de la centralización que caracteriza al plan: por un lado, el dinero para planes que antes era distribuido vía los gobiernos municipales o provinciales quedó nuevamente bajo la órbita del gobierno nacional; por otro, para la inscripción los receptores se tendrán que vincular con ANSES (y por lo tanto, con el gobierno nacional) de modo directo, a diferencia del rol mediador que habían tenido previamente municipios, referentes territoriales y organizaciones sociales en el acceso y distribución a los planes de empleo. Asimismo la incompatibilidad refuerza la desaparición de la instancia de contraprestación laboral de la vida cotidiana de los receptores de programas sociales -contraprestación presente en la mayoría de los planes anteriores- y con ella, de las estrategias para llevarla adelante de modo comunitario. Si bien es cierto que reglamentariamente podemos afirmar que su eliminación había comenzado con la creación del plan Familias, las incertidumbres que en perspectiva de los beneficiarios había sobre su continuidad hicieron que el pasaje del JJH al PF no fuese masivo<sup>80</sup>; asimismo fue a la par de la implementación de la AUH que se terminaron de desterrar los planes JJH residuales. Por tanto, podemos afirmar que las características de la AUH interpelan el modo hasta entonces habitual de gestionar los programas tanto por parte del Estado -que parecía alejarse de la fragmentación y

---

<sup>79</sup> En 2017, los números oficiales de ANSES indican un total de 3.906.473 beneficiarios, donde la provincia de Buenos Aires cuenta con el 28%, unos 1.145.468 casos. Fuente: ANSES <http://www.transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/asignaciones-familiares?prestacion=hijo> ; <http://www.transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/estadisticas>

<sup>80</sup> Desarrollamos esta cuestión en el análisis de la copa del capítulo 3.

descentralización que había permeado a las políticas sociales desde hacía más de veinte años, para volver a intervenir desde una mirada de alcance nacional y centralizada- como por las redes territoriales y organizacionales que históricamente las habían vehiculizado -y que ahora carecían de un rol definido en el programa.

## 2- Primeros impactos de la implementación de la AUH

Cabe mencionar que la AUH tiene la particularidad de ser la política social con mayor alcance en toda América Latina, en cuanto al porcentaje del PBI invertido en la política y la cantidad de dinero otorgado por familia. El presupuesto del programa, cercano al 1% del PIB, se destaca respecto de otros programas de la región, tales como el Bolsa Escola de Brasil, con un presupuesto de 0.13% del PIB, el Familias en Acción en Colombia de 0.12% del PIB y Oportunidades en México de 0.32% del PIB (Gasparini y Cruces, 2010: 20; González, 2010: 11; “La inclusión de los más chicos” *Página 12*, 23/11/2009). A esto se agrega que, sumando programas destacados como la AUH, el seguro de desempleo, Conectar Igualdad, Argentina Trabaja, Familias, Manos a la Obra, Acciones de capacitación laboral, Seguridad Alimentaria y Atención de la Madre y el Niño, se llega al 1,2% del PIB, según datos del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), en base al presupuesto ejecutado de 2011. Así, cuando se extiendan las asignaciones familiares en conjunto (contributivas y no contributivas) representarán el 1,5% del PBI.<sup>81</sup> Asimismo el monto de cobertura por familia supera ampliamente los montos de otros programas de América Latina, que tienen un ingreso promedio de 15 dólares mensuales. Por otra parte, su cobertura potencial que superaría al 10% de la población total (5 millones de niños y adolescentes) la posiciona como una de las más relevantes de la región. Comparativamente, los programas de similares características en otros países no superan el 5% de la población total (en Brasil alcanza al 5% de la

---

<sup>81</sup> Fuentes: Bertranou, 2010: 11 y <http://chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-los-programas-sociales-representan-el-12-de-nuestro-pbi-y-son-los-mas-importantes-de-latinoamerica/>. Con el paso del tiempo, las incompatibilidades de la AUH con otras políticas se fueron modificando, y actualmente es compatible con Argentina Trabaja, Manos a la Obra, Ellas Hacen, Programa de Trabajo Autogestionado, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Programa Promover la Igualdad de Oportunidades y Seguro de Capacitación y Empleo (algunos de ellos serán tratados específicamente en los capítulos a continuación). En otros casos se abrió una política de complementariedad, tal es el caso del programa Envión, cuya diferencia monetaria con la AUH se paga como complemento de aquella.

población (Bolsa Escola), en Colombia al 4% (Familias en Acción) y en México al 3.4% (Progresá) (González, 2010: 8, 11).

Más allá de estas características estructurales que permiten situar la política en el contexto latinoamericano, los primeros análisis de alcance nacional del impacto de la AUH que fueron registrados y cuantificados son aquellos que se plantean en términos de inclusión y justicia social. Frente a la situación donde solo había asignación familiar contributiva, coinciden en afirmar que la AUH se produce cambios progresivos de variables macroeconómicas como la modificación de tasas de pobreza e indigencia, un impacto relevante en la mejora de índices de desigualdad y en la tasa de escolaridad (Repetto, Langou y Marazzi, 2009; Agis, Cañete y Panigo, 2010; Cogliandro, 2010; Gasparini y Cruces, 2010, Bertranou, 2010; Salvia, 2011).

Cuando se analiza el impacto en términos del ingreso de los hogares, un dato relevante no solo es que la AUH se concentra en el primer decil de ingresos (el más pobre) sino que en ese momento el monto de dinero recibido constituía el 41% del ingreso total de los hogares receptores de ese decil (Bertranou et al., 2010: 45). Asimismo, las primeras simulaciones del impacto de la AUH predecían estadísticamente una caída de la pobreza extrema del 6.9% a 3.2% y de la moderada de 23.2% a 21.1%, Este impacto es más drástico si analizamos la caída de la tasa de pobreza de los niños desde 12% a 3.7%.<sup>82</sup> También la disminución en la desigualdad de ingresos sería considerable, reduciéndose la brecha proporcional de ingresos entre el decil 10 y el 1 desde 23.7 a 16.5 (Gasparini y Cruces, 2010: 21-22). Agis, Panigo y Cañete (2010) coinciden en que el impacto en la reducción de la pobreza (-13%) será menos significativo que respecto de la indigencia (-54,7%). En términos absolutos esto significa que más de 700.000 menores de 18 años salen de la pobreza y que más de 400.000 menores dejan de ser indigentes (Roca, 2011: 43). Si tenemos en cuenta que hacia 2008 más de un tercio de los niños/as se encontraban en el 1°

---

<sup>82</sup> Según el Informe “La pobreza infantil: un desafío prioritario” de CEPAL-UNICEF, hacia 2010 había 80 millones de niños que viven en situación de pobreza en América Latina, de ese total un 17.9 % (32 millones) habitan en condiciones de pobreza extrema. Argentina ocupa el tercer lugar entre los mejores ubicados con un 28.7% frente a países que tienen 86.8 El Salvador, 79.7 Guatemala. La pobreza en este informe es entendida como “los niños y las niñas pobres son los que sufren una privación de recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar”. “Mapa de la pobreza en América latina”, *Página 12*, 07/07/2010.

quintil de ingresos concentraba sólo el 4,9% del total de los ingresos y más de la mitad (56.8%) de los/as niños/as se encontraba entre el quintil 1 y 2, la transferencia monetaria de la AUH reduce la pobreza de niños y adolescentes en un 65% y 18% respectivamente (Bertranou et al., 2010: 11). Asimismo, los autores sostienen que, en términos de desigualdad, las transformaciones implicadas por la AUH llevan a una notable mejora en comparación a otros países de América Latina y reconocen la particularidad de que la política social lograría que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños/as, madres solteras o familias numerosas) tengan una menor probabilidad relativa de indigencia respecto de otros grupos.<sup>83</sup>

Estas incidencias no son menores si ponemos en consideración algunos datos acerca del problema de la pobreza y la desigualdad que se venían profundizando desde la crisis de 2001: en 2002 no sólo la tasa pobreza urbana superó el 50% de la población y un coeficiente de Gini de 0.53 mostraba altas brechas de desigualdad en nuestro país, sino que la pobreza mostraba un impacto alto particularmente en la población infantil: el 40% de la población pobre eran niños menores de 15 años (Gasparini y Cruces, 2010: 5-6, a partir de la EPH de 2009). Asimismo, debemos considerar que, para el momento de implementación de la AUH, la tasa de desempleo oscilaba alrededor del 23% de la población pobre, con particular peso de las tasas de informalidad basadas en el tipo de empleo (37.1% de diferencia entre pobres y no pobres) y basadas en seguridad social (que aumentaban a 50.6% la diferencia entre población pobre y no pobre). Es decir, ser pobre estaba entonces fuertemente asociado a una condición de desprotección social, en términos de acceso a bienes y servicios de la seguridad social ligadas al acceso al trabajo (Gasparini y Cruces (2010: 11), a partir de la EPH de 2009). Ya desde 2006, las familias con más de 3 niños y con un solo jefe de hogar se caracterizaban por una situación de pobreza más acentuada que los otros casos (Maurizio, 2008: 9-10). Esto se enfatiza si observamos hacia qué sucede con

---

<sup>83</sup> Un primer diagnóstico coincidente para quienes han analizado las transformaciones de la desigualdad en América Latina y el Caribe es que, a diferencia de lo que sucedió en países desarrollados, en nuestra región hubo, desde inicios del siglo XXI, una tendencia a su disminución. Asimismo, otra diferencia relevante es que los países latinoamericanos mostraron a la vez tasas de crecimiento económico junto a una disminución de la desigualdad, alejándose de las teorías clásicas que pregonaban que el crecimiento económico se daba en principio con aumento de aquella (Kessler, 2015 a).

la precariedad laboral del/a jefe/a de hogar con niños. En 2008, en el quintil 1 (20% de población más pobre) aquella superaba al promedio de precarización laboral de la población total que era de 40%, alcanzando el 68% (CEDEP, 2010: mimeo).

Se acentúa así un efecto de novedad que ya había iniciado el Programa Familias: el beneficio cambia en relación al tamaño y la composición familiar. Éste es doblemente significativo; por un lado, ante el hecho de que los beneficios de los programas se diluyen si los individuos beneficiarios comparten los recursos que reciben con los restantes miembros del hogar, especialmente en hogares numerosos, lo que reduce el impacto de la transferencia sobre el bienestar (Marchionni y Conconi, 2008: 9). Por otro, si consideramos que el 51% de los niños cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero (Roca, 2011: 43).

En 2015, la Encuesta de Protección y Seguridad Social II (ENAPROSS II) permitió actualizar alguna información sobre las condiciones de la protección de niños, niñas y adolescentes.<sup>84</sup> Particularmente queremos detenernos en el impacto que la AUH tiene en el total de transferencias que reciben los hogares. Según el informe, para GBA el impacto diferencial por quintil es significativo.

---

<sup>84</sup> Si bien los datos no pueden generalizarse ya que presentan un coeficiente de variación superior al 20%, la encuesta de ENAPROSS (I y II) es el único instrumento de medición oficial que releva características particulares de la AUH. Por ello, creemos relevante mostrarlos y analizar qué expresan en términos de tendencias.

**Gráfico N° 1 | Participación de la Asignación Universal por Hijo en el total de transferencias monetarias a niños, niñas y adolescentes por quintil de ingreso per cápita familiar, según dominio (en porcentaje)**



En los quintiles 1 y 2 la AUH expresa un 35,8% de transferencias monetarias a niños, niñas y adolescentes casi equiparable a otro tipo de transferencias monetarias que alcanza el 38,2%.<sup>85</sup> Este porcentaje cae al 12,9% en los quintiles 3 y 4, que a su vez reciben un 40% de otro tipo de transferencias monetarias y finalmente al 4,6% en el quintil 5, donde también cae el porcentaje de otros tipos de transferencias monetarias al 29,3%. Es decir, podemos mencionar que la AUH es un componente que, en el caso de los hogares de menores ingresos, expresa una alta proporción del dinero que reciben orientado a la población menor de 18 años.

Otra dimensión analizada del efecto de la AUH en términos de ingresos de los hogares mostró que si hasta 2008 son los ingresos mediante el empleo registrado y las jubilaciones y pensiones los que explican mayormente la reducción de la desigualdad en Argentina, a partir de 2009 dicha variación se asocia directamente a la implementación de la AUH. Ésta incorpora un universo de receptores que no estaba incluido en aquellos beneficios, a la vez

<sup>85</sup> Otras transferencias monetarias incluye asignación familiar por hijo, pensiones no contributivas y otros programas sociales

que modifica de modo positivo el peso que las transferencias directas del Estado tienen en los ingresos familiares de los deciles más pobres (Trujillo y Villafañe, 2010: 252, 254).<sup>86</sup>

Ahora bien, aun cuando los análisis reconocen mejoras, incorporan también críticas a las limitaciones que tiene la AUH. Por un lado, para el alivio de la pobreza en general, debido a la continuidad de la focalización de su instrumentación que genera una diferencia sustancial entre la cobertura de hogares pobres con niños/as y la exclusión de hogares pobres sin niños/as. El impacto entonces es mayor en términos de reducción de desigualdad que de pobreza. Por otro, ya que pese a la mejora en las tasas de pobreza e indigencia, los valores alcanzados no llegan a equiparar la situación previa a 1974, momento de inflexión para pensar los procesos estructurales de transformación social en términos de empobrecimiento y de profundización de una estructura social desigual.

Hacia 2012 resultaba difícil cuantificar el impacto de la AUH en términos de pobreza e indigencia, en parte porque permanece un desacuerdo acerca de los modos de medirlas.<sup>87</sup>

Para quienes, aun con los obstáculos mencionados, avanzan en este análisis, el balance de la década 2003-2013 arroja un cambio en la morfología de la estructura social argentina que

---

<sup>86</sup> Esto se enmarca en una tendencia que se hace visible para el conjunto de América Latina y el Caribe. Pese a la crisis internacional de 2008, en la región el comportamiento anti-cíclico del gasto social permitió superar la coyuntura sin un incremento de la pobreza y la desigualdad. (Kessler, 2015 b). Dicha reducción de la desigualdad se observa principalmente a través de la caída del índice de Gini, que se expresó en las diferentes estructuras sociales en dos cambios específicos: la reducción de la situación de pobreza de las clases populares y el crecimiento de las clases medias. “En números concretos, en 1992 el 27,8% de la población de América Latina y el Caribe vivía con menos de US\$ 2,50 diarios. Esa proporción se redujo al 24,9% en 2003 y alcanzó el 16,3% en 2009” (Cruces y Gasparini, 2013: 8). Para explicar estas transformaciones, podemos referir a la Carta Mensual del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) de enero y febrero de 2015. Allí se recuperan tres factores principales: las transferencias monetarias, las pensiones no contributivas y el ingreso laboral (Kessler, 2015 a). Así, el crecimiento económico ligado a el aumento del empleo y de los ingresos laborales junto con el aumento del gasto social a través de la extensión del alcance de programas no contributivos y de la ampliación del sistema de protección social tuvieron un notable efecto en la reducción de la desigualdad (Cruces y Gasparini, 2013). Ahora, bien, si por un lado se observa que la política social tuvo efecto en la caída de la pobreza, por otro se reconoce que fue menos fuerte su impacto en la caída de la desigualdad. Particularmente, porque en los países donde más cayó la desigualdad, la explicación radica en la diferencia de peso que ha tenido el componente de los ingresos laborales (D’Amico, 2016).

<sup>87</sup> En el libro *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*, de Gabriel Kessler, el autor plantea que la discusión se plantea acerca de cómo construir la canasta básica alimentaria que se toma como valor de referencia. Así, a partir de la comparación entre la medición oficial del INDEC y la que realizan otros equipos de investigación (el Observatorio de la Deuda Social y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales) Kessler concluye que el consenso sobre la pobreza hacia 2013 entre las mediciones alternativa y oficial la calcula entre el 27% y el 36% de la población (Kessler, 2014: 99).



implicó el ensanchamiento por el centro de crecimiento en la cantidad de los sectores medios bajos y de los sectores populares más calificados. Estos estudios afirman que, si bien para la clases medias la pobreza comenzó a ser un problema marginal, siguió siendo una característica estructural de las clases populares (Benza, 2014). Es decir, la AUH no revirtió esta condición de largo plazo.

En relación a aquella inquietud, otra dimensión a analizar es el impacto de la AUH en las condiciones de vida materiales de los receptores. Una primera aproximación evaluó la incidencia de la AUH en el consumo interno. Teniendo en cuenta que la AUH tenía hacia principios de 2013 un poco más de 3,5 millones de beneficiarios -lo que significa una erogación anual estimada de cerca de \$7.600 millones (0,6% del PIB proyectado para 2010)- se estimó que el impacto en la demanda agregada por efecto del multiplicador sea de \$20.656 millones, es decir, del 1,5% del PIB (Calabria y otros, 2010: 8). De esta manera, la AUH agregó en 2010 1,1 punto porcentual al PBI y 2,3 puntos al consumo, especialmente en áreas de alimentos, textil e indumentaria (“Evaluación del plan que no esperó el derrame”, página 12, 28/03/2010). Por su parte, el “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)” (en adelante Informe AUH) llevado adelante por el Ministerio de Educación de la Nación a través de un conjunto de universidades públicas nacionales propuso comprender las consecuencias de la AUH en el consumo de los hogares, a la vez que ligada a la escolarización y las prácticas educativas.<sup>88</sup>

Este trabajo afirma en que la AUH marca un antes y un después en la temporalidad de los relatos de los receptores que vale la pena atender. En cuanto a su incidencia en las condiciones alimentarias y sanitarias de los/as receptores, los principales resultados de las investigaciones realizadas en CABA y Gran Buenos Aires muestran que los grupos vulnerables que reciben el apoyo económico aumentaron el consumo de carne, lácteos,

---

<sup>88</sup> La investigación es de alcance nacional, abarcó 7 provincias Córdoba, San Juan, Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes, Buenos Aires, Santa Cruz y 28 localidades. La llevaron adelante 6 universidades nacionales: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad nacional de Moreno, Universidad nacional Patagonia Austral y Universidad Nacional de Villa María. Se puede acceder al informe completo en <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/OBS%20-%20000174%20-20An%C3%A1lisis%20y%20evaluaci%C3%B3n%20de%20los%20aspectos%20educativos%20de%20la%20AUH.pdf>

útiles escolares y remedios, mejoraron la calidad de los alimentos a través de la incorporación de marcas más “prestigiosas” y añadieron productos de higiene y limpieza que mejoran la salud del hogar. Asimismo, según los resultados presentados, el hecho de que el ingreso sea en efectivo y su regularidad permitieron algunas modificaciones en las familias receptoras: agregar otra comida cotidiana, aumentar determinadas comidas, comprar primeras marcas y la incorporación de otros factores que inciden en el mejoramiento de la salud y la calidad de vida. Por otra parte, la regularidad de un ingreso permitió la incorporación de una comida más, la cena, que de existir se destinaba solo a los/as niños/as, en tanto los/as adultos la reemplazaban por mate cocido y pan (Polischer, Miguel, Córdova y Megarejo, 2012; “Los cambios en la escuela, en la mesa y en el trabajo”, *Página 12*, 17/10/2011). A su vez, el dinero efectivo les permite optimizar la elección en relación al precio-calidad de lo que consumen, cuestionando que anteriormente cuando recibían cajas de alimentos y que la mercadería que venía en bolsones y cajas era “*más de lo mismo*” y de “*mala calidad*”.

Asimismo, analizó el impacto de la AUH en la escolaridad, atendiendo a las siguientes dimensiones: el acceso a útiles, la reducción del papel de proveedoras alimentarias que habían adoptado las escuelas en los últimos años y las tensiones presentes en el modo en que se interpreta desde dentro y fuera de la escuela el impacto de la asignación. En los resultados presentados, padres y alumnos/as enfatizan que útiles escolares y comida es el principal destino del dinero percibido, además de refacciones a la vivienda. Y consideran que la escuela deja de ser una proveedora alimentaria. En el plano educativo, las investigaciones realizadas en 2011 muestran cuantitativamente un aumento de la matrícula en la escuela secundaria de un 25% y un 20% en la primaria. Según el Anuario Estadístico 2010 del Ministerio de Educación de la Nación para el año 2010 se incorporaron 167 mil niños y jóvenes al sistema educativo, un 1% de la matrícula total. A su vez, dentro del ámbito educativo, observan menores tasas de abandono, repitencia y sobre-edad. Asimismo, fue analizado el impacto de la AUH en la reducción del trabajo infantil, y los estudios concluyen que redujo en 4,7 puntos y en 3,8 puntos la realización de actividades económicas por parte de adolescentes de 14 y 15 años y de 16 y 17 años respectivamente (Trabajo de Novacovsky y Kliksberg, citado por Mazzola, 2015: 165).

No obstante ello, los docentes sostienen una serie de críticas al modo en que la AUH es utilizada y a las familias como administradoras del dinero. Los/as agentes estatales cuestionan quién define en qué se gasta, respecto de si es dinero para la familia, para los hijos o “de” los hijos, tema recurrente en numerosas entrevistas (Informe AUH, 2011:56). Asimismo, desde la mirada institucional, sostienen que se desalienta la búsqueda de trabajo de los padres aunque reconocen un aumento de presentismo, mejora en las condiciones de vida en y en el acceso a la recreación y a nuevos consumos culturales.<sup>89</sup>

Estas conclusiones resultan significativas en relación a nuestra pregunta de investigación, ya que sostienen que la AUH refuerza la constitución de un ciudadano-consumidor que se reinserta en la comunidad a partir del acrecentamiento de su capacidad de consumo: “Si de algo han carecido durante gran parte de su vida los actores sociales de la presente investigación, es de la posibilidad de sentirse incluidos, y por lo tanto, de pertenecer aunque más no sea, a un pequeño espacio de consumo. Esto les permite ser parte activa y vital de la sociedad. Por eso los testimonios de las madres respecto de la alimentación han demostrado la importancia que tiene el mercado en la vida cotidiana” (Polischer, Miguel, Córdova y Megarejo, 2012: 13).

Del mismo modo, el Informe AUH comprende que la ampliación de ciudadanía se trasunta en nuevos consumos culturales, ya que a partir de percibir la asignación acceden a cosas y eventos que antes resultaban inaccesibles. Asimismo, la AUH permitió a su vez fortalecer las redes de contención, acceder a créditos formales e informales y recuperar la idea de la “planificación”: “Desde que se creó la AUH los comercios del barrio volvieron a abrir las libretitas, los comerciantes permiten que los beneficiarios de la asignación les deban y paguen a fin de mes. La gente no lo identifica como tal, pero eso es crédito y consumo planificado. Desde esta perspectiva, las actividades de consumo son entendidas como prácticas de ciudadanía a través de las cuales las personas conforman pertenencia a redes o grupos sociales, como parte de prácticas culturales y sociales que le dan un sentido de inclusión (Informe AUH, 2011: 72). No obstante, el modo de significar el consumo no es

---

<sup>89</sup> Información obtenida de Informe AUH 2011; “Evaluación del plan que no esperó el derrame”, Página12, 28/03/2010; “Los cambios en la escuela, en la mesa y en el trabajo” Mario Wainfeld, Página12, 17/10/2011 y “Asignación...” Tomás Lukin, Página12, 29/01/2012.

unívoco, oscila de acuerdo a parámetros ideológicos que pueden reconocerlo como modo de inclusión o como gasto, depende de la evaluación moral que los diferentes actores institucionales hagan sobre la utilización que las familias hacen del dinero.<sup>90</sup> Como vemos, estos trabajos recogen las percepciones desde un plano institucional y de los actores/instituciones involucrados en la implementación y gestión de la AUH. Cuando incorporan la perspectiva de los/as receptores, lo hacen desde una dimensión individual, que deja de lado la inserción de las personas en redes relacionales familiares y organizativas.

### 3- Discursos académicos, políticos, expertos. Las disputas.

La visibilidad pública de la AUH se dio a través de discursos gubernamentales que pusieron el énfasis en una noción de inclusión que prioriza la redistribución para revertir la situación estructural de desigualdad social en el país: “Un acto de estricta reparación”, “La inclusión de los más chicos”, “Un hito en el camino”, “La política social no es sólo asistencial” fueron algunas de las claves con que se dio a publicidad.<sup>91</sup> Asimismo, el propio nombre del programa buscó quebrar una histórica forma de denominación de los programas de transferencia de ingreso condicionada (TIC) que enfatizaba su componente laboral por otro que refiere a su universalidad y a su impacto en la inclusión de los/as niños/as en términos de derechos. En contraste, ningún otro programa social llevado adelante en nuestro país había sido presentado en esa clave. Desde su propia denominación, la AUH habilitó una serie de interrogantes acerca de la necesidad de modificar un paradigma predominantemente asistencial de la protección social por otro integral asociado a las garantías ciudadanas. En particular, restituyó tanto en el debate público como académico la discusión acerca de la responsabilidad del Estado en la delimitación de las fronteras de inclusión/exclusión así como en los modos de inclusión social.

De un modo visible, la política social encarnada en la AUH actualizó el debate acerca de las lógicas de mercantilización del bienestar que habían orientado a las políticas sociales en

---

<sup>90</sup> Sobre la relación entre ciudadanía y consumo desde la mirada familiar avanzaremos en el capítulo 5.

<sup>91</sup> Corresponden a los titulares de noticias sobre el tema en Página/12: 21/08/08, 26/11/08, 30/10/09, 23/11/09.

las décadas anteriores; permitió recuperar la tensión entre beneficio/derecho para pensar las lógicas de inclusión social y desplazó el foco del debate de las políticas de asistencia a la noción integral de sistema de protección social (D'Amico, 2013). Recordemos que, tal como sostiene Danani (2008) tanto la mercantilización como la comunitarización del bienestar (es decir, la transferencia de la responsabilidad del Estado a la comunidad) transcurridas en los noventa resultaron dos estrategias de privatización de la protección social, ya sea en el mercado o en el par familia/comunidad, y expresaron el socavamiento de las responsabilidades colectivas sobre el goce de derechos, al negar la responsabilidad social sobre el bienestar.<sup>92</sup>

Frente a ello, el sentido de lo universal de la AUH tuvo el efecto de radicalizar el lenguaje de la ampliación de derechos y orientarlo a nuevos grupos sociales, aun cuando la política se lleve adelante mediante instrumentos de focalización. Desde esta mirada, se reconoce que la AUH modifica la incidencia de los programas sociales en el bienestar al presentar una tendencia de alto impacto en términos de inclusión y justicia social, no sólo por el monto de transferencias monetarias otorgados (como ya mencionamos, el más alto de ese tipo de programas existentes en América Latina), sino también porque tanto su carácter de beneficio permanente -que trasciende la transitoriedad de las transferencias que la precedían- como los efectos esperados en el mediano plazo en la incorporación de los/as niños/as a servicios educativos y sanitarios, se ligan a la promoción del acceso a derechos de poblaciones históricamente vulnerables. Así, se abre un recurrente debate en término de políticas sociales, aquel entre universalización y focalización. Lejos de entenderlo como una contradicción, la AUH promueve la combinación de instrumentos focalizados con objetivos universalistas, donde lo universal radicaría en el principio rector que le da origen por sobre el alcance de la cobertura (Cecchini y Martínez, 2011).<sup>93</sup> La focalización pasa a

---

<sup>92</sup> Como contracara, Danani plantea que puede ocurrir un proceso de desmercantilización de necesidades (mediante la provisión de servicios) o de las personas (mediante las políticas de ingreso o prestaciones monetarias, subsidios, etc) (2009: 38-9).

<sup>93</sup> Del mismo modo, Repetto y Díaz Langou sostienen: “Es válido recordar que el hecho de que exista un derecho universal no implica que sea necesario brindar un acceso universal al beneficio. Las complejas articulaciones entre el los sistemas contributivos y no contributivos en Argentina suponen que sería posible ‘universalizar mediante la focalización’, estos es, en el caso que nos ocupa, implementar un criterio de focalización para aquellos que no se encuentran cubiertos por el régimen formal contributivo de Asignaciones Familiares” (Repetto y Langou, 2010b: 21).

ser definida como una acción complementaria, como un instrumento de las políticas universales y no sustitutiva de ellas. Esta estrategia ha sido denominada por Mazzola como “universalismo a través de la selectividad” que, en el caso de la AUH, se basa en una focalización demográfica (niños/as) a los que se suman criterios de informalidad y desocupación de los padres (2015: 105). La focalización es entendida como “la búsqueda del foco correcto- tecnología social- espacio para la eficiencia en la selección de la mejor política para alcanzar determinado objetivo. La focalización se constituye en un medio para garantizar que grupos específicos –los que más necesita- de la sociedad puedan acceder a derechos universales –formalmente iguales, pero extremadamente desiguales en su efectiva realización” (Mazzola, 2015: 115).

Como contracara, la discusión con el universalismo básico revisa el carácter privado o público que adopta dicha universalidad, ya que la universalidad focalizada corre el riesgo de transformarse en la igualdad de oportunidades de individuos aislados. Si se cree que la universalidad es una cuestión que se consigue ampliando o extendiendo al máximo posible la cobertura, sería factible en un extremo encontrarse en un escenario donde dicha cobertura es garantizada exclusivamente por los medios privados (Minteguiaga, 2009: 56). Si se opta por recursos privados, las desigualdades engendradas en el mercado se reproducen (Esping Andersen y Palier, 2010). A diferencia de ellos, la inversión social puede orientar la dinámica social a una mayor igualdad.

El énfasis puesto en los mecanismos de focalización que permanecen en la AUH fue un camino viable para sacar a la luz el debate en torno a la noción de ciudadanía que aquella sustenta. Un conjunto de trabajos cuestionó los límites del nivel central del Estado para gestionar fiscal, política y administrativamente este tipo de intervención (Falappa y Andrenacci, 2009; Garcette, 2010; Rofman, 2010; Lo Vuolo, 2009; Arcidiácono, Carmona y Stracchnoy, 2011). Asimismo, otras voces que defienden la necesidad de implementar una renta básica ciudadana<sup>94</sup> sostuvieron que, en contra de una extensión de derechos, la

---

<sup>94</sup> “La RB es un ingreso pagado por el estado a cada miembro de pleno derecho de la sociedad incluso si no quiere trabajar de forma remunerada, sin tomar en consideración si es rico o pobre o, dicho de otra forma, independientemente de cual puedan ser las otras posibles fuentes de renta, y sin importar con quien conviva”

AUH mantiene un criterio focalizado y condicional que la ubica en continuidad con los ya expandidos programas de transferencia condicionada de ingresos. A grandes rasgos, la propuesta de la renta básica sostiene la necesidad de una intervención estatal que garantice un ingreso mínimo a la totalidad de la población como forma superadora de los programas asistenciales, focalizados y condicionados, en tanto plantea que si bien los TIC pueden tener impactos coyunturales positivos sobre los ingresos de las familias, a mediano plazo no sólo no logran sacarlas de esa situación de pobreza, sino que se sostienen en vínculos clientelares (Barbeito y Lo Vuolo, 1996; 2009; Lo Vuolo et al, 2010).<sup>95</sup> Una tercera vía de cuestionamiento a la noción de ciudadanía vino de la mano de la perspectiva de la Renta Mínima Garantizada (RMG), que parte del supuesto de la provisión de servicios básicos por parte del Estado, en el que aquella aparece como último recurso cuando los procesos habituales de acceso a los recursos de la protección social no son suficientes. Es decir, constituye un sistema complementario de protección.<sup>96</sup>

---

(Raventós, 2001: 2). Una propuesta política concreta sustentada en esta conceptualización es la del Ingreso Ciudadano, en que el calificativo de “ciudadano” enfatiza la intención de favorecer la integración social, como recurso para contrapesar las fuerzas sociales (incluidas muchas de las instituciones del actual régimen de Estado de Bienestar) que impulsan una dinámica excluyente; mientras que el adjetivo “ciudadano” también ilustra un método de superar la exclusión: rescatando los valores de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas (AA.VV, 1995: 24-5). Asimismo, otra cita condensa la noción de ciudadanía que subyace a la propuesta de renta básica: “La Renta Básica tiene unos rasgos formales de laicidad, incondicionalidad y universalidad exactamente idénticos a los del sufragio universal democrático” (Raventós, prólogo a La Renta Básica, s/f, s/p)).

<sup>95</sup> Desde esta perspectiva, lo universal se liga a la consolidación de la democracia, a los derechos entendidos en clave de ciudadanía –en contraposición a un esquema corporativo- y se opone a la noción de focalización. En síntesis, cuatro argumentos centrales sostienen la alternativa de universalización: (i) desde la perspectiva de derechos humanos, se sostiene que todo niño debe nacer con el derecho de recibir de la sociedad una ayuda monetaria que le asegure la posibilidad de acceder a una canasta de consumo básica; (ii) la universalidad es la única forma de garantizar la ausencia de errores de exclusión, es decir situaciones en las que una persona pobre es excluida del beneficio por la imperfección del mecanismo de focalización; (iii) la universalidad es un instrumento contra el clientelismo, que inevitablemente está presente en situaciones donde se debe decidir quién puede acceder a una ayuda social y quien no, (iv) la universalidad hace beneficiarios a estratos de clase media y genera el apoyo político necesario para sostener el programa en el tiempo (Gasparini y Cruces, 2010: 24).

<sup>96</sup> Ahora bien, la RMG implica tres soportes que van a ser objeto de controversia al analizar la AUH: una comunidad política de referencia en la que se incluye, su carácter individual y la ausencia de exigencia de contrapartida. Estas tres características conservan además matices que resultan dilemáticos. Con respecto a la comunidad política de referencia, cabe preguntarse: ¿a qué escala debe pensarse ese espacio de pertenencia? ¿es el espacio municipal, el país, el planeta? ¿Tiene que tener en cuenta a ciudadanos o residentes? ¿Tiene que restringirse por la edad o modularse? Con respecto al carácter individual, ¿la unidad será el individuo o el hogar? Respecto del tipo de transferencia, ¿debe ser en metálico o en especie? Y respecto del modo de distribución, ¿debe darse una vez en la vida, o por ejemplo, diariamente?

Si la seguridad social ya había asumido una serie de prestaciones no contributivas, la particularidad de esta concepción es el modo en que las prestaciones asistenciales forman parte de la seguridad social, integrando ambos niveles (Freire, s/f: 6). La renta universal corre el foco del alcance del beneficio, por su parte la renta mínima garantizada pone en discusión las necesidades básicas que se quieren cubrir -con la dificultad que este concepto tiene para su definición- y el proceso de inserción social que se busca apuntalar y que se expresa en la exigencia de contraprestaciones o condicionalidades. De esta manera se busca dar una respuesta más amplia que incluya no sólo la deficiencia de ingresos monetarios, sino también la multidimensionalidad de la exclusión, ya que se asume que las carencias materiales están ligadas asimismo con la falta de acceso a las esferas de salud, educación, formación y empleo. Ahora bien, como plantea Freire (s/f), no va de suyo que al hablar de inserción se esté hablando de una inserción necesariamente laboral.<sup>97</sup> Como vemos, las discusiones planteadas brindan pistas para interrogarnos acerca del marco de acceso a derechos que habilita y/o restringe la AUH en las prácticas cotidianas que conforman la ciudadanía.

Asimismo, otro eje de debate que abren es la ya clásica inquietud ligada a los programas focalizados: cuáles son las alternativas para salir de la denominada “trampa del desempleo”. A diferencia de la lógica de los programas sociales que se habían implementado con anterioridad, la AUH permite que quienes logren conseguir un trabajo en condiciones de informalidad no se vean automáticamente afectados por la pérdida del cobro. Esta característica otorga la oportunidad de que, ante la pérdida de un trabajo poco estable, la persona siga teniendo acceso a la AUH. Como contracara, generó el interrogante acerca de si este tipo de transferencia monetaria no se convertía en un modo de subvención a un empleo poco productivo, como complemento de un empleo mal remunerado.

---

<sup>97</sup> “Posiblemente, habría que empezar por preguntarse si se está manejando un concepto de inserción ajustado a la sociedad en que vivimos; a una sociedad que se flexibiliza, que se precariza, que se vuelve marginal a sí misma; a una sociedad en la que el empleo remunerado ha dejado de ser una garantía de renta y de acceso a la protección de la Seguridad Social y en la que, en definitiva, el trabajo por cuenta ajena está en camino de dejar de ser un elemento definitorio y un canal seguro para garantizar autoafirmación, independencia o inserción. ¿Es posible, y de qué modo, la inserción en un mundo que vive precisamente una crisis estructural de empleo?” (Freire, s/f: 20).



En este punto, las características del mercado de trabajo en el que la AUH se crea no es una cuestión menor para comprender esta inquietud por rol compensatorio y/o de reforzamiento de una estructura segmentada del empleo que podría estar cumpliendo. Vale la pena destacar que el contexto de implementación de la AUH presenta un mercado de trabajo reconocido por su tendencia a la segmentación laboral y un fuerte crecimiento de la informalidad<sup>98</sup> con un alto impacto de la precariedad según el grado de calificación de la tarea realizada (Guiménez, 2007). El mercado de trabajo tuvo hacia 2005 un incremento notable la mano de obra empleada alcanzando los 4 millones de puestos de empleo. No obstante, dicho dinamismo fue sostenido por la recuperación de capacidad industrial ociosa debido al fuerte impacto de la desindustrialización durante el predominio del modelo de la convertibilidad. Al no generarse macroeconómicamente un polo industrial moderno, estos empleos tienden a seguir un derrotero crítico, con tendencia a la baja en cantidad de empleo (que se empieza notar con la crisis de 2008-9) como de depreciación salarial, en términos de la caída del poder adquisitivo del salario (Arceo, González, Basualdo y Mendizábal, 2010; Marticorena, 2014). Así, Roxana Maurizio (2008) muestra que hacia 2006 las familias que se encontraban en una mayor situación de pobreza son aquellas con más de 3 niños y/o que contaban con un solo jefe de hogar. Y enfatiza que, aun cuando más de la mitad de los hogares pobres tenía para entonces un jefe ocupado, eran las condiciones de informalidad y de precarización y no sólo de desocupación las que se ligaban estrechamente con la pobreza (Maurizio, 2008: 9). Abonando a la tesis de la heterogeneidad estructural de las economías latinoamericanas el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) (2012) y Javier Lindenboim (2011) coinciden en caracterizar la persistencia y la profundización de la heterogeneidad estructural cuando se analiza el mercado de trabajo después de la gran recuperación de puestos de empleo ocurrida entre 2003 y 2007. Plantean que la dinámica de acumulación de la globalización expresa un carácter heterogéneo, dual y combinado y que tiene efectos adversos sobre la pobreza, la distribución del ingreso y la dualidad del mercado laboral. Esta perspectiva sostiene que se profundiza la brecha en las estructuras productivas de nuestras economías, con un sector moderno de productividad

---

<sup>98</sup> La informalidad no implica un colectivo homogéneo, ya que estas situaciones abarcan desde grupos que trabajan en unidades productivas donde hay otros trabajadores que sí están registrados, luego otros donde el total de los trabajadores está bajo la forma del no registro y finalmente, aquellas personas que realizan trabajo doméstico. En “El empleo como vía de inclusión”, *Página/12*, 18/2/2013.

media que obtiene alta rentabilidad y un núcleo retrasado de actividades de subsistencia y rentabilidad baja o nula, que genera informalidad, subempleo y estrategias de subsistencia, por efecto de la ausencia de reconversión tecnológica de nuestras economías (Salvia et al., 2008: 116).

Además de esa distancia, los autores refieren a la consolidación de un polo marginal (núcleo duro de pobreza constituido por beneficiarios de programas sociales, desocupados crónicos, población inempleable y/ o de subsistencia que puede cohabitar con la estructura productiva actual sin siquiera funcionar como ejército de reserva), sector que permanece en los márgenes de la dinámica socioeconómica. Como consecuencia, el crecimiento se acumula y es apropiado por un grupo social reducido, mecanismo que colabora con el aumento de las brechas de desigualdad inter e intraclase. Así, la brecha de ingresos entre sectores se mantiene elevada debido al aumento que han experimentado los empleados del segmento primario y la distancia que conservan respecto del promedio el ingreso del segmento marginal. Es decir, puede haber crecimiento económico a la vez que se configuran distancias sociales cada vez más amplias. Aun cuando hay consensos respecto de que se logró una recuperación parcial del empleo regulado entre 2003 y 2007, hacia 2013 persistían núcleos duros de informalidad con impacto directos negativos en condiciones salariales y laborales.<sup>99</sup>

En vinculación con estos análisis podemos retomar el trabajo de Repetto y Díaz Langou (2010a) que señala que en los anuncios del gobierno se produce un reconocimiento de la responsabilidad del Estado en asegurar y/o promover la generación de ingresos en cada hogar, lo que constituye un indicio de la consolidación de una visión de la política social que asume el límite de la propuesta sostenida de que "la mejor política social es el trabajo". Sin embargo, el énfasis puesto en las políticas no contributivas implica como contrapartida,

---

<sup>99</sup> Aun cuando existen diversas interpretaciones sobre las características que adoptó la informalidad durante la posconvertibilidad, los trabajos coinciden en que su persistencia es en torno a un 35% de la población ocupada (Etchemendy y Collier, 2008; Marticorena, 2014). "Trabajo hay, falta calidad", *Página 12*, 16/03/2012.

para los autores, aceptar la limitación del mercado de trabajo para resolver los problemas sociales, dados sus estructurales niveles de informalidad.<sup>100</sup>

Este interrogante termina de adquirir relevancia cuando recorremos los cambios de las últimas dos décadas en el contexto socioeconómico argentino y su impacto en la estructura social. La protección social de los/as trabajadores/as no sólo se vio socavada por la multiplicación de las situaciones de desocupación masiva y/o informalidad, sino que las reformas laborales orientadas a la flexibilización laboral que se profundizaron en la década de los noventa también produjeron nuevas situaciones de vulnerabilidad para los/as trabajadores/as legalmente empleados. Las condiciones de inestabilidad se caracterizan por la existencia de contratos temporarios o la desresponsabilización de los empresarios y del propio Estado de los aportes patronales. Así, en diversos aun el empleo formal dejó de ofrecer casos la garantía de acceso a la seguridad social. En palabras de Grassi, “el ámbito de trabajo devino imprevisible enmarcado en el sentido de la flexibilidad” (2006: 216).

Con ello se modificó un sistema caracterizado históricamente por una extensión de la ciudadanía social a través de la tendencia a imitar la situación de los asalariados cubiertos por los complejos seguros de las diferentes ramas de actividad (Falappa y Andrenacci, 2009: 50). Mabel Ariño (2010) sostiene que después de la Segunda Guerra Mundial la organización social se basaba en un compromiso recíproco entre el capital y el trabajo en el que la seguridad social era patrimonio del trabajador y el riesgo y la ganancia eran patrimonio del capital y que paulatinamente durante las décadas siguientes se produjo una inversión de dicha relación. A principios del siglo XXI, es el capital el que tiene las garantías de rentabilidad y la inseguridad y el riesgo han quedado en manos de los trabajadores. El trabajo, anteriormente asociado a un conjunto de derechos y garantías

---

<sup>100</sup> Así, una numerosa bibliografía reconoce la conformación de una demanda colectiva respecto de la creciente tercerización laboral, aun en un contexto de crecimiento del empleo (Schneider, 2013; Varela, 2013; Basualdo y Morales, 2014). Desde la sociología del trabajo Perelman (2014) muestra de qué manera el sector informal de la economía, lejos de ser un sector de refugio ante la crisis de la economía formal, opera como un elemento constitutivo de la cadena de valor. Quienes realizan su trabajo en una relación laboral tercerizada perciben no sólo salarios más bajos respecto de quienes realizan la misma tarea en el marco de una relación de dependencia, sino que, por el carácter comercial que adquiere la relación laboral, trabajan en condiciones de desprotección social que les impide el acceso a la seguridad social, ligada históricamente al trabajo como derecho social.

conquistados, se reconocía ahora en nuevas condiciones de precariedad que imprimen un obstáculo a ese modo de funcionamiento.

Finalmente, esta reflexión en torno a la vinculación entre la AUH y las transformaciones en el mercado de trabajo tiene otra arista, a partir de una novedad estructural que la AUH presenta respecto de los programas anteriores. Nos referimos a una modificación en su organización administrativa que, como hemos planteado, la vincula estrechamente con el régimen contributivo de seguridad social (D'Amico, 2013). Mediante el envío al Congreso de la Nación en 2008 de un proyecto de reforma estructural del sistema previsional, se llevó adelante la re-estatización del sistema jubilatorio y se propuso la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en reemplazo del sistema de capitalización individual configurado a principios de la década de los noventa. La Ley N° 26425, de noviembre de 2008, produjo la derogación del régimen de capitalización y la unificación del régimen de reparto en el SIPA, que a su vez habilita a usar los fondos del Sistema Fondo de Garantía de Sustentabilidad (Curcio, 2011).<sup>101</sup> De esta manera, se propuso la conformación de un sistema único de reparto con administración estatal centralizada (Danani y Beccaria, 2011: 104).

A partir de allí el gobierno no sólo contó con recursos fiscales disponibles para el financiamiento de la transferencia de ingresos, sino que redefinió necesariamente la relación entre políticas laborales y seguridad social. La renacionalización del sistema previsional permitió transformar el fondo de Jubilaciones y Pensiones en un fondo de Garantía de sustentabilidad, que llega al 10% del PBI, además de recuperar el flujo de dinero que quedaba antes en manos de las Aseguradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Bertranou, 2010: 25). Asimismo, a partir de la creación del SIPA, se llevaron adelante moratorias que permitieron la incorporación al sistema de una gran cantidad de población, ya sea aquella que contaba con la edad jubilatoria pero no podía acreditar los años de aportes necesarios para jubilarse, o que contaban con los años de aportes pero se

---

<sup>101</sup> Por Ley 24.241 de 1993, se había aprobado la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), empresas privadas que funcionaban bajo la lógica de la capitalización individual y que convivía con el sistema de reparto estatal en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

encontraban desempleados al momento de jubilarse.<sup>102</sup> De este modo, se buscó dar cuenta de trayectorias disímiles por el mercado laboral propias de la reconfiguración de las condiciones de trabajo de la Argentina neoliberal, ya que muchas personas contaban con los años trabajados, pero los recorridos por instancias de trabajo informales o las situaciones presentes de desocupación obstaculizaban el goce del beneficio. Con estas modificaciones, en 2010 se llegó a un aumento significativo de las tasas de cobertura que alcanzaron al 85% de la población con posibilidades de acceder, es decir, hombres mayores a 65 años y mujeres mayores a 60 años, que se vio a su vez reforzado por el aumento de los haberes mínimos y medios previsionales (Beccaria y Curcio, 2011: 88, 94).

De este modo, la vinculación de la AUH con el sistema contributivo se expresó no sólo en que se encadena la asignación a su correspondiente en el mundo del trabajo formal, sino por su fuente de financiamiento. Así, Repetto y Langou (2010b) sostienen que “Los PTC [Programas de Transferencia Condicionada] preexistentes a la AUH no contemplaban en su diseño la articulación con el régimen contributivo de seguridad social. La Asignación, fue diseñada expresamente para universalizar los beneficios del régimen contributivo tradicional a los sectores excluidos” (2010b: 19). Al modificar el régimen de capitalización individual a través de la recuperación de uno de reparto se reabrió la disputa por el rol del Estado como garante de la protección social vinculada a los/as trabajadores en sus diferentes etapas de ciclo vital.

#### 4- El impacto de la AUH sobre el mercado de trabajo

Respecto al impacto de la AUH sobre el mercado de trabajo, el Ministerio de Trabajo en su informe sobre AUH (2011) plantea que: “En principio, se observaron tasas de actividad menores entre los integrantes de los hogares AUH y los que reunían las condiciones de tener ese beneficio en 2010 y no lo percibían. Sin embargo, dicha diferencia no es estadísticamente significativa para los varones y los jefes de hogar” (AUH-MTySS, p. 191). Lo que se observa es que la tasa de actividad aumenta para los varones de entre 18 y 25 años y entre 45 y 55 años, y quienes tienen más probabilidad que retirarse del mercado de

---

<sup>102</sup> En el primer caso, las personas “compraban” en cuotas los años de aportes que les faltaban para acceder a la jubilación.

trabajo a partir del cobro de la AUH son las mujeres cónyuges y no las jefas de hogar (“Cultura del trabajo”, *Página 12*, 24/06/2012).. Las mismas tendencias pueden observarse para Gran La Plata (Ver Anexo, cuadros A1 y A2).

A partir de explorar el efecto de la AUH sobre los ingresos de las mujeres y sus condiciones laborales, las autoras concluyen que para las trabajadoras secundarias la AUH significó su retiro del mercado de trabajo, mientras que para las jefas de hogar la asignación no resultó en el alejamiento del mercado laboral ya que estas mujeres no tenían la oportunidad de elegir entre la actividad y la inactividad (Kukurutz y Ruiz, 2011; Maurizio, 2011). Esta situación responde por un lado, a mejoras en la inserción de los hombres en el mercado de trabajo; por otro, a las transferencias monetarias de ingresos en los subgrupos de mujeres con niveles educativos bajos (Cortés, 2015; Gasparini y Marchionni, 2015). Dentro de aquel grupo, asimismo, son las mujeres de niveles medios y bajos las que tienen mayor propensión a dejar la actividad que realizaban, no obstante la bibliografía echa por la borda la afirmación de que el motivo del abandono en la participación en el mercado de trabajo sea estrictamente la presencia de la AUH. Las autoras encuentran una correspondencia en otras variables, como la calidad del puesto de trabajo previo, el muy bajo salario que recibían por la actividad y en que en su mayoría se correspondía con una inserción en el servicio doméstico (Informe del MTySS, Maurizio y Vázquez, 2014). La tasa de empleo femenino en el servicio doméstico sigue en Gran La Plata la misma tendencia (Ver Anexo, cuadro A3).

Otras investigaciones situadas colaboran, con nuevos argumentos, a poner en tensión las afirmaciones sobre el efecto de inactividad que genera la AUH y muestran que no es unívoco el comportamiento vinculado al mercado de trabajo de quienes reciben la AUH. Así, Patricia Dávolos, en su estudio sobre una encuesta semi-estructurada a 66 perceptoras de la AUH en la localidad de La Matanza, observó que en la mayor parte de los hogares analizados no se registran cambios en la relación que tenía la perceptora de la AUH con el mercado laboral antes de su percepción (pasajes de la actividad a la inactividad o viceversa), a la vez que reconoce que se registraron cambios referidos al tiempo de su dedicación y al tipo de ocupación (Dávolos, 2013: 269). Si bien coincide con el informe del MTySS respecto de la relatividad de la baja de actividad, su argumento expresa una

dimensión novedosa de la cuestión. Su argumento es que lo que se regula con la llegada de la AUH al hogar no es la entrada o salida en el mercado de trabajo sino la duración y el tipo de actividad que se lleva a cabo, en el que ahora las perceptoras (que son en su totalidad mujeres) tienen más márgenes de libertad para tomar decisiones acerca de cuánto trabajar y en qué tareas. En particular cabe señalar:

“Por un lado, encontramos un número pequeño de casos de mujeres insertas en el servicio doméstico que deciden bajar el número de horas semanales trabajadas. Todas ellas decidieron cubrir la parte del ingreso no percibido con la AUH para poder pasar más tiempo con sus hijos. Sólo se registra un caso de pasaje del servicio doméstico a la inactividad por problemas importantes de salud. Por otro lado, encontramos un grupo algo mayor que el anterior de perceptoras que aumentaron la cantidad de horas trabajadas, o consiguieron un trabajo adicional (también se registra esta situación entre algunos otros miembros del hogar) o han diseñado estrategias tendientes a generar nuevos ingresos con la implementación de emprendimientos familiares o mejorando aquellos ya existentes, a partir de la seguridad que les brinda la percepción de la AUH” (Dávalos, 2013: 269)<sup>103</sup>.

En este punto, lo que la autora pone de relieve es que no sólo no desincentiva el ingreso al mercado laboral, sino que brinda opciones para generar nuevas estrategias de autoempleo, que se sostienen en el punto de partida que ofrece la AUH como dinero. Del mismo modo, muestra otro tipo de efectos sobre la vida laboral de las mujeres. Encontró que las mujeres madres entrevistadas empezaron a contar con un ingreso a partir del cual pudieron generar alguna actividad laboral compatible con sus obligaciones familiares. Aquellas van desde la inserción en el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (“Argentina Trabaja”), el trabajo en el servicio doméstico generalmente con una dedicación de media jornada o sólo de algunos días en la semana, el autoempleo (feriantes, revendedoras desde el hogar de artículos diversos (ropa, cosméticos, artículos de limpieza), emprendimientos de preparación de comidas –en especial de panadería- en venta ambulante y quienes atienden pequeños kioscos o almacenes que funcionan en un ambiente o espacio del propio hogar) o

---

<sup>103</sup> Por ejemplo, encontramos nuevos emprendimientos en el rubro “preparación de comidas y productos de panadería, reventa de ropa”, como también inversiones para adquirir nuevas herramientas o equipos (freezers, heladeras), acopio de materias primas, o mejoras y reacondicionamiento del hábitat donde se lleva adelante el emprendimiento. Este último tipo de mejoras significaron indirectamente un mejoramiento en la infraestructura de los hogares donde están alojados estos emprendimientos. En esta direccionalidad se registraron, por ejemplo, cambios en los materiales de los pisos o techos, acondicionamientos de la cocina, o construcción de una nueva pieza para el emprendimiento” (Dávalos, 2013: 269)

el trabajo asalariado en comercios como almacenes u operarias del calzado) (Dávolos, 2013: 265-266).

Es en torno a estas múltiples interrogantes acerca de la relación entre AUH y mercado de trabajo, y particularmente en la inserción laboral femenina, que abordaremos la especificidad de la AUH en la vida doméstica de los/as receptores/as de la ciudad de La Plata.

#### 5- Derechos ¿de/para quiénes?

Las tres discusiones centrales planteadas hasta aquí –aquellas entre intervención focalizada y universal; ciudadanía y consumo y finalmente sobre la relación entre mercado de trabajo y AUH - trajeron aparejadas diferencias en los posicionamientos respecto del carácter del sujeto merecedor de la intervención estatal. Estas lecturas, lejos de ser unívocas, debaten acerca del tipo de ciudadanía que la AUH fortalece. Así, para Hintze y Costa (2011) la AUH contribuye al fortalecimiento de los derechos sociales de una ciudadanía que se ha configurado históricamente a partir de la figura de “trabajador”. El principio de universalidad que invoca construye un sujeto de derecho en continuidad con aquella orientación histórica y por lo tanto, completamente distanciado al que sostienen las propuestas universalistas de la Renta Básica o el Ingreso Ciudadano de la Niñez (2011: 159). Aportando a esta discusión, Grassi afirma que, a diferencia del ingreso ciudadano para la niñez, que piensa a cada niño como ciudadano individual,

“(…) la AUH es suplementaria del ingreso del trabajador para la protección de los niños/as a su cargo, según determinadas condiciones de ocupación e ingresos y establece requisitos para mantener el derecho. También las asignaciones clásicas son suplementarias del salario del trabajador, para atender mayores necesidades que plantean los hijos, eventos familiares específicos, cuya ocurrencia o cumplimiento deben mostrarse. Las transferencias condicionadas, a su vez, son ayudas transitorias para una categoría especial de ciudadanos que se definen por su vulnerabilidad. En el primer caso, el ingreso se inscribe en los derechos del ciudadano, y en el segundo, en los derechos del trabajo; las transferencias son “beneficios” no exigibles como derechos” (2012: 196).

En la misma línea, Danani y Beccaria reconocen que el gobierno sostuvo como fundamento de dicha intervención al trabajo, pero donde el trabajo lejos de jugar como una variable



corporativa, permite reclamar su universalidad en tanto que “sociedad del trabajo” (2011: 132).

A su vez, otro horizonte a considerar es que, a diferencia de aquellos programas que bajo una lógica de asistencialización delimitaban rígidas fronteras para la inclusión social en términos de empleabilidad/ no empleabilidad de la población, la implementación de la AUH sostiene que el mecanismo central de integración social sigue siendo la participación en el mercado de trabajo, aunque como vimos, de modos diversos. La relación entre mercado laboral y AUH no puede pensarse de modo lineal o binario, particularmente cuando la asignación incorpora un universo de receptores/as que no estaba incluido en los beneficios laborales del sector registrado y al hacerlo, modifica el porcentaje de peso que tienen las transferencias del Estado en el ingreso familiar de los deciles más pobres. La complejidad que la AUH instala es reconocida por Grassi (2013) en los siguientes términos:

“Entre aquella ambigüedad formal y la circunstancia de la transferencia de población que, en buena medida tiene en su trayectoria diversas experiencias de “planes sociales”, puede suceder la pérdida de la referencia y la percepción de la condición laboral del titular como justificación del derecho, salvo en el caso de las exclusiones (monotributista o informal con ingresos superiores al mínimo). Dicho de otro modo, si el “trabajo” se diluye en la práctica como referencia del derecho y no hay otra categoría de legitimación que no sea el ingreso (en el límite básico), se dan condiciones para el deslizamiento de la Asignación a ser comprendida/vivida como sucedáneo del Plan allí donde los planes sociales estipularon un tipo de relación y regulación estatal y contribuyeron a configurar la experiencia de las “poblaciones bajo planes” (Cravino et. al, 2002), con lo que en esos casos, se vuelve a plantear la cuestión de la valoración y el reconocimiento del sujeto” (Grassi, 2013: 289).

Por otra parte, la mirada de Roxana Mazzola repone a la AUH como parte de un paradigma novedoso de “protección ampliada” de la infancia (2015: 61). Afirma que posibilitó iniciar un proceso de universalización del derecho a la seguridad social orientado a la conformación de un sistema de protección social más amplio e incluyente respecto de los anteriores. Asimismo, sostiene la tesis de que las prioridades en las políticas sociales de infancia en la provincia de Buenos Aires cambiaron ante la aparición de la Asignación Universal por Hijo, lo cual expresa un paradigma de enfoque de derechos orientado a reducir las desigualdades de la infancia en Argentina, con mejoras directas e indirectas (a través de las familias) en la justicia distributiva sobre la niñez.

Finalmente, el Informe AUH comprende que la ampliación de ciudadanía se trasunta en nuevos consumos culturales, ya que a partir de percibir la asignación acceden a cosas y eventos que antes resultaban inaccesibles. Desde esta perspectiva las actividades de consumo son entendidas como prácticas a través de las cuales las personas conforman pertenencia de redes o grupos sociales, como parte de prácticas culturales y sociales que le dan un sentido de inclusión (Informe AUH, 2011: 72).

A partir del recorrido realizado y de las diversas perspectivas referidas, observamos que la definición de una política como la AUH en términos de derecho está constituida por toda una red de actores institucionales y territoriales involucrados en la implementación y gestión que instala en el debate público la pregunta por los límites y alcances de la AUH. ¿En qué sentidos la AUH incide en la ampliación en el acceso a derechos y en la redefinición de la ciudadanía? ¿Recupera un reconocimiento en términos de la condición de “sujeto trabajador” o va más allá de ella cuando apela a elementos del discurso de los derechos humanos para ligar universalidad con niñez<sup>104</sup>? Derechos ciudadanos, derechos sociales, derechos de los trabajadores, derechos de la niñez, son definiciones diferentes para conceptualizar y prescribir los mecanismos y sentidos implicados en los procesos de ampliación de derechos ligados a la AUH.

Este estado de situación es el punto de partida sobre el cual construimos nuestra mirada historizada a la vez que concretamente situada en La Plata. Para responder a las preguntas, a lo largo de los siguientes tres capítulos indagaremos en los sentidos y prácticas en los sectores populares como receptores de la AUH y las implicancias que tiene el modo de gestión e implementación de la AUH en la relación con el Estado desde su experiencia. La tesis que sostenemos es que la AUH conforma una oportunidad para la emergencia de formas particulares de ciudadanía de los sectores populares. La AUH fomenta el acceso a una asignación familiar como derecho de un amplio sector de la población que estaba excluida, independientemente de su inscripción en una red de mediación. De este

---

<sup>104</sup> Una particularidad del programa es que cada grupo familiar la recibe no sólo en relación a sus condiciones materiales de vida, sino en relación a los niños presentes en el hogar, otorgando centralidad a la protección social de niños y adolescentes cuyos padres se encuentran por fuera de los derechos que brinda una relación laboral formal (Trujillo y Villafañe, 2011: 253). Asimismo, en el Observatorio de la Seguridad Social se planteaba como balance en 2012 que la AUH significaba el reconocimiento de un derecho social de las niñas y niños argentinos a estar incluidos (2012: 9).

modo, afianza una relación diádica Estado-sectores populares y fortalece una ciudadanía individual tendiente a la universalidad. Como consecuencia de esa vinculación directa, los/as receptores participan reconfiguran sus modos de participación en la sociabilidad política local, lo que conlleva algunas paradojas en los procesos de ciudadanía. De aquí en adelante, nos proponemos reconstruir cómo toma cuerpo ese proceso de individualización<sup>105</sup>, qué efectos produce y que tensiones abre.

Para ello, en el próximo capítulo analizamos el rol que caracteriza a las organizaciones sociales en la mediación con el Estado a partir de la AUH y sus implicancias en la sociabilidad local. Mirar esta experiencia de mediación se vuelve central en nuestro país, en donde el proceso de ciudadanía, como proceso a partir del cual el Estado da reconocimiento y se logra el acceso a derechos se logró históricamente por la articulación de demandas de colectivos organizados, tal como mostramos en el primer capítulo. Abordamos el escenario territorial de acceso a la AUH, en el que analizamos el rol que las mediaciones organizacionales cumplen en el proceso de implementación y acceso a la AUH. De este modo, podremos tener una comprensión más acabada de la incidencia que la aparición de AUH tiene en el vínculo de larga data entre sectores populares y Estado a través de las políticas sociales.

---

<sup>105</sup> Cabe aclarar que la individualización como proceso sociohistórico excede a la Argentina. Juan Pablo Pérez Sáinz (2016) muestra que en toda América Latina se produce desde el siglo XIX un proceso de ciudadanía como estrategia de reducción de las desigualdades de excedente que se producen en los mercados básicos asimétricos de tierra, capital, trabajo y conocimiento. Particularmente, la ciudadanía social sostenida por el pilar básico de las políticas sociales tuvo un desarrollo limitado que supuso en palabras del autor “procesos frágiles de individualización” (Pérez Sáinz, 2016: 254). Aquí podremos analizar las particularidades que adopta recientemente en nuestro país.

## CAPÍTULO 3

### **El rol de las organizaciones sociales en la mediación con el Estado a partir de la AUH y sus implicancias en la sociabilidad local**

En este capítulo exploramos las reconfiguraciones de la relación entre sectores populares y Estado a partir de la inscripción de la AUH en las redes de sociabilidad política local. Sostenemos que, a partir de la implementación de la AUH, el rol de las organizaciones socioterritoriales como agentes intermediarios en la gestión de planes y programas adopta una nueva modalidad. Indagaremos cuáles son sus características.

Diversos estudios especificaron el modo en que la esfera estatal, en sus niveles desagregados de gestión pública, incide en la articulación de la sociabilidad de los sectores populares mediante decisiones políticas que marcan puntos de inflexión en las condiciones de lucha, disputa y resistencia, como así también de acomodamiento.<sup>106</sup> En esta línea, las dinámicas de circulación de recursos vinculados a políticas sociales han tomado un peso propio como objeto de estudio en las ciencias sociales. Estos trabajos permiten comprender los modos de “estar en política” a partir de la manera en que las personas y los recursos

---

<sup>106</sup> Estos trabajos construyeron sus preguntas de investigación vinculadas al alcance de la masificación de los planes de empleo ocurrida hacia principios de 2002 con la implementación del JJH (mencionada en el capítulo 1). Contra todo diagnóstico liberal de desplazamiento de las instancias de intervención públicas hacia la esfera mercantil, estos trabajos evidenciaron la presencia sostenida del Estado como actor con capacidad de trastocar condiciones estructurales de organización, y con ello, de rearticular relaciones sociales. En este sentido, Manzano afirma que los planes fueron “la forma específica de intervención estatal” de mediados de los noventa, discutiendo con aquellas posturas que plantean que los arreglos a través de los planes fueron el modo de establecer un sistema informal de la política en aquellos espacios donde el Estado no llega (2007a: 193). En algunos casos, enfatizaron en sus consecuencias “pacificadoras” para las formas colectivas de organización y las posibilidades de acción sobre el sistema político (Andrenacci, Ikei, Meclé y Corvalán, 2006; Golbert, 2006), como moneda de cambios para disminuir la conflictividad en el contexto de una política gubernamental que aplicó estrategias selectivas de integración y represión (Burkart, Cobe, Fornillo y Zipcioglu, 2009: 61). En otros, sostuvieron que la gestión de planes y las relaciones que se constituyeron en la instancia de contraprestación permitieron la estabilización de prácticas, el anclaje de formas organizativas articuladas en el espacio público, la disputa de recursos y la reelaboración de significados frente a las estrategias políticas gubernamentales (Grimberg, 2009) Particularmente, la perspectiva de Virginia Manzano (2007 a y b) muestra cómo las demandas por “trabajo” en una trama organizada en torno a la desocupación en la Matanza se van articulando en el pendular de un Estado que incorpora algunas demandas de los sectores populares e implementa políticas que orientan formas de acción específica en los beneficiarios. El texto ilumina un aspecto central de las relaciones que constituyen la estatalidad desde los sectores populares, a partir de las dinámicas sociales que posibilitaron la constitución de demandas hacia el Estado y es ese escenario de disputa el que “constituye un indicador de un proceso de producción conjunta de políticas estatales y modalidades de acción de los grupos subalternos” (Manzano, 2007b: 108).

circulan, en lógicas que -atravesadas primordialmente por la búsqueda de estabilidad-, flexibilizan la entrada, salida y la participación en diferentes organizaciones colectivas. Esta dinámica de entrada y salida por diversas instituciones forman parte del “abanico” de espacios territoriales a los que concurren las personas para conseguir recursos (Vommaro, 2006: 170). Esta perspectiva nos permite distanciarnos de una noción institucionalista de la política y nos ofrece una diversidad de sentidos que ésta adquiere, según los criterios de espacialidad que adopta. En esta línea, con una pretensión de generalidad mayor, Gabriela Cerrutti y Alejandro Grimson (2004) observaron la vida organizacional y política en cuatro barrios populares de Buenos Aires y de esta manera colaboraron tanto en la comprensión de las respuestas organizacionales que construyeron los pobres urbanos en el marco de un conjunto de transformaciones de la sociedad transcurridas durante la década de los noventa y orientadas a profundizar el orden neoliberal en nuestro país, como en reconocer las tendencias generales en los procesos de organización popular. Particularmente los autores sostienen que la cantidad de planes que las organizaciones administran da cuenta del poder barrial de la organización, es decir, la política social se solapa con la lógica política local. Asimismo, los autores pusieron en el centro de análisis las “formas de ser intermediarios” posibles que emergieron en el contexto de masificación de planes, elemento clave para nuestra investigación. Aunque formalmente la obtención del plan no requería de mediaciones, en la práctica los beneficiarios dependían de que las organizaciones pudieran solicitarlos. De esta manera, las organizaciones adoptaron un rol de mediación entre beneficiarios y Estado, más allá de que sus proyectos políticos se plantearan distanciados de la órbita estatal.<sup>107</sup>

Partiendo de allí, afirmamos el rol central que los programas sociales y su gestión tienen en las formas de producción conjunta entre Estado y sectores populares tanto por el lugar que

---

<sup>107</sup> Diversos trabajos dan cuenta de que los planes comenzaron a circular- y continúan haciéndolo hoy- de diferentes maneras y mediados por diversos actores: por un lado, por los municipios, en muchos casos por los comúnmente reconocidos como “punteros”, que implica para los beneficiarios realizar la contraprestación en tareas específicas en las delegaciones municipales, tales como barrido de calles y zanjeo (Auyero 1997, 2001; Barattini, 2003); por otro, organizaciones barriales que utilizan los planes en el marco de proyectos políticos de demanda y, en algunos casos, de confrontación con el gobierno nacional, y que desde la literatura han sido reconocidas como “organizaciones piqueteras” o constitutivas del movimiento “piquetero” (Lenguita 2001 y 2002; Vommaro, 2003; Bidaseca, 2004; Svampa y Pereyra 2003; Delamata 2004; Massetti, 2004; Delamata y Armesto 2005; Merklen, 2005; Gómez, 2007).

les habilitan a las organizaciones socioterritoriales como mediadoras de la política como por el modo en que moldean las sociabilidades locales. Es desde esta perspectiva que el capítulo se aboca a recuperar cómo las organizaciones gestionan y disputan los programas que se implementan y las implicancias que la llegada de la AUH tiene para las redes de sociabilidad locales.

En el curso de nuestra indagación encontramos que, a partir del cambio de contexto a fines de 2009, las organizaciones territoriales fueron abruptamente desplazadas en su rol de intermediarias. Convergieron entonces la decisión de eliminar progresivamente el programa JJH y la masificación de otro tipo de transferencia de ingresos desde el Estado a los sectores populares, la AUH, cuya dinámica administrativa y política se alejaba de los programas de transferencia condicionada de ingresos para inscribirse en una lógica de seguridad social. Tres condiciones de posibilidad se encarnaron en ese momento de inflexión de la política social que expresó la AUH: dejó de existir el requisito de la contraprestación laboral, el Estado generó mecanismos administrativos que promovieron el vínculo directo con los receptores de la política y la dinámica burocrática se dinamizó y dejó de ser un factor nodal crítico en el vínculo con la administración estatal.

El cambio en las formas de la estatalidad (que detallaremos en el capítulo 4) conllevó dos transformaciones simultáneas en la modalidad de acción de los sectores populares y particularmente, de sus organizaciones. Por un lado, se adaptaron de modo poco conflictivo al menor protagonismo que el Estado nacional les otorgó. Nos referimos a que reprodujeron en su práctica el sentido oficial instalado de que la AUH era una política nacional, gestionada directamente por el propio Estado nacional, sin necesidad de mediaciones. Al hacerlo, las organizaciones se distanciaron del carácter disruptivo con que, través de un amplio abanico de acciones colectivas, habían disputado previamente su papel protagónico como mediadoras en la gestión de políticas sociales.

Veremos que, aun cuando en el funcionamiento cotidiano de la AUH aparecen obstáculos vinculados a deficiencias en las formas de aparición del Estado como agente educativo y sanitario en el entramado local, estos aspectos conflictivos no fueron politizados por las organizaciones. Desde una mirada retrospectiva y de un reconocimiento histórico de las

experiencias previas de las organizaciones, entendemos que dichos aspectos podrían haber sido apropiados como demanda legítimas a partir de las cuales fortalecer la organización territorial.<sup>108</sup> Sin embargo, esto no ocurrió. Nos preguntamos entonces en el contexto de surgimiento de la AUH: ¿Qué tipo de políticas siguieron gestionando las organizaciones y cuáles no? ¿Qué delegan y en quiénes?

Por otro, al verse desplazadas, las organizaciones buscaron estrategias para fortalecer su trabajo territorial en este nuevo contexto a través del anclaje de su participación en otros programas sociales. Para el caso de La Plata, las cooperativas del Programa de Ingreso Social con Trabajo, más conocido como “Argentina Trabaja” operaron como núcleos de articulación entre organizaciones socio-territoriales, políticas sociales y Estado, a partir del acceso a recursos y la organización de roles y tareas en los espacios de sociabilidad local que llevaron adelante algunas de ellas.<sup>109</sup>

Nuestra estrategia metodológica adoptó dos vías. La primera implicó la continuación del trabajo de campo en una copa de leche situada en Barrio Arroyo, un barrio periférico al noreste de La Plata, que habíamos realizado en 2008 y 2009 con el objetivo de analizar los primeros efectos que el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo tuvieron sobre el espacio-momento de la contraprestación laboral. Originado en el esquema característico de los programas de transferencias condicionadas de ingresos desde mediados de la década de los noventa, dicho espacio se configuró relevante para los sectores populares, tanto por sus implicancias laborales como por la socialización política que generaba. Así,

---

<sup>108</sup> Este comportamiento se diferenció completamente de lo que sucedió con el modo de apropiación del JJH, que también era un plan nacional, pero en cuya implementación las organizaciones habían disputado un rol central de visibilidad. Si bien los planes de empleo dependen en todos los casos del gobierno nacional, en el caso del JJH la gente refiere a quien “le da” el plan como aquella institución u organización en la que deben realizar la contraprestación, lo que pone en el centro del análisis la cuestión de las mediaciones aquí abordada.

<sup>109</sup> Otro caso clave en la ciudad de La Plata es la gestión del programa Fines, que surgió ligado al programa Argentina Trabaja, ya que estaba orientado a la finalización de estudios secundarios de los cooperativistas, pero que a partir de 2012 se amplió a población en general. El programa funcionó en algunos casos dentro de la propia estructura de las organizaciones territoriales, y tal como señala Di Bastiano (2015) particularmente en el Movimiento Evita que analiza, permitió operar como “puente” entre el Estado y los sectores populares a través de este programa de terminalidad educativa. Esto fue posible a partir de la cercanía territorial que la organización ofrece, ya que quienes acuden son vecinos y residen en el mismo barrio en que funciona la sede. A la vez, el programa devino para el ME en una herramienta para el desarrollo territorial ya que permitió la organización de los propios vecinos que se “encuentran” en esas sedes del programa y el fortalecimiento de las organizaciones que lo implementan, al dejar un saldo organizativo en los que posteriormente podrán ampliar trabajo militante (Di Bastiano, 2015).

recuperamos la trayectoria de una copa de leche para mostrar diacrónicamente las transformaciones que esa organización territorial fue atravesando a la luz de su vinculación con las políticas sociales que implementa el Estado. La prolongación del trabajo de campo (2008- 2014)<sup>110</sup> nos permitió reconstruir, de primera mano, las implicancias de esa relación co-producida entre Estado y receptoras en el plano de sociabilidad cotidiana con una mirada de prolongada duración.

El recorrido que fue tomando la investigación impulsó la necesidad de abrir el trabajo de campo hacia una segunda vía en perspectiva comparada, que permitiera reconocer si los hallazgos encontrados en el tránsito por la copa se explicaban desde su particularidad o nos permitían hablar de un proceso más general de transformación de la relación Estado-organizaciones sociales- sectores populares. Indagamos entonces en las características que, en este contexto de modificación de las políticas sociales, adoptan otro tipo de organizaciones sociales que venían realizando trabajo territorial en articulación con la gestión de políticas sociales. Para ello, optamos por complementar la reconstrucción etnográfica con el abordaje de las redes de funcionamiento de la organización denominada Movimiento Justicia y Libertad (MJyL)<sup>111</sup> en el barrio Los Álamos, situado en la periferia platense y cuya población se encuentra vulnerabilizada, mayormente en situación de pobreza. La elección deliberada de esta organización se orientó a echar luz sobre algunas dimensiones que la bibliografía reconoce como sociológicamente relevantes en las dinámicas de las organizaciones socioterritoriales: la participación en redes políticas de más amplia escala -una red de Movimientos-; la forma de acceso y el tipo de recursos que gestiona; el distanciamiento y cuestionamiento respecto del sistema político local y las formas de sociabilidad local. El trabajo en el MJyL avanzó mediante una indagación cualitativa sobre estas dimensiones que buscábamos comparar.

---

<sup>110</sup> Como referí en la introducción, retomé el trabajo de campo que había realizado para mi tesis de maestría en una copa de leche en Barrio Arroyo, en la localidad de La Plata, entre 2008 y 2009, orientado a recomponer la experiencia y la temporalidad propia de la copa de leche en torno a planes sociales.

<sup>111</sup> Se puede ver que los propios integrantes refieren a esta organización como “El Movimiento” (lo destacaremos con comillas). Para evitar la confusión, cabe aclarar que sin bien retomamos el nombre que le dan, no corresponde pensarlo analíticamente bajo la categoría de “movimiento social”.



El barrio donde se sitúa el MJyL que analizamos se caracteriza por la concentración de grupos provenientes de la comunidad Qom de Chaco<sup>112</sup> y de diferentes regiones de Paraguay. La organización surgió en el año 2005 como desprendimiento del Movimiento de Trabajadores Desocupados Aníbal Verón<sup>113</sup> y desde hace varios años tiene inserción en el barrio a partir de la gestión de planes sociales y cooperativas de empleo y el trabajo territorial con comedores y centros educativos. El análisis del MJyL es significativo porque permite reconstruir el modo en que una organización reconfiguró su presencia territorial ligada a una política estatal, el programa Argentina Trabaja, en el municipio de La Plata desde 2011. De este modo, nos permitirá comprender cómo la dinámica de la organización articuló la AUH con otras políticas sociales destinadas a grupos vulnerables en cuya gestión las organizaciones socio-territoriales sí conservaron un papel estratégico y visible. Recordemos que este programa emergió conjuntamente con las transformaciones estructurales en el mercado de trabajo formal e informal que caracterizamos en los capítulos previos. Este contexto, que será desglosado a medida que avancemos, es un elemento clave comprender los comportamientos de las personas y de sus organizaciones.

La perspectiva del análisis de campo que desarrollamos se fundamenta en los trabajos que analizaron los modos en que las políticas sociales fueron apropiadas por los beneficiarios y adquirieron sentidos en contextos específicos. Como afirmáramos recientemente (D'Amico y Pinedo, 2015), de estos estudios pueden extraerse una serie de corolarios. En primer lugar, al poner el acento en los entramados sociales, la política es entendida a partir de lo que los propios sujetos definen como categorías de sus prácticas habituales sin quedar circunscriptas en una esfera funcional predefinida. En segundo lugar, sostienen que más que un actor colectivo con una identidad unitaria, las organizaciones populares conforman una trama de interacciones recíprocas, donde se establecen pautas, deudas y compromisos, que conducen a las personas a actuar mancomunadamente en situaciones específicas. En tercer lugar, señalan la omnipresencia de las políticas sociales en el centro de las relaciones locales, particularmente, la centralidad de los planes sociales y su lógica de gestión en la vida y las relaciones cotidianas que entablan las personas en esos marcos asociativos, e

---

<sup>112</sup> Conocidos coloquialmente como “*comunidad toba*”.

<sup>113</sup> Para una breve genealogía de las organizaciones piqueteras en el Gran Buenos Aires, ver Svampa (2015).

indagan las complejas relaciones entre esas tramas asociativas, los agentes oficiales y los flujos estatales, probando la existencia de lábiles fronteras entre lo que se define como político, social y familiar, y entre lo que se entiende por antagonismo y negociación (D'Amico y Pinedo, 2015: 169).

## 1-Trayectoria de una organización local en relación a la dinámica de las políticas sociales

### 1-1 La copa: un espacio de sociabilidad local en vinculación a los programas sociales.

En este apartado, avanzaremos en reconstruir las transformaciones que van sucediendo en un espacio de sociabilidad local, una copa de leche, a partir de sus vínculos de producción conjunta con el Estado. La copa consiste arquitectónicamente en una casa de material y techo de chapa de dos ambientes. La terminación exterior de la construcción se ha realizado con revoque grueso, por lo que es rugosa y está pintada con cal blanca. Para llegar a la casa, hay que cruzar un patio cubierto de césped con canteros de flores diversas. Al llegar a la mitad del terreno, una se topa con una casa angosta y construida hacia el fondo, bordeada por una vereda de cemento. Una ventana da al patio, hacia la calle: es la ventana de la cocina. La cocina es el primer ambiente al que se llega entrando por la calle, es un espacio de aproximadamente cuatro metros cuadrados. Saliendo de la cocina y caminando hacia el fondo por la vereda que bordea la casa, el ambiente que aparece es un gran comedor. De forma rectangular y aproximadamente tres veces más grande que la cocina, es un espacio pintado de color rosa viejo y baldosas de color beige lustradas la mayor parte del tiempo. Tres pilas de sillas plásticas color verde se acumulan en una esquina. No se usan cotidianamente, sino sólo cuando hay alguna reunión en ese espacio. Apilados contra la pared lateral, bancos largos de madera cuya pintura blanca está descascarada, se desplazan todos los días para transformarse en asientos de los/as niños/as mientras toman la merienda. Los tablones que funcionan de mesas en cambio, quedan armados a lo largo del salón todo el transcurso de la semana. Contra una pared, debajo de una ventana, una improvisada mesa en la que apoyan las ollas que traen de la cocina para servir el té o la leche. Debajo de esta mesa, dos cajas de cartón guardan celosamente las tazas de plástico rojo nuevas que han conseguido para reemplazar los anteriores, ya agrietadas y rayadas por el uso. Hasta el año 2011, de lunes a viernes pasaban por la copa a tomar el té o la chocolatada del día,

acompañada por pan con dulce o budín de pan<sup>114</sup> aproximadamente 40 niños/as que, en su mayoría, asiste al establecimiento educativo que se encuentra contiguo a la copa.

Ante mi consulta, inmediatamente Rosa, la encargada, reconstruye su paso por el comedor: cuando iniciamos el trabajo de campo en 2009, hacía 8 años que trabajaba allí, comenzó “ayudando”<sup>115</sup> con el Plan Trabajar. El comedor tenía entonces un cocinero municipal (es decir, una persona que recibía un salario pagado por el municipio para esa tarea) y daba de comer a las familias del barrio todos los mediodías. Pero luego, hacia 2003, el municipio dio de baja ese cargo y Rosa se constituyó en la nueva cocinera. A fines de 2007 y a partir de las elecciones que tuvieron lugar en octubre, se produjo un cambio en las autoridades directamente vinculadas a la gestión local, en tanto tras 16 años de gobierno, el intendente Julio Alak (Partido Justicialista) perdió las elecciones y accedió al ejecutivo municipal su principal opositor, Pablo Bruera, de la mano de un partido vecinalista (escindido del PJ), el Frente Renovador Platense.<sup>116</sup> Podemos mencionar una serie de modificaciones inmediatamente visibles que ocurrieron en el comedor de manera coincidente con estas transformaciones. A fin de 2007, fue cortado el suministro de gas y retirado el medidor, y a principios de 2008 comenzaron a dar a los beneficiarios una tarjeta para comprar alimentos.<sup>117</sup> De esta manera, aquellos beneficiarios que reciben la tarjeta dejaron de llevar la “mercadería”<sup>118</sup> que semanalmente llega. Coincidentemente con la implementación de la

---

<sup>114</sup> Durante un largo tiempo los comestibles eran cocinados por el panadero del barrio, quien aportaba su mano de obra de manera gratuita a quien llevaban los ingredientes que les daba la delegación. Pero luego de un conflicto con Rosa, y a partir de que la copa contara con un artefacto de cocina propio y la instalación de gas, comenzaron a cocinar directamente allí. El rumor que circula es que el panadero pretendía negociar con la delegación la instalación de la copa de leche en su casa. Así, observamos no sólo los modos en que se van resolviendo las necesidades de la organización, sino la manera en que los conflictos e intereses personales afectan su lógica de funcionamiento.

<sup>115</sup> Cuando se refieren al tipo de tarea que se hace allí las mujeres muchas veces traducen su participación como *colaboración* y no como responsabilidad laboral.

<sup>116</sup> Nos referimos a las elecciones que se llevaron a cabo junto a las elecciones presidenciales, el 28 de octubre de 2007, ver *El Día* 29/10/2007, diario *Hoy* 30/10/2007, *La Nación* 31/10/2007.

<sup>117</sup> La tarjeta es parte de un plan nacional a través del cual el beneficiario recibe un monto de dinero que puede gastar para comprar mercadería en diferentes mercados y supermercados de la zona. Las mercaderías que se pueden comprar son variadas, no sólo comestibles, y lo que queda excluido son cigarrillos y alcohol (los supermercados que a pesar de ello vendan, pueden ser retirados de los posibles puestos de venta, en caso de que esto se conozca). Esta tarjeta, puede ir de un mínimo de \$120 mensual, \$150 o \$180 por familia, según la cantidad de miembros. Comenzó a entregarse a principios de 2008, como parte de un plan de los municipios orientado a redistribuir la asistencia alimentaria en relación a las familias y no a los comedores. Actualmente son aproximadamente 62 personas quienes reciben tarjeta, según nos dijo la encargada.

<sup>118</sup> Bajo la denominación “mercadería” refieren a la verdura que una vez por semana llega a la copa, como a los alimentos secos que reparte directamente la delegación. Nos parece interesante dejar abierto el

tarjeta, el comedor dejó de recibir alimentos en cantidades suficientes para alimentar a las familias que se acercaban a buscar allí el almuerzo; y se restringió a dar la merienda a los/as niños/as del barrio. Se combinaron así factores de escalas diferentes que produjeron la disminución de la presencia de adultos en el espacio del comedor: el cambio de la política de acceso a alimentos a nivel del gobierno municipal, mientras que a nivel nacional el contexto económico se caracterizaba por el crecimiento del empleo que había habilitado la inserción en puestos de trabajo a mano de obra menos calificada y para el año 2007 -a nivel nacional- rondaba en la creación de cerca de 4 millones de puestos de trabajo.<sup>119</sup> Este proceso presentaba la misma tendencia en el aglomerado de Gran La Plata, donde la tasa de empleo creció el 2,9% entre 2003 y 2008, a la vez que las tasas de desempleo decrecieron entre 2006 y 2008 el 2,2%, de modo más pronunciado que a nivel del total de aglomerados urbanos, donde dicha disminución fue del 1,4% (Fuente: INDEC). Fue en esas condiciones que, hacia el mes de julio de 2008, Rosa se hizo cargo del comedor devenido copa de leche.

#### 1-2 La AUH en la copa (2010)

En sus estudios sobre las formas de presencia estatal en un entramado local, Julieta Quirós (2006 a y b) permite comprender cómo las políticas sociales son incorporadas en la vida cotidiana de los beneficiarios. Desde su estudio etnográfico situado en Florencio Varela, la autora reconstruye de qué maneras el plan aparece como un recurso central y constitutivo de las relaciones, a partir de su presencia en el lenguaje colectivo, manejado y entendido por todos, así como por los canales de burocratización que le dan vida. Del mismo modo, el cobro de planes y el acceso a mercadería, como partes constitutivas de las políticas locales, ordenaban una serie de relaciones, disputas y criterios de organización en la vida de la

---

interrogante acerca del origen de esta noción que hoy se encuentra incorporada en las prácticas de quienes se forman parte de redes de asistencia estatal. Como plantea Manzano, las políticas públicas se caracterizan, entre otras cosas, por cimentar un vocabulario, así menciona algunas nociones que circulan en el vocabulario local, tales como *beneficiarios*, *proyectos*, *unidades ejecutoras* (2007b: 124).

<sup>119</sup> Según el ítem “Razones para haber dejado de recibir el plan” de la Encuesta de percepción de programas sociales (2007), de los respondientes (o cónyuges) que declararon haber recibido un plan entre 2002-2007, el 66% lo seguía recibiendo al momento de la encuesta. La principal razón para haber dejado de recibir un plan social es haber conseguido un empleo. A su vez, un 25% de los entrevistados que recibía o había recibido un plan en el período de referencia declaró haber sido “transferido” del PJJH a algún otro plan social. La principal motivación para cambiar de plan fue un mayor beneficio monetario.”

copa. Dos escenas vividas durante nuestra investigación permiten reflexionar acerca de estos elementos:

“Durante una charla entre Rosa, Marta, Verónica, Ana y la sobrina del delegado surge un dato acerca de la mercadería: las cajas que llegan con alimentos secos desde Desarrollo Social para ser repartidas entre los beneficiarios que se acercan a la delegación o a las copas de leche a retirarlas, traen una caja de leche en polvo. En el reparto, la delegación saca la caja de leche, porque está faltando para las copas. *“Si son 60 familias que reciben mercadería, son 60 cajas de leche. ¿Sabés lo que es todo eso para las copas? Mejor que se las saquen y que no falte leche a las copas, que es más importante. Tampoco se las van a dar y que después las copas se queden sin nada para dar...lo mismo el arroz, mi tío sabe que se usa para el arroz con leche. Así que tiene cuidado y guarda para que no falte”* dice María. Rosa asiente. Comparte este criterio de reparto: primero abastecer a las copas, luego la leche para las familias” (Registro de campo, abril de 2009).

¿Cuáles son los sentidos de que la leche se entregase mediada por la copa? Estos comentarios nos sugieren que, desde la perspectiva de quienes participan en el “acto de dar”, lo importante no son sólo los recursos sino “el modo de dar”, el canal de distribución, las relaciones que se construyen allí y la especificidad que tiene la copa de leche como red de asistencia -sea esto planteado con mayor o menor intencionalidad-. ¿Cuál es la razón de este modo de distribución de mercadería, que no pasa (solamente) por la satisfacción de la necesidad de alimento, sino que adopta una forma particular? <sup>120</sup> Si el trabajo de Manzano (2007a) da cuenta de que la particularidad de la “forma piquete” es que anuncia conflicto y produce vinculación con el Estado, podemos identificar las particularidades que adoptó –al menos hasta 2010- el conjunto de relaciones e interacciones que constituían la copa de leche, como espacio-momento con fuerte presencia a la vez estatal y barrial que durante casi una década articuló los vínculos entre la delegación y las familias.

En principio, la “forma copa” funcionó como un espacio travesado por una categoría social destacada, la de “beneficiarias”. Estableció una rutina, la de la alimentación cotidiana de sectores vulnerables, particularmente de niños/as. Asimismo, se conformó en un entramado donde inscribir localmente los requerimientos estatales que enmarcaban a diferentes

---

<sup>120</sup> Retomamos así la categoría de “forma piquete” o “forma acampamento” con que Manzano (2007 a) y Sigaud (2005) organizan conceptualmente una serie de características (categorías sociales, actos ritualizados, técnicas de organización del espacio, normas y terminología) presentes en los cortes de ruta y en los campamentos del MST respectivamente. Estas formas su vez refieren a la categoría de “forma social” con que Simmel (2002 [1908]: 27-8) conceptualiza el modo de vincularse individuos y sociedad, de manera tal que son relaciones que se convierten en formas y formas que constituyen relaciones (Manzano 2007: 45).

políticas sociales: programas alimentarios, programas de empleo, centros de atención infantil, por mencionar solo algunas de ellas. Entre 2002 y 2010 fue el espacio en que se desarrolló la contraprestación de las beneficiarias de planes de empleo, espacio significado y reconocido como laboral para muchas de ellas. A su vez, oficiaba de canal para tramitar demandas y evitar que se trasladen directamente a la delegación, mediante la confección de listados. Las demandas no se reducían a la necesidad alimentaria e incluían desde la obtención de vestimenta (especialmente zapatillas), hasta el modo de conseguir chapas, documentos, pañales, medicamentos y, más esencialmente, “*el plan*”, que permitiesen paliar la situación de marginalidad en la que se encontraban los vecinos (D’Amico, 2010, mimeo).

Asimismo, tampoco era azaroso el modo de dar.

*“Cuando Rosa no viene, me toca la copa, la mercadería, atender a las vecinas. Ahora por ejemplo, va a venir una chica a retirar mercadería a la vecina, pero el tema es que la que viene sí tiene tarjeta. Entonces yo le voy a hacer firmar una nota donde diga que ella le retira mercadería a la vecina y no para ella, porque si no van a decir que le doy a ella, y ella tiene la tarjeta. Si la gente la ve entrar acá y salir con cosas, después vienen todos a quejarse”*. Verónica escribe entonces, con dificultad, en el cuaderno. Se ve que no tiene una práctica de escritura y redactar esa notificación le lleva un rato largo, además de consultar con el resto de personas que nos encontramos ahí qué debería decir. Finalmente lee en voz alta: “*El día de la fecha le retira la mercadería a la sra X su vecina*” y cuando llega “la vecina”, Verónica toma el cuaderno y se lo hace firmar. En la preocupación de Verónica por la redacción de esa nota-comprobante se puede ver cómo la circulación de bienes se realiza siguiendo reglas que se cumplen ante la mirada atenta de los vecinos, la posibilidad de competencia entre quienes los reciben y pases de facturas si las cosas no se realizan “*bien*”. Cada uno tiene su responsabilidad y la distinción entre quienes reciben tarjeta y quienes no, debe tenerse en cuenta para no ser injustos en la distribución de recursos, en tanto hay quienes pueden obtenerlos por su cuenta. Hay en esas relaciones una obligación planteada por la mirada externa (la de los otros beneficiarios) que lleva a que se controlen las actividades que se realizan.” (Registro de campo, noviembre de 2008)

El reparto de recursos no se hace de modo improvisado. Diversos canales burocratizados de tareas ordenan y permiten llevar un registro de la mercadería que llega y de quienes la retiran. La lógica de gestión se disputa a través de la definición de los criterios de reparto: a quién se le reparte, qué prioridad se establece y por qué. Aun cuando esta sistematización generaliza algunos criterios de reparto, los modos de distribución de recursos escasos ponen en evidencia los conflictos que trae aparejado el entrecruzamiento de criterios “de

necesidad” y de “vínculos comunes” para el reparto (Manzano, 2007a: 203). En la copa, ambos criterios se cruzan en las nociones de justicia se manifiestan verbalmente y son practicadas en el espacio de encuentro: en el caso de la contraprestación, por el reparto “justo” de las tareas que hay para hacer. La noción de justicia se asocia también a las sanciones, ya que los valores compartidos se sostienen tanto en reglas que se dejan transgredir como en otras cuyo incumplimiento se sanciona. Un ejemplo de ello es cómo responder ante la ausencia en la contraprestación. No importa aquí la reglamentación del plan o las amenazas que llegan de la delegación, sino que lo injusto está medido en relación a las compañeras que sí se presentan a trabajar.<sup>121</sup> A su vez, entre las propias mujeres hay acuerdos que se establecen y que se sostienen en una justificación de igualdad, que no pasa por un reparto igual de la cantidad de horas de trabajo, sino por la adecuación a las necesidades de cada una de ellas (quienes van solo dos veces por semana debido a que viven lejos de la copa). Esta adecuación de pautas es posible por el conocimiento mutuo de la situación en que se encuentra cada una de ellas.

El reparto de recursos que suelen ser escasos se realiza siguiendo criterios avalados por la costumbre que se expresan en pautas bien delimitadas. En su trabajo sobre el MTD Teresa Rodríguez, Cecilia Ferraudi Curto (2006a) observa que los canales burocráticos ocupan un lugar central para incorporar la lógica estatal a la vida de los beneficiarios. A través de ellos, instauran criterios de reparto e instancias de control que combinan la “lógica de la protesta” y la de la “sociabilidad local”, en un contexto de escasez y de competencia. Desde el momento de solicitar el plan (“*anotarse*”) hasta la firma de planillas de asistencia una vez que el plan se obtiene, los circuitos burocráticos deben ser seguidos cuidadosa y

---

<sup>121</sup> Como el cupo de los JJH estaba limitado porque no se permitió la inscripción de nuevos beneficiarios a partir de mediados de 2002, el ingreso de un nuevo beneficiario solo se podía hacer a expensa de la caída de otro, no por la creación de un nuevo lugar. Solo existía el reemplazo de “*altas*” por “*bajas*”. El criterio de tres ausencias para determinar la baja nunca estuvo estipulado en la reglamentación del plan, sino que formaba parte de los acuerdos tácitos que organizaban la copa. Las “*altas*” y “*bajas*” son parte del vocabulario encarnado de las políticas sociales en el lenguaje cotidiano. Las primeras refieren a los cupos para que ingresen nuevos beneficiarios, las segundas, a la cancelación del beneficio por algún motivo, ya sea reglamentario o consuetudinario. Por ello, se internalizó esta lógica y se expresó en el vocabulario de las organizaciones.

sistemáticamente, y de esa manera son incorporados al saber-hacer de los beneficiarios.<sup>122</sup> Lo mismo sucede en la escena presentada con el circuito que debe recorrer la persona que retira la mercadería, que quedará registrado en un cuaderno.

¿Qué cuestiones permite saldar la presencia de esos canales burocráticos en el caso de la copa? En ellos se expresó, durante casi una década y de modo complementario, el criterio de “igualdad” sostenido dentro de la copa y entre los vecinos y el criterio de “necesidad” jerarquizado por Rosa, orientado a evitar el conflicto. En el caso analizado, la copa como instancia de mediación permitió encarnar una política nacional del Estado –los planes de empleo- en el nivel local. El modo de hacerlo consistió en que la burocracia local se reconfiguraba como compromiso local bajo criterios compartidos de justicia (D’Amico, 2010, 2015). Ese modo de articulación y de producción conjunta de las políticas sociales con los espacios organizacionales locales se vio modificado a partir de la implementación de la AUH y su forma de inscribirse en la sociabilidad local.

### 1-3 La AUH y la sociabilidad local en la copa

En contraste con las escenas analizadas hasta aquí, dos novedades resultan centrales para analizar el modo en que la AUH se inscribió y modificó la trama de relaciones que sostenía la copa de leche. La primera es el aumento cuantitativo del ingreso monetario de las familias. La transferencia de dinero llegó a triplicar los \$150 que desde 2002 se entregaba a los beneficiarios del JJH y mantuvo aumentos sucesivos, tal como mostramos en el capítulo 2. Este aumento en los ingresos de los hogares permitió el acceso directo a la compra de bienes alimentarios y de vestimenta que anteriormente eran provistos a través del vínculo con la copa.<sup>123</sup> Desde las imágenes del funcionamiento de la copa que encontramos pos-AUH podemos afirmar que ese aumento en la transferencia de ingresos implicó inmediatamente una disminución de la dependencia material (ligado a la supervivencia) respecto de la copa ya que los recursos que eran provistos por esa red se adquieren ahora a

---

<sup>122</sup> Su propuesta radica en mirar de modo imbricado el modo de vida y la política, reconstruyendo cómo la política aparece en el conjunto de relaciones que se establecen en la organización, y hacia adentro y fuera de ella, y reconociendo que no puede ser definida de manera unívoca y homogénea.

<sup>123</sup> Sobre los modos de utilización del dinero de la AUH en el seno familiar, nos detenemos detalladamente en el capítulo 5.



través de su compra en el mercado (por supuesto, para quienes transitaron exitosamente por el trámite en la ANSES).

La provisión de dichos bienes desde el propio seno familiar tuvo como efecto indirecto que menguó la presencia de los/as niños/as que asistían a la copa. Este dato instaló una novedad sobre el triple juego constitutivo de la relación que los/as niños/as entablaban con la copa hasta entonces: en principio, era necesaria la presencia de niños/as para que un espacio de alimentación como la copa se justificase en la vida comunitaria y fuese considerada de “utilidad” y/o de “interés” en el marco de las relaciones locales; luego, el involucramiento de los/as niños/as en las actividades que se ofrecían allí obligaba indirectamente a las familias a conectarse con la copa, más allá de su relación de cercanía o afinidad con Rosa; finalmente la copa oficiaba de canal de comunicación de información que excedía a estas actividades alimentarias y que otorgaba vitalidad a la red política local. Así, los/as niños/as llevaban a sus familias folletos con novedades de la delegación, desde actos políticos y actividades recreativas que se realizaban en el barrio hasta las fechas de inscripción a programas sociales. En un contexto en que las vías de comunicación eran escasas y generalmente poco confiables, la información sobre las transformaciones de las políticas sociales raramente llegaba vía entidades formales. En cambio, se accedía a ella mediante el “*boca en boca*” en las redes locales (D’Amico, 2010).

La segunda novedad es que la política tuvo llegada directa a los/as receptores/as, ya sea a través de los medios masivos de comunicación como de la presencia de las propias oficinas de la ANSES en los territorios periféricos de la ciudad con campañas de difusión. En el caso de Barrio Arroyo, en dos oportunidades se hizo presente una combi con el logo de ANSES y empleados/as que instalaron mesas informativas y entregaron folletos instructivos. El contacto entre los empleados y las personas que se acercaban no se extendía mucho tiempo: se repetían los requisitos mencionados en la folletería y se informaba sobre la oficina de ANSES más cercana donde le correspondería realizar el trámite (ya que, en sus inicios, no se resolvía con turnos *on line*). En algunos casos particulares, se respondían las dudas que planteaban los/as vecinos/as. Otra característica de esta forma de presencia estatal en el barrio se observa en las imágenes de los papeles que repartían, que además de

puntuar los requisitos de ingreso a la AUH, tenían impresa la cara de la entonces presidenta de la nación, Cristina Fernández.

Llamativamente, en ningún momento la intervención en el barrio se hizo utilizando el formato de charla o reunión habitual en ese espacio, tampoco se utilizó la delegación ni el propio edificio de la copa como referencia para el encuentro. El propósito del “estar ahí del Estado” se mostraba expeditivo, cercano y directamente vinculado con los/as vecinos/as a la vez que desarticulado de las redes sociales y políticas locales. Esta observación reviste continuidad con el planteo de Luisina Perelmiter, quien analiza la conformación de la “burocracia plebeya” en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. La autora sostiene que, a partir de 2003, el Estado comienza a buscar, en la regulación cotidiana de la distribución de la asistencia social y en sus vínculos con los sectores populares beneficiarios de dicha asistencia, salvar la “distancia” que existía anteriormente (particularmente en la década de los noventa, cuando la presencia territorial del Estado se hallaba “mediatizada” por “efectores” en territorio, como ONGs, iglesias, partidos políticos, organizaciones sociales) (Perelmiter, 2012, 2015). Esta intervención caracterizada por una burocracia personalizada y territorializada se reitera en las escenas que presenciamos. Dicha lógica es reforzada con otra decisión política convergente a la creación de la AUH: el gobierno puso fin a un tipo de programas característico de los modos de intervención del Estado sobre los sectores populares desde 1995, los programas de empleo. Su eliminación conllevaba la desaparición de la contraprestación laboral -una novedad estructural para los espacios de organización barrial que se habían consolidado al calor de los recursos estatales- así como el desplazamiento de las mediaciones locales.

Ambas novedades configuran a primera vista un gran contraste en las formas que adopta la “territorialización de la política” previa y posterior a la AUH. Anteriormente, la territorialización fue de la mano de la focalización de las políticas sociales, en dos sentidos: por un lado, en la forma de delimitar a los grupos de beneficiarios; por otro, en que el Estado se encarnó a escala barrial a través de la asistencia directa de instituciones de tipo comunitario como comedores y copas de leche. Así, la desregulación en otras áreas del Estado nacional (salud, educación, trabajo) se “compensó” con la rearticulación de formas locales de estatalidad en los que las copas de leche y comedores venían a suplir con actores

de la propia comunidad un rol de asistencia alimentaria pública. Allí las mediadoras y las mediaciones cumplían un papel central.

Frente a esta noción de focalización, la AUH se inscribe en un paradigma de universalización que tiene efectos prácticos. El Estado facilita el diálogo directo con la ciudadanía, objetiva los requisitos para acceder a la AUH, cristaliza rutinas burocráticas relativamente conocidas y eficientes y amplía de forma exponencial el alcance de la política, rompiendo así con un criterio de focalización rígido y excluyente. Toda persona que cumpla con los requisitos que plantea el decreto, puede acercarse a una oficina de la ANSES, ingresar en el circuito administrativo y obtener el cobro una vez finalizado el trámite exitosamente.<sup>124</sup>

Conclusiones apresuradas podrían invitarnos a afirmar que la eliminación de las mediaciones rompe con las lógicas de focalización o de clientelización de la política y a través del reforzamiento del vínculo directo entre individuos y Estado produce netamente una mejora en la ciudadanía de los sectores populares. Este optimismo, presente en una amplia bibliografía existente, puede ser sólo parcialmente aceptado cuando analizamos con perspectiva histórica los materiales de campo presentados. ¿Qué sucede con los mediadores que, como Rosa, cumplían roles burocráticos de gestión de los programas y encarnaban mediaciones entre sujetos y Estado? ¿Qué implicancias tiene para un espacio de organización comunitario como la copa -que hasta entonces se había sustentado en la política de planes- la ausencia de instancias de contraprestación? ¿Cómo se resuelven a partir de ahora aquellos problemas a los que respondía la organización local? Los efectos que tienen las modificaciones en las políticas sociales sobre las dinámicas de sociabilidad local son sólo reconocibles desde una mirada que recupere los sedimentos que aquellas habían dejado en las redes locales. En este sentido, Soldano y Costa afirman:

---

<sup>124</sup> Por supuesto existen inconvenientes y aun en la actualidad permanecen problemas y no hay una cobertura del 100% entre los posibles beneficiarios. En línea con esta dificultad, el día 24 octubre de 2016 el gobierno nacional anunció desde la Anses la realización de un "Relevamiento Nacional de Barrios Populares", realizado en coordinación entre el gobierno nacional con organizaciones socioterritoriales (Techo, Cáritas, Barrios de Pie, la CCC y la CTEP) que pretende censar en todo el país, entre otros puntos "a los chicos de barrios populares que no estén recibiendo la AUH y los mayores que no estén cobrando jubilación" ("Lanzan el Relevamiento Nacional de Barrios Populares para destruir el 'clientelismo', 25/10/2016- *El Economista*).

“La política asistencial tuvo efectos importantes en la política de los barrios y en los sistemas políticos de los municipios. Los circuitos de los recursos estatales se montaron sobre las redes sociales ya instaladas, integrando crecientemente los repertorios de supervivencia de los sujetos y las familias. Así, las tácticas de las unidades domésticas de sectores populares combinaron el acceso intermitente al mundo del trabajo con los intercambios en distintas redes familiares, comunitarias y políticas y la recepción de programas sociales. En este marco, la implementación de programas focalizados introdujo nuevas figuras de mediación de los recursos públicos entre los ciudadanos y el Estado –capataces de planes de empleo, coordinadores de comedores, animadores comunitarios en general-, que encarnaron en vecinos con trayectorias de trabajo comunitario y político, quienes encontraron en los nuevos roles oportunidades para ampliar sus liderazgos y sus espacios de legitimación y protagonismo social” (2015: 456).

Como delineamos en el análisis presentado, en la copa Rosa cumplía un rol como canal de comunicación en los entramados relacionales que, hasta entonces, había permitido la emergencia tanto del Estado (en su nivel local) como del barrio (en tanto que grupo de vecinos vinculados a la copa). Dicha tarea requería de la legitimación de criterios de justicia compartidos en el modo de gestión local. Así, la copa era una forma efectiva de organizar una multiplicidad de vínculos “controlada” por sobre la relación directa vecino-delegado. Efectiva para la delegación, en tanto canalizaba por caminos múltiples los conflictos. También para los vecinos, quienes encontraban en estos mecanismos de mediación una oportunidad de conseguir “*algo más*”. Pero además, para quienes auspiciaban de mediadores en esa relación. Las encargadas (la mayoría de ellas son mujeres) que las gestionan transitan por diferentes lugares de poder y de reconocimiento dentro de la organización y hacia el barrio en el transcurso de sus disputas, que se manifiesta en el sueño más o menos explícito de “la copa propia”.

Con la presencia del JJH, el SCE y el reparto de mercadería, la personalización del vínculo entre Estado y sectores populares era posible porque había un momento de mediación en el que no solo se transfería dinero y recursos sino que se establecía todo un sistema de pautas, acuerdos y conflictividad respecto de los criterios de igualdad que iban a operar en el despliegue localizado de la política. Éste permitía ajustar las necesidades de los vínculos de sociabilidad local a los recursos existentes, utilizando como canal mediador entre ambos el saber que las vecinas tenían por encontrarse inscriptas en la vida local. Nos referimos a lo que Semán y Ferraudi Curto (2016) denominan procesos de “barrialización del Estado”, que supone la posibilidad de redefinir “criterios del Estado en función de los sentidos,

prácticas del barrio” (2016: 154).<sup>125</sup> A través de las relaciones de conocimiento mutuo, las personas nucleadas en la copa sorteaban el sentido impersonal e individualizado de la política social, para configurar un modo de reciprocidad basado en la personalización del acto de dar y recibir y de esa manera, la organización socioterritorial tuvo un efecto de más largo alcance, al amortiguar tendencias estructurales a la individualización. En síntesis, en aquel espacio, se colectivizaban aquellos sentidos que desde el Estado partían individualizados: si la política social reglamentaba desde la “individualidad” del beneficiario, la trama de relaciones hacía aparecer y prevalecer el momento social de aquella.<sup>126</sup> En un contexto de profundización de un modelo económico socialmente excluyente neoliberal, estas experiencias se constituyeron en formas de rearticulación de lazos sociales que permitieron la producción y el sostenimiento de experiencias compartidas, la constitución de tramas de subjetividad y de pisos de organización de los sectores populares.

En relación a la AUH lo que se esboza es un proceso contrapuesto de “desbarrialización” de la política, en tanto se profundiza un vínculo diádico entre el Estado y los sectores populares devenidos ciudadanos que adquiere autonomía relativa para funcionar “más allá”

---

<sup>125</sup> Un modo novedoso de mirar estos procesos fue poner el foco en los procesos políticos que se dieron en torno a algunas políticas estatales para comenzar a revertir conceptos sedimentados para nombrar la relación entre Estado y sectores populares. Podemos mencionar el caso de Cecilia Ferraudi Curto (2014), quien a partir de una etnografía de un proceso de urbanización en el conurbano bonaerense, mostró cómo en el proceso de apropiación de una política estatal los militantes territoriales al contrario de una “estatalización del barrio”, lo que operan cuando “salen a la política” es un proceso exitoso de “barrialización del estado”.

<sup>126</sup> En ese sentido, la copa de leche funcionaba contrarrestando dos particularidades que conllevaba el JJH: la promoción del acceso individual al plan y la extensión de la duración del beneficio (de 3-6 meses a un año). En contraste con la dinámica que caracterizaba a los programas de empleo anteriores, ambos elementos incidieron en el modo de estructuración de los movimientos que desde las clases populares venían apropiándose colectivamente de estos recursos estatales (Gómez, 2007). La individualización parecía socavar la instancia del proyecto que anteriormente articulaba el modo de inscripción y contraprestación del plan; por su parte, la extensión temporal de la duración del plan modificaba el ritmo de la demanda, que anteriormente era activada por la necesidad de continuidad. No obstante, en contraposición a esta modificación en la reglamentación que podría atentar contra las estrategias de articulación colectiva, el proceso de masificación resultó en la posibilidad de rearticular los movimientos a nivel barrial. Las organizaciones actualizaron su papel como intermediarios entre el Estado y los beneficiarios a partir de sus conocimientos de información y del aprendizaje que venían realizando sobre los saberes técnicos que requieren las instancias burocráticas que es necesario cumplimentar para *anotarse*<sup>126</sup> en el plan (Svampa y Pereyra, 2003; Delamata 2004; Gómez 2007, Manzano, 2007). Cabe destacar que dichas afirmaciones predicen sobre las organizaciones que venían sosteniendo una instancia de construcción política a través de un soporte territorial; en cambio, la masificación de recursos en otras redes actualizó la presencia estatal y las políticas tradicionales (implícitamente vinculadas a las redes del PJ) en aquellos casos en que no había una organización colectiva previa, clausurando muchas veces la posibilidad de que esta emerja.

de las tramas de sociabilidad locales. En este proceso, la política sale del barrio pero, a diferencia de lo que venía sucediendo con programas estatales previos, cuando llega a las instituciones estatales lo hace de forma descolectivizada. En el nuevo contexto, los efectos de descolectivización que genera la AUH actualizan la propia paradoja constitutiva de la ciudadanía. Como plantea Reis: “El ideal del ciudadano incluye, por un lado, un elemento igualitario y consensual...elemento al cual responden las virtudes solidarias y responsabilidades del ciudadano. También incluye irremediamente un elemento de la acción autónoma de cada miembro individual de la colectividad –algo potencialmente conflictivo antes que solidario o convergente” (Reis, 1990, p. 10-11, citado en Jelin, 1993: 26). Así, vemos que la AUH produce efectos de individualización que fomentan la dimensión autónoma valorada positivamente en el enmarcado de la ciudadanía, en tanto establece un vínculo directo del ciudadano con el Estado. De esa manera, expande derechos y libera a los individuos de posibles mediaciones opacas y arbitrarias (sean territoriales, estatales u organizacionales). Como contraefecto, desarticula tramas de organización y tensiona principios de solidaridad que históricamente han sido productivos para disputar la garantía de los derechos, cuando el Estado se desentiende de aquellos.

Esta transformación de la dinámica de la copa no ocurrió de manera aislada, sino que la AUH modificó el espacio de sociabilidad local conjuntamente con la aparición de otro programa compatible con aquella: el programa Argentina Trabaja.

#### 1-4 El “Argentina Trabaja” en la copa (2011)

El programa Argentina Trabaja desembarcó en la copa en el año 2011 a través del delegado local, quien le había solicitado a Rosa “*que armara una reunión en la sede con las chicas*” (refiere a las mujeres que participan de la copa) *ya que tenía buenas noticias para darles*”. Un viernes de noviembre por la tarde, en que la mayoría de las mujeres tenían menos ocupaciones, transcurrió la reunión.

“Eran las 6 de la tarde. Algunas de las mujeres retiraron a sus hijos y/o nietos de la escuela contigua a la copa a las 5 y les dijeron que se quedaran jugando en el patio después de la merienda, “*que las mamás tenían un reunión*”. Ese día, la copa funcionaba a un ritmo vertiginoso: a diferencia de otros días en que las mujeres se tomaban el tiempo para dar charla a los/as niños/as y preguntarles por sus familias y actividades, se notaba una

preocupación especial porque ese día la merienda terminara temprano, a horario para la llegada del delegado. Pasaron alrededor de 30 niños/as. Mientras Marta terminaba de enjuagar las últimas tazas, Rosa corría los tabloneros y barría las migas de pan, para después armar un semi-círculo con las sillas de plástico. “*Poné las que están más limpias*”, le indicó Noelia “*que hoy nos visitan las autoridades*”, dijo, engrosando la voz en las dos últimas palabras como imitando a un locutor.

Toda la copa se predisponía a recibir al delegado. Finalmente, cuarenta minutos más tarde de lo convenido y haciendo ademanes de disculpas, entró en el salón. Noté que hizo gesto de pregunta ante mi presencia, Rosa le explicó e inmediatamente dijo que no había problemas en que me quedara. “*Lo que les vengo a contar es una buena noticia. Que se entere la Universidad también*”. Tomamos asiento. Toma la palabra el delegado:

-“*Van a llegar las cooperativas. Se acuerdan que alguna vez hablamos que se estaban armando...bueno. De a poco empiezan a llegar más lugares y ahora le toca a la delegación. Bueno, para empezar nos dan algunos lugares, que tenemos que repartir no solo acá en el comedor (refiriéndose a la copa) sino con la gente que se viene acercando a la delegación a pedir trabajo, una changa, algo, y que vamos anotando. Dos lugares guardé yo para ustedes, para que la gente que viene poniéndole el lomo a las cosas de los chicos del barrio, pueda aprovechar a tener un mejor salario. La cooperativa es eso: van a trabajar para el municipio en cuadrillas, las cuadrillas son de distintas tareas: barrido, corte de pasto, construcción y se arman con gente de distintos barrios. Ya veremos lo que les va a tocar. Van a tener control de presentismo, es de lunes a viernes, los horarios bien se los va a dar el supervisor, pero calculen que se está pagando \$1800 al mes.*”

Las caras de sorpresa inundaron el salón, y el cuchicheo interrumpió por un momento la charla. No era la primera vez que una novedad irrumpía en el clima rutinario de la copa. Pero sí parecía ser uno de los primeros momentos del trabajo de campo en que Rosa compartía el asombro con las demás compañeras. Llamativamente para la modalidad que habíamos reconocido hasta entonces en la copa, Rosa confirmaba su desconocimiento respecto al motivo que había originado la reunión.” (Registro de campo, junio 2011).

El modo en que se presentó la noticia originó diversas tensiones: en primer lugar, la relevancia del programa en términos de mejora de ingresos y la vinculación directa que buscaban consolidar entre los cooperativistas y la delegación municipal se contraponía a experiencias previas en que la política propuesta era mediada por Rosa, como canal principal de comunicación. Así había sido con el SCE, que dependía del gobierno nacional y cuya información fue suministrada de modo parcial e impreciso a través de la referente de la copa. En segundo lugar, las decisiones no se hicieron esperar. El delegado había anunciado que había dos lugares, pero no quiénes eran las destinatarias. Se planteó rápidamente un consenso básico acerca de que uno de los lugares que se ofrecían era para Noelia, quien no contaba otra fuente de ingresos. “*Ocupar un lugar en la cooperativa*” significaba la posibilidad de acceder por primera vez a algún tipo de transferencia estatal y de manera cualitativamente distinta a la experiencia de su madre y compañeras: se

incorporaría como monotributista social y con un ingreso significativamente mayor al que previamente habían recibido quienes cobraban el JJH. La gran incógnita la instaló la otra vacante.

Era claro que Rosa quedaba excluida, en tanto ella contaba ya con un trabajo por fuera de la copa, realizando tareas de limpieza los fines de semana en un bolicheailable de la zona. Entre las demás integrantes, solo había incertidumbre. No solo había que evaluar quién necesitaba más esa oportunidad, sino que la incorporación tenía que hacerse sin afectar el funcionamiento de la copa. O al menos, este parecía el criterio que tanto Rosa como Marta defendían con mayor énfasis desde que Alicia y Nora habían dejado de participar en la copa. Por ejemplo, la situación de quienes “*faltaban siempre*” debía considerarse para no dar prioridad de beneficiar con un programa que pagaba mejor a quien no fuese merecedora.

Finalmente, el otro lugar que había en la cooperativa fue ocupado por una vecina que no participaba de la copa, como una salida estratégica para no desabastecerse de personal. De esa manera, se dejó en suspenso la discusión acerca de cómo redistribuir los trabajos dentro de la copa a futuro si alguna de ellas se iba. Marta sintió cierto alivio: ella no podía tomar el lugar en la cooperativa por los mismos motivos que no se había incorporado en el SCE (no podía cumplir con su tarea laboral, por el cuidado que hacía de su hijo y nietos); aun cuando la oferta monetaria fuera considerablemente mejor significaría trabajar para pagarle a alguien que la reemplazara en las tareas de cuidado, y no estaba dispuesta a pagar por esa tarea, que le tocaba a ella “*como buena madre y abuela que soy*”<sup>127</sup>. Cuando la conocimos,

---

<sup>127</sup> Opera concretamente una doble delegación: la del Estado en las familias y la del cuidado familiar en la figura femenina dentro del hogar. Tal como expresó una extensa bibliografía que ha investigado la temática, en las prácticas de reproducción dentro de los hogares se replican pautas patriarcales que delegan en las mujeres la atención de niños y adultos como una tarea no remunerada que sucede dentro de los hogares y que se liga a un rol femenino entendido como madres-abuelas cuidadoras, siendo las mujeres las que ceden su tiempo personal (sea dentro del hogar como fuera de él) para atender a los demás integrantes de la familia. “Cuanto más se descansa en la responsabilidad de las familias, mayor es el peso que recae en las mujeres madres, en concordancia con la impronta cultural que asigna a las mujeres la responsabilidad doméstica y de crianza” (Faur, 2012: 109). A partir del análisis del Encuesta de Uso del Tiempo en la ciudad de Buenos Aires Valeria Esquivel afirma que aun las mujeres ocupadas ocupan el doble el tiempo que los padres al cuidado infantil y que siguen siendo las mujeres-madres las que ajustan su trabajo remunerado a la jornada limitada de jardín de infantes y escuela, situaciones que siguen reforzando la segmentación laboral de varones y mujeres (2012: 82, 99). Del mismo modo, la Encuesta sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo, implementada como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) durante el tercer



en mayo de 2008, Marta nos contó que contraprestaba en la copa desde 2006 y que había permanecido allí aun habiéndose abierto la alternativa de cambiarse del plan JJH al SCE o el PF. Respecto del PF, plantea que en su momento no “*se pasó*”<sup>128</sup> porque tiene un solo hijo, y entonces no era significativo el aumento que se había propuesto, que hacía diferencia a partir de 2 o más hijos a cargo. Además, tampoco quería definirlo por la incertidumbre que le generaba la nueva propuesta, ya que en un principio tenía dudas: “*nunca se sabe bien como son estas cosas...que te lo dan, que te lo sacan... yo seguí con el Jefes*”. Acerca del SCE directamente no averiguó. Se enteró de que algunos de sus vecinos lo recibían y que a cambio asistían a clases en un club del barrio para terminar el colegio primario, pero que las capacitaciones en oficios se hacían en el centro de la ciudad. Después de haber criado tres hijos, Marta tenía a su cargo a dos nietos durante la jornada laboral de su hija y su nuera, quienes trabajaban “*todo el día*”, entonces no podía resolver el cuidado de sus nietos si se le ocurría movilizarse por las capacitaciones.

Los obstáculos que Marta encontró para integrarse al SCE se vinculaban por un lado, con que Barrio Arroyo queda en la periferia y que las agencias de empleo centralizaban –y siguen haciéndolo hoy- las capacitaciones en el centro de la ciudad, a donde es difícil acceder debido al costo del pasaje así como por los tiempos que requiere el traslado de ida y de regreso. Por otro, a que en ella recae la responsabilidad del cuidado de sus nietos en el ámbito doméstico. Así, la distancia espacial reforzaba negativamente una vida doméstica marcada por la feminización del cuidado infantil. Ésto nos lleva a señalar de modo preocupante aquello que Faur denominó “el punto ciego del bienestar de los hogares” (2014: 191), es decir, cuando el paradigma de la política asocia instantáneamente género y clase y legitima socialmente el papel que recarga sobre ella las tareas de trabajo doméstico

---

trimestre de 2013 con el objetivo de captar información respecto de la participación y el tiempo destinado por las personas de 18 años y más a las tareas domésticas, al cuidado de miembros del hogar y al trabajo voluntario, muestra que aun en las situaciones en que ambos padres tienen trabajo, la mayor tasa de participación en la realización de tareas dentro del hogar son más altas entre las mujeres. La condición de actividad (ocupado/desocupado) no modifica las tasas de participación, que siguen siendo altas para las mujeres (más del 80%) respecto de una constante del 58% para los varones en cualquier condición de actividad. Del mismo modo, tampoco se presentan diferencias significativas en según la cantidad de horas de trabajo remunerado que tengan el/la jefe/a de hogar, la tasa más alta de participación en tareas de cuidado es la femenina y tiende a superar en un tercio a la masculina.

<sup>128</sup> “*Pasarse*” de plan es el modo habitual en que los receptores de programas sociales refieren a la situación de dejar de recibir un programa y comenzar a ser receptor de otro.

que permiten la reproducción social –en este caso a través de la crianza de los/as niños/as- a través de actividades que carecen de una remuneración o de reconocimiento equivalente a otras tareas laborales. Situación que se profundiza cuando vemos que en la experiencia analizada la mayoría de las receptoras de los programas son mujeres.

En cuanto a la posibilidad de pasaje al PF, dos años después de su relanzamiento Marta reconocía que para las beneficiarias existían más dudas que certezas respecto de las posibilidades que el PF les ofrecía. Esto se encuentra estrechamente vinculado con el modo en que la información circula dentro del barrio y por la centralidad que ocupa el “rumor” como vía de comunicación-incertidumbre dentro del barrio. Los rumores han sido la forma privilegiada que adopta la transmisión de información entre las autoridades y los beneficiarios en la trama social de la copa. Entre ellos, uno que se repitió hasta el cansancio y que finalmente el paso del tiempo refutó es que el PF iba a dejar de ser un plan sin contraprestación. Así, en 2008 Marta nos contaba: *“Yo tuve que ir a una reunión en marzo. Ahí nos dijeron que quieren que vayamos a la delegación y armemos un proyecto de qué es lo que podemos hacer. Que quieren que tengamos, que mostremos así una motivación. De lo que nosotras podamos hacer, parecido a como fueron hace tiempo los microemprendimientos”*, dice. De este modo, las decisiones que toma Marta respecto de los planes sociales que recibe están orientadas por los condicionamientos de su propia estructura familiar, por su localización geográfica y por un conjunto de sentidos respecto de las políticas sociales que llegan al barrio de modo confuso, a veces contradictorio y por múltiples vías. Más allá de su decisión individual, temía que la ausencia de algunas de sus compañeras se tradujera como recarga de trabajo en la copa.

Como vemos, un conjunto de significaciones exceden el cálculo acerca de los beneficios materiales que implica el plan (el aumento de dinero o la eliminación de la carga laboral) y por ello el aumento del ingreso no explica por sí solo la decisión de irse de un espacio de participación social. Para algunas de las mujeres esa decisión se produce en la intersección con moralidades vinculadas con las formas de resolución del cuidado doméstico y de comprender la participación, la incertidumbre respecto de la información con la que cuentan y la prioridad de conservar el espacio comunitario.

## 1-5 La copa “cambia de planes”

Ya en una entrevista que realizamos en 2009 en la preguntábamos a Marta en relación a las mujeres que habían dejado de trabajar en la copa. Ella sostenía que si bien estaba de acuerdo con el sentido que el plan Familias fue implementado -“A mí me parece bien como habían dicho- prosigue Marta- *que si uno tenía muchos hijos y los está criando sola, entonces te dicen bueno, encargate de llevarlos al colegio, a la salita*”-, por otro lado “*el plan familias ese, mató todo. Acá falta gente, cada vez somos menos los que cargamos con todo el trabajo*”. Tres años más tarde, Marta replicaba esta afirmación, pero ya no sobre el programa Familias (2006), que había dejado de existir, sino que hacía referencia a las políticas que había implementado el gobierno nacional en el periodo posterior, en 2010. Lo hacía al reconstruir su perspectiva sobre la relación entre la llegada de programas sociales y su impacto en la dinámica de la copa. Marta nos contaba:

*“R-Fue todo muy duro lo que pasó. Nos habíamos acomodado después que nos cerraron el comedor y de a poco, fuimos volviendo y sabíamos que teníamos que empezar de a poco con la copa...entre una, y otra, y otra, fuimos sacándolo adelante. Y eso estuvo así, hasta la Asignación (refiere a la AUH), que otra vez lo mismo.*

*E-¿Qué pasó con la Asignación?*

*R-Que ahora sí, vos podías cobrar por cada hijo, y ya no había que trabajar por el plan.*

*E-¿Y qué paso en la copa con esto?*

*R- Uyyyy...fue más sencillito que antes: después de hacer el trámite en la ANSES, muchas vinieron a hablar con Rosa. Que dejaban de venir. Alicia y Nora las primeras: las que menos hacían, las primeras que se tomaron el palo...*

*E-¿Y cómo siguió funcionando la copa?*

*R-A lo primero, nos quedamos medio perdidas. Después Rosa nos animó, viste...nos quedamos pensando que los chicos igual tenían que seguir tomando la merienda, aunque también se empezó a notar que venían menos chicos. Así que entre las ganas que teníamos de sacarla adelante y que eran menos para atender, nos arreglamos entre las que quedamos.*

*E-Hasta que volvió a aparecer una discusión en el grupo, me decías...*

*R-Sí, cuando llegó el delegado con la propuesta de las cooperativas, me quería morir. ¿Quién no iba a querer agarrar un trabajo que te pagaba mucho más de lo que estábamos cobrando cualquiera por el plan? Pero ahí empezó otra vez la rosca. Todas desesperadas por ser la que se iba y ninguna pensando en los que nos quedábamos. A lo primero me dio bronca...bronca con los de la delegación que llevan y traen gente como quieren... después, como decirte...me dio algo acá (se señala el pecho) con mis compañeras. Más vale que todo el mundo se quería ir para ganar más, claro que no soy tonta y yo podía entender...pero más que nada, a mí me daba miedo...miedo de qué pasaba si venían más cooperativas y se iban todas...porque no podés cobrar por la cooperativa y seguir trabajando acá...*

*E-¿Cómo es eso?*

*R-Las cooperativas son de construcción, de barrido...todas cosas de andar en la calle y con cuadrillas con personas que no todas son de tu barrio. No es que se podía pedir una cooperativa para seguir en la copa con mejor sueldo (nota: refiere acá al uso previo que se le daba a los planes, que se pedían por la vía de las redes locales y podían ser asignados a distintos tipo de trabajo comunitario, que incluso podían modificarse con el transcurso del tiempo, y/o alternarse entre actividades en el barrio y en las acciones de protesta fuera de aquel)...porque sí, claro, todos queríamos tener un mejor sueldo...*

*E-Peró al final, no se fueron, eso no sucedió.*

*R-Las cooperativas no aparecieron más. Se fue Noelia y el resto nos quedamos en la copa. Ya no había otra...otra...como decirte, otra tentación.” (Entrevista a Marta, septiembre de 2012).*

Ahora bien, si, como dice Marta, con el plan Familias “*algo murió*”... ¿qué/quién mató? En aquella expresión de Marta, se hacen visibles un conjunto de procesos que tomaron cuerpo en la vida cotidiana de la copa al compás de las políticas sociales. “Mató todo” es un condensador. De aquello que muere y de qué/quién es el que mata. El “todo” está constituido desde las tareas concretas de alimentación, cuidado, capacitación hasta las redes de sociabilidad que se construían en torno a aquellas actividades y sus regulaciones: espacio de trabajo, encuentro con los/as niños/as, solidaridad entre vecinas, vínculo con la delegación municipal. Así, en su relato Marta hila varios acontecimientos sucesivos que tienen como efecto la desarticulación de las actividades que se desarrollaban en la copa. Tres referencias puntuales aparecen en su relato: el Plan Familias en 2006, como momento en que muchas de las mujeres comenzaron a recibir dinero por “*cuidar a sus niños*” y dejaron de ir a trabajar a la copa; la AUH desde 2010, que permitió que las personas que menos se hacían presentes en la copa finalmente se alejaron completamente del espacio y prácticamente a la par de aquella, desde 2011, las cooperativas en el marco del programa Argentina Trabaja, una “*tentación*” por obtener más dinero que las confrontó a decidir entre las propias compañeras quiénes se irían y que dejó a la copa sin una de las personas que trabajaba allí. Rosa coincide con la explicación de Marta. Desde su perspectiva, la participación en la copa fue menguando porque hubo un momento en que se dio la baja a muchos planes, pero también lo adjudica a que las mujeres “*dejaron de venir*”. Primero, porque desde que empezó el PF “*les pagan para que cuiden a los chicos*”. Luego, “*porque*

*aumentaron mucho más lo que cobrás por hijo, entonces claro, ¿quién lo va a dudar?*".<sup>129</sup> Ese éxodo que había empezado de manera más sutil en 2006, se acrecentó a partir de 2010 con la AUH. Su voz deja traslucir cierto enojo. Son delicados equilibrios los que fueron logrando establecer entre la diversidad de demandas que llegaban al espacio barrial, así como la legitimidad de su rol de mediadora en los procesos de resolución de conflictos. La política de planes transfiguró las estrategias de organización del trabajo territorial y el rol que ella ocupaba como referente local.

A partir de este caso, nos preguntamos: ¿eran estos cambios producto de una particularidad de la copa, sus formas de sociabilidad local, su acceso a recursos, sus formas de politicidad y de participación en el sistema político local? ¿Era la pérdida de centralidad del rol de gestión que había experimentado conjuntamente con la llegada de la AUH una particularidad de la copa? Para explorar una respuesta, decidimos reorientar el trabajo de campo y ver que sucedía en otro tipo de organización, diferente a la copa por varios motivos: en primer lugar, estaba ligada a una historia de militancia propia de la dinámica movimientista; en segundo lugar, se situó en una posición disidente respecto del gobierno nacional; en tercer lugar, tuvo acceso a otros recursos estatales a través de su participación en otros programas sociales. Avanzamos entonces en los apartados restantes en reconstruir cómo se inscribe la AUH en las prácticas cotidianas de una organización socioterritorial situada en la periferia de La Plata, el denominado Movimiento Justicia y Libertad ¿Podía darse otra estrategia de mediación en torno a la AUH atento a las diferencias mencionadas?<sup>130</sup>

---

<sup>129</sup> Similares afirmaciones recogió Karina Dionisi (2012) en su trabajo sobre el impacto de la AUH en receptoras que participan en organizaciones comunitarias de Gran La Plata: *“Se les dijo a las mujeres que tenían más de 2 hijos que pasaran al Familias, no era voluntario ni nada, directamente iban y llevaban la documentación; desde el momento que iban les decían Ud. no tiene que trabajar más, a nosotras nos afectó mucho en el comedor, nos tuvimos que acomodar de tener 10/15 personas por turno para atender a los chicos pasamos a tener 3 o 1... no sabés lo que era!, imposible!, se tendrían que haber fijado en otras cosas, no sé con que fin lo hicieron?”*, *“eso la terminó atando a la mujer a que se quede en su casa”* (Cristina, 48 años, 2 hijos)

<sup>130</sup> Debemos recordar que las organizaciones piqueteras no formaron parte de la coalición electoral que llevó a Néstor Kirchner a la presidencia, se sumaron más tarde al ser convocadas para formar parte de un espacio político que buscaba construir una legitimidad política de origen débil, debido al estrecho margen de sufragios conseguidos por la fórmula finalmente ganadora en las elecciones presidenciales del año 2003. Esta novedosa relación entre gobierno y organizaciones se vio reflejada en numerosos análisis que van desde los llamados “intentos de cooptación” desplegados por el kirchnerismo con distintos matices interpretativos (Campione y

## 2- El lugar de la gestión del Movimiento Justicia y Libertad a partir de la AUH

### 2-1 El barrio movilizado y movimientalizado

“Es sábado y el barrio está revuelto. Se empieza a organizar el corte de ruta que se llevará adelante la semana siguiente. Son los primeros días de julio y el compromiso de ampliar la cantidad de programas sociales que gestionan las organizaciones sociales en la región no se cumple. Al menos, ese es el diagnóstico del que parte en la asamblea “El Movimiento”. *“Nos vienen prometiendo que vamos a tener, que las cooperativas van a crecer, pero cada vez más compañeros necesitan y no llegan”*.”

El acuerdo fallido al que refieren es entre los gobiernos nacional y provincial, que habían acordado implementar el plan de trabajo por cooperativas “Argentina Trabaja”<sup>131</sup> para el arreglo y refacción de instituciones públicas (escuelas, hospitales e infraestructura provincial de la ciudad de La Plata), a través de la conformación de cooperativas con los desocupados de la ciudad. Para mediados de julio de 2010, La Plata permanecía como otras tantas ciudades del AMBA que no había recibido inversión para la conformación de cooperativas.<sup>132</sup>

Esther levanta la mano y dispara: *“nos vienen diciendo que ya van a llegar las cooperativas. Conocemos compañeros de otros lugares que ahora están metidos y dicen que están andando bien. Parece que acá el acuerdo no llega por la Muni (refiere a la Municipalidad). Capaz que hay que ir a hacer piquete acá”* (en La Plata). Se abre así la discusión acerca de dónde y a quiénes hay que instalarles el reclamo. *“Las cooperativas, ¿no las da Alicia?”* pregunta otra señora refiriéndose a la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner. *“Sí, pero depende de que el municipio le diga que tiene cosas para hacer. Las cuadrillas trabajan en los parques, plazas, en la construcción, pintando cordones...”* responde otra. *“Nosotros vamos a pedir las cooperativas como Movimiento, no con Bruera. Nación nos tiene que escuchar directamente a nosotros”*, sentencia Eduardo.

La propuesta de la asamblea es cortar la autopista Buenos Aires La Plata, conjuntamente con otras organizaciones y frente sociales en reclamo de “planes”. “Planes”, en este caso, significa cooperativas. *“No alcanza con la asignación y no hay trabajo. La única manera de que los compañeros tengan un sueldo un poco mejor es que puedan entrar en las cooperativas. Está difícil, pero tenemos que insistir”*. Horacio, después de otras intervenciones, también pide la palabra: *“No importa si el quilombo acá es con la municipalidad. A Bruera no le va a importar nada. Si no metemos ruido en otro lugar, cortando la vereda del municipio no nos va a escuchar nadie. Yo creo que la que va es la que dice el compañero Eduardo: ir a cortar la autopista, y que nos vean todos: Cristina,*

---

Rajland, 2006; Battistini, 2007, Massetti, 2006; Svampa, 2008) hasta el cuestionamiento a las hipótesis de cooptación que problematizaron la dinámica de los movimientos sociales ante el desafío de reposicionarse frente a un contexto de reflujo de la movilización (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008; Massetti, Villanueva y Gómez, 2010;; Gómez, 2007 y 2009; Moreno, 2010; Perelmiter, 2010; Muñoz y Retamozo, 2013; Natalucci, 2012).

<sup>131</sup> Las cooperativas ya mencionadas en el capítulo 1, en el marco del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.

<sup>132</sup> Hacia fines del año 2010, el Programa Argentina Trabaja funcionaba en las siguientes localidades de provincia de Buenos Aires (excluye a La Plata): Almirante Brown; Avellaneda; Berazategui; Berisso; Campana; Cañuelas; Ensenada; Escobar; Esteban Echeverría; Ezeiza; Florencio Varela; General Las Heras; General Rodríguez; General San Martín; Hurlingham; Ituzaingó; José C. Paz; La Matanza; Lanús; Lomas de Zamora; Luján; Malvinas Argentinas; Marcos Paz; Mercedes; Merlo; Moreno; Morón; Pilar; Presidente Perón; Quilmes; San Fernando; San Miguel; San Vicente; Tigre; Tres de Febrero; Zárate (Fernández, 2012: 20).

*Alicia, Scioli, todos*” Finalmente, el día 16 de julio llevan adelante el levantamiento de las barreras del peaje de Hudson como medida de protesta.” (Registro de campo, asamblea, julio 2010).

¿Por qué comenzar este apartado sobre las implicancias de la implementación de la AUH en las dinámicas de una organización socio-territorial a través de notas de campo que no hacen mención a la AUH y sí, en cambio, al programa Argentina Trabaja? La respuesta es que la escena es el puntapié para plantear uno de los argumentos nodales que sostendremos en lo que resta del capítulo: a partir de la implementación de la AUH el Estado nacional imprimió un ritmo a la gestión de las políticas sociales que fue asumido por la organización socio-territorial que analizamos y que se sostuvo en una división particular del trabajo entre Estado y organizaciones. De acuerdo a dicha división, la gestión vinculada a la AUH se circunscribe a la relación entre el ámbito de acción individual de la persona interesada y el Estado nacional.

Esto no significa que las organizaciones desaparecieron del territorio o dejaron de tener un rol de gestión respecto de las políticas sociales. A partir de la AUH, acentuaron su involucramiento en programas que en los que podían actualizar su experiencia de gestión previa, y que incluso comprendían una instancia similar a la contraprestación laboral. Particularmente, las cooperativas del programa Argentina Trabaja fueron recursos sobre los que se masificó la demanda y un instrumento valioso para la movilización y la dinámica organizacional a partir de 2011. Para hacerlo, echaron mano al repertorio de acción colectiva que conocían por y desde su propia historia político-territorial: disputaron fuertemente el acceso a las cooperativas de trabajo a través de cortes de calles, acampes y manifestaciones.

El Movimiento Justicia y Libertad es el caso que analizamos. Integra la red de organizaciones de desocupados que rápidamente, ante la implementación del Programa “Argentina Trabaja” instaló la demanda de “*Cooperativas sin punteros*”. Esta red disputó con el gobierno nacional para obtener el manejo de cooperativas, es decir, de recursos que pudieran ser incorporados a la dinámica de las organizaciones.<sup>133</sup> Podemos enmarcar sus

---

<sup>133</sup> Como mencionamos en el capítulo 1, los movimientos más críticos al oficialismo (Frente Popular Darío Santillán, Corriente Clasista y Combativa, entre otros) mantuvieron una postura más cercana a la

acciones en lo que María Maneiro (2016) describe como “el primer ciclo de movilización” respecto del Argentina Trabaja, en el que predomina la disputa de las organizaciones no oficialistas en el acceso al programa, apelando a su trayectoria de gestión de programas sociales y de empleo. El segundo ciclo está más centrado, según la autora, en la disputa por el aumento del poder adquisitivo de los/as receptores/as, a través de la demanda de aumento del monto de dinero que la cooperativa paga.<sup>134</sup> Aunque el proceso que analizamos sigue esta dinámica de dos ciclos, veremos que en La Plata se desplaza el periodo en que transcurren, ya que la primera oleada de movilizaciones a nivel local comienza un año más tarde que las discusiones por el acceso a las primeras cooperativas, situadas en el ámbito del conurbano bonaerense. El 15 de octubre de 2010, ante la ausencia de respuesta a las demandas de acceso a las cooperativas planteadas en julio, el MJyL es noticia en la prensa local. Esta vez, con un corte y quema de cubiertas en la autopista Buenos Aires- La Plata (“Piqueteros cortan la autopista Buenos Aires- La Plata”, diario *Veloz*, 15/10/2010).

## 2-2 El trabajo territorial del MJyL

“Amanda es una de las referentes históricas del barrio Los Álamos. Es una mujer de más de 50 años y vive en su casa con su marido, en un terreno que comparte con las casillas de sus dos hijos mellizos, Julio y Karina de 23 años. Amanda tiene dos hijos más grandes que ya no viven en el barrio, Valeria y el Taco. Desde hace poco más de un año y medio

---

movilización y el acampe; otros como el Movimiento Evita, se ubicaron en una posición cercana al kirchnerismo y a la participación en los espacios estatales. En lo que concierne a los cambios en la dinámica de relación entre Estado y clases populares una bibliografía destaca como aspecto central a partir de 2003 la conformación del proyecto de la Transversalidad que buscó constituir un arco piquetero “oficialista” con quienes negociar la orientación de las políticas asistenciales. Esta operación política incluyó la incorporación de cuadros dirigentes y militantes de las organizaciones piqueteras como funcionarios estatales de segundo y tercer nivel en la administración pública y la acción política institucional e introdujo nuevos interrogantes políticos y académicos acerca del vínculo entre organizaciones sociales y Estado (Perelmiter, 2010; Gómez, 2010; Pagliarone, 2012; Gusmerotti, 2013; Lozano, 2013; Vázquez, 2014).

<sup>134</sup> Así, en su análisis Maneiro describe las principales demandas en que se articulaba ese pedido de ampliación fueron “pedido de inclusión” “Denuncia por uso clientelar” y “Demanda por la nacionalización del programa”, en el periodo agosto 2009 y julio 2010 concentraban casi el 85% de las demandas, mientras que en el periodo agosto de 2011 y julio de 2012 la principal demanda 36,8% era por “Aumento de haber” (Maneiro, 2016). Esta segunda ola se comprende al comparar el poder adquisitivo del monto otorgado por el Argentina Trabaja respecto del SMVM. Maneiro muestra que: “El monto del PAT se mantiene estacionado durante 24 meses, lo que supone que el ingreso mensual pase de significar el 85,67% del SMVM en enero de 2010 a constituir el 55,87% en agosto de 2011 y, a pesar de la suba anunciada a fines de febrero de 2012 – implementada a partir de dos “incentivos”, uno a la productividad y otro al presentismo-, la retribución no volvió a representar sino a poco menos del 70% del SMVM durante ese año y el siguiente, para volver a decrecer significativamente en los años subsiguientes” (2016, s/p).



(noviembre de 2011) Amanda trabaja en una cooperativa provincial encargada de limpieza de la ciudad. Junto a ella, Ana y Celia, dos vecinas del barrio, se trasladan todos los días al bosque<sup>135</sup>, donde se encuentran con sus compañeros y coordinadora. Trabaja de lunes a sábado de 7:30 a 12 hs, con un control de horarios estrictos (le descuentan el día que no va). Cobraba (al momento de esta conversación) \$1800 por mes. El lugar en la cooperativa lo consiguió gracias a su participación en el “Movimiento”, en el que participa desde hace 3 años. A veces, también trabaja algunos domingos, cuando les toca ir a hacer “Operativa”<sup>136</sup>, tarea por la cual les pagan horas extra. Amanda dice que la coordinadora (que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires) “es brava”, que está controlando bien y que gracias a eso “ahora vas al bosque y ves todo limpio, prolijito...si vos vieras lo que era cuando empezamos...”

Antes de llegar al “Movimiento”, Amanda participó en el MTD Evita junto a Silvana Soria<sup>137</sup>. En esa época, recibía el JH, y con el plan, Amanda y otras vecinas cocinaban en el comedor del barrio. Ella realizaba esa tarea y además aportaba esa ayuda económica al hogar cuando su marido quedó desocupado. Finalmente, en 2004 su marido encontró trabajo y lograron tener un mejor ingreso.

Amanda participa en el “Movimiento” y desde allí va “consiguiendo” cosas para la gente del barrio: “Porque a mí no me gusta solo conseguir para mí, yo de a poco, despacito voy anotando a algunas vecinas. Así, a las escondiditas...tampoco decirle a todos juntos...yo hablo con este me dice necesito trabajo...por ejemplo, hablé con Ana, la anoté en la cooperativa. Cuando los del “Movimiento” me dicen que anote en la lista a los que conozco, yo los voy anotando”.

A través de un trabajo de hormiga, en un año Amanda anotó a 7 mujeres del barrio para sumarlas al programa “Ellas hacen”. Así, Karina, Lilian, Mariana, Valeria, Celia (la suegra de Karina), Graciela y Ana (la nuera de Amanda), ingresaron a las cooperativas. Trabajan todas juntas en el galpón Olimpo, un lugar ubicado en 139 y 57 donde coinciden las más de 500 beneficiarias que, según cálculos de Amanda, participaban por ese entonces en el programa en la ciudad de La Plata. En la primera reunión que se hizo después de las inundaciones, participó como coordinadora con las chicas que ingresaban a la cooperativa. Nos cuenta que en total había 19 coordinadoras con “sus chicas”, provenientes de diferentes barrios de la ciudad. Los grupos comparten el espacio de trabajo, a través de un sistema rotativo de trabajo: se turnan dos veces por semana para llevar adelante la construcción de placas de cemento. Esas placas sirven para la construcción de viviendas. El acuerdo planteado es que, cuando finalicen, se sortearán dos mujeres por barrio para que con esos materiales se puedan hacer su casa. “Dentro de poco, ni para eso vamos a necesitar a los hombres”, me dice Amanda y sonrío.

Otras cooperativistas, como Karina, participan trabajando en la guardería que funciona para que las mujeres que tienen hijos y trabajan en la construcción, puedan cumplir con su tarea laboral. Luego, tienen un día “de formación” que pueden ser talleres de salud, género o

---

<sup>135</sup> Una zona reconocida de la ciudad de La Plata es “el bosque”, situado entre calles 1, 50, 122 y 60 es un pulmón verde de la ciudad donde se encuentra el zoológico, el museo de ciencias naturales, la cancha del club Gimnasia y Esgrima de La Plata y que además tiene mucha circulación vehicular y peatonal debido a que es una zona aledaña a las facultades de Ciencias Agrarias y Forestales, Ciencias Veterinarias, Ciencias Médicas, Ciencias Naturales y Museo, a la vez que por sus características es frecuentada por numerosas personas para hacer actividades deportivas y recreativas.

<sup>136</sup> “Operativa” es una palabra recurrente en el lenguaje de los/as cooperativistas. Es una instancia de encuentro por fuera del horario laboral, en momento en que tienen que terminar un trabajo contrarreloj, por ejemplo, si hay algún festejo en la ciudad que requiere poner a punto un espacio público.

<sup>137</sup> Luego elegida concejala por el FPV de la ciudad de La Plata.

política.<sup>138</sup> Y dos veces por semana Karina acude a clases para terminar su escolaridad, ya que el programa propone la escolarización de las receptoras. Karina estaba teniendo conflictos con la coordinadora de la cooperativa porque ella comenzó las clases en un espacio educativo que armó el “Movimiento”<sup>139</sup>, y desde el programa no le reconocen esa certificación. Pero como después de mucho tiempo logró retomar el estudio y el espacio le gusta, Karina confrontó con la coordinadora y le dijo que no se va a cambiar a otro espacio, que va a seguir yendo ahí.

En la casa de Amanda está funcionando una copa de leche. Comenzó unos meses después de las inundaciones, cuando llegaron muchas donaciones, especialmente con leche. Nos cuenta que *“vio que empezaban a quedar apiladas, y que si bien alguna de la mercadería se fue repartiendo familia por familia, quedaban arrumbadas cosas en el salón, y decidí armar una copa en su casa como cuando teníamos el comedor”*. Así, no solo rememora su pasado de trabajo allí, sino que plantea sus ganas de recuperar el comedor para el barrio, a partir de la mercadería fresca (frutas y verduras) que podría aportar el “Movimiento”. En su planteo, piensa en incorporar a algunas mujeres del barrio a que cocinen y ella sería quien podría coordinarlo, y al llegar de trabajar por la tarde en la cooperativa también podría encargarse de la copa.

Amanda también nos cuenta que a través del “Movimiento” se hizo una movida importante que por entonces seguía en marcha para conseguir materiales para construcción y reparación de las viviendas. En el relato de Amanda, el líder del “Movimiento” presionó al Ministerio de Desarrollo Social amenazando con hacerle un piquete en las instalaciones del ministerio. Especialmente, este clima disruptivo se profundizó luego de las inundaciones de 2013, en las que el agua entró casi un metro dentro de las viviendas del barrio y de las que observamos permanecen secuelas como pisos húmedos, paredes descascaradas y muebles desechos. En esa situación, Amanda, junto con gente del “Movimiento”, se encargaron de ir casa por casa de más de 300 familias a tomar nota de las necesidades habitacionales que las inundaciones habían visibilizado, con la expectativa de solicitar ladrillos, aberturas, y materiales para refacción. Finalmente, lograron que gente del Ministerio de Desarrollo Social de provincia apareciera en el barrio con un listado de 131 familias, para chequear las direcciones y las necesidades de cada uno.” (Notas de campo- Visita a Amanda- 31/8/2013).

En estas notas de campo se condensan varios de los sentidos que buscamos poner en discusión en este capítulo a través del contraste entre la copa y el MJyL. En el relato y las prácticas que organizan diariamente la rutina de Amanda podemos trazar una línea de continuidad con las trayectorias de las organizaciones territoriales en la Argentina de las últimas décadas: su funcionamiento en un entramado comunitario para resolver cuestiones

---

<sup>138</sup> En el programa *Ellas hacen* aprenden a hacer placas de cemento. Según el cronograma que nos señala Amanda, son 2 días de trabajo, 1 día de capacitación, 2 días de formación educativa y cuentan con guardería. Las charlas de formación a veces están a cargo de los referentes del movimiento, y a veces las realizan agentes del Estado. Una vez os agentes del ministerio de salud vinieron a dar una charla sobre donación de sangre. No faltó la mirada crítica de Amanda quien planteara: *“hasta nuestra sangre nos quieren sacar”*.

<sup>139</sup> El MJyL tiene una diplomatura en Economía Social y Organización Comunitaria, que en el marco de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular CTEP, es dictada por diversas organizaciones. La Escuela Nacional de Organización Comunitaria y Economía Popular (ENOCEP) es una iniciativa de la CTEP coordinada por su Secretaría de Formación. <http://ctepargentina.org/500-trabajadores-ya-hicieron-la-diplomatura-economia-popular-organizacion-comunitaria/>

de alimentación (tanto comedor como copa de leche), la gestión de herramientas típicas de registro y administración estatal (el censo y el listado) para registrar y organizar prioridades entre los vecinos y demandar al Estado bienes y recursos necesarios (ya sea alimentarios, para la construcción de viviendas u otros) y la posibilidad de apelar a la amenaza de la acción colectiva (el piquete) para negociar con las autoridades. Se observa también un rol activo del MJyL en la distribución comunitaria de los bienes que llegan a la casa de la referente y en la vinculación de las mujeres con un programa social vinculado al trabajo. Asimismo, la organización asumió un rol protagónico en talleres educativos y de formación profesional- dejando en manos de sus referentes territoriales los talleres de discusión de género-, así como en la conformación de espacios educativos alternativos (diplomaturas), lo que habilitó a una numerosa militancia universitaria el acceso al territorio para llevar adelante programas Fines en las sedes barriales de la organización.

Un primer aspecto a destacar es que tanto la intensidad del trabajo territorial como los repertorios de acción colectiva de la organización están fuertemente vinculados a la circulación de recursos: alimento, vivienda<sup>140</sup> y planes devenidos cooperativas. Elementos todos que dialogan con la experiencia de las políticas sociales que acuñan las organizaciones que han participado de la gestión de políticas sociales desde hace más de una década.

Un segundo aspecto es la visible continuidad del rol central que las políticas sociales ocupan dentro de la trama local: la red de vecinas que organiza el acceso a las cooperativas (una red que se va entretejiendo por relaciones de vecindad, amistad y parentesco), la cooperativa como una instancia que organiza un tiempo laboral pero también el cuidado de los/as hijos/as de las cooperativistas y hasta las vías de acceso a la escolarización de las mujeres adultas. En esas redes, el rol mediador que encarna Amanda sigue siendo relevante para comprender los vínculos que transcurren en el barrio Los Álamos. Observamos su papel relevante como canal de transmisión entre las necesidades de las mujeres del barrio y la organización, tal como sucede con el ingreso a las cooperativas. A partir del

---

<sup>140</sup> El conflicto en torno a la vivienda se profundizará en 2014, con una disputa en torno a un proceso de relocalización en el marco de las obras de ensanchamiento del arroyo “El Gato”, posterior a las inundaciones de abril de 2013, que analiza Balerdi (2016).

conocimiento situado que tiene del barrio y las vecinas, establece mecanismos informales para vincularlas a oportunidades de acceso a recursos de diferente tipo. También tiene un rol de autoridad reconocido como coordinadora del grupo de cooperativistas. Este modo situado de funcionamiento del Argentina Trabaja que transcurre en Los Álamos a través de la organización socio-territorial permite fortalecer tanto a las redes locales como inscribir esas redes en la organización territorial. Ahora bien, más allá de la perdurabilidad de las políticas sociales en el entramado local, en las situaciones descritas hasta aquí no aparece ninguna actividad vinculada a la AUH. Nos preguntamos: ¿cómo procesó el MJyL la implementación de la AUH?

### 2-3 El acceso a la AUH librado a los/as receptores/as

En el barrio Los Aromos, dos escuelas públicas son aquellas que reciben a la mayor cantidad de niños/as y jóvenes del barrio: la n° 4, escuela primaria ubicada a 8 cuadras del salón comunitario y epicentro del barrio y la n° 67, escuela secundaria localizada 20 cuadras hacia el lado opuesto.<sup>141</sup> A su vez, dos centros de salud y un hospital público son los lugares a donde concurren quienes residen en el barrio para ser atendidos por cuestiones de atención primaria de salud. Los centros de salud están en un radio de entre 8 y 10 cuadras del salón comunitario, mientras que el hospital, que es donde la mayoría de las mamás más jóvenes concurren a parir, requiere trasladarse en algún medio de transporte para llegar, ya que está más de 50 cuadras de allí. Si bien es una distancia habitual para una ciudad del tamaño de La Plata, la dificultad se encuentra en que es una zona donde los colectivos no circulan con mucha frecuencia y unir ambos puntos puede requerir un largo tiempo o contar con el dinero para tomar un “remis”.

Clara vive en Los Aromos desde hace 7 años. Tiene 23 años, y es madre de una beba de 5 meses y un niño de 4 años. Vive con su madre, Isabel, y en el momento que las entrevistamos (año 2013) Clara se encontraba desempleada e Isabel realizaba tareas domésticas en tres casas radicadas fuera del barrio. Cuando su hija nació, Clara se encontró con un obstáculo para tramitarle el DNI. El problema consistía en que la partida de

---

<sup>141</sup> Los números de las escuelas han sido modificados para que no sean tan fácilmente distinguible el barrio donde se hizo la investigación.

nacimiento de la beba estaba tachada y el médico responsable de confeccionarla no la había enmendado. Esta carencia de DNI inició una cadena de vulneraciones para la familia de Clara. Primero, la imposibilidad de acceder a la identificación estatal vulnera el derecho fundamental a la identidad de la beba, a partir del cual se construyen otros derechos. Luego, porque ello impide acceder a políticas de bienestar, ya que si bien Clara había logrado acceder a la AUE durante su embarazo y cobra la AUH por su hijo Mateo, una vez nacida Bianca no pudo inscribirla en la AUH. Esto tuvo una tercera consecuencia inmediata en la vida cotidiana de Clara y su familia; nos referimos a cómo menguó el ingreso con el que contaban para organizar la reproducción doméstica. Isabel relata:

*“-Ya se nos hacía justo llegar a fin de mes cuando Clara cobraba las dos asignaciones. Pero con eso llegábamos. Cuando nace Bianca y está todo este despelote con el documento, se nos juntó que teníamos menos plata en la casa y teníamos que comprar más cosas: que pañales, que remis para llevar a la beba a darle las vacunas, porque con la lluvia que hubo estos meses no podés salir a esperar el micro... Yo le dije a Clara que íbamos a tener que buscarle la vuelta... que ahora que la beba todavía está a pura teta, ella siga sin trabajar. Pero que después vamos a ver si le conseguimos alguna casa para que entre a limpiar mientras yo se la cuido a la gorda. Yo no puedo agarrar más trabajo, porque ya de la cintura no ando bien, y llego hecha papilla. Y si no arreglamos lo de la asignación de la beba, esa plata de algún lado la va a tener que sacar...si ya estábamos justas, imagínate ahora...”*

*-Y cómo sigue lo del DNI?*

*- Yo no sé cómo se soluciona eso. Fuimos tres veces a pedir a hablar con el doctor, y nada. Hablé con Julio (referente de la comunidad Qom) a ver si él conoce a alguien, pero tampoco nos pudo ayudar. Después, hace unos meses, le comenté a Amanda. Como ella anda con los del “Movimiento” y después de las inundaciones empezaron a aparecer del Ministerio por acá... A veces esas cosas de la política ayudan.*

*-¿Cómo te fue?*

*-Más o menos...bah, entre nosotras (dice y baja la voz) yo diría que mal.*

*-¿Por?*

*-Porque el Movimiento ahora se estaba encargando de las cooperativas y no tenía gente para ocuparse de esto. Y me despachó. Yo pensé que era por la bronca que siempre nos tuvimos con Amanda...viste, esas cosas de vecinas. Entonces por las dudas le avisé que no éramos solo nosotras. Que a Mariela y Darío, los chicos de acá a la vuelta, les había pasado algo parecido. Que como Mariela tiene el documento vencido no le anotaron al bebé. Y ahí anda, con el recién nacido y juntando de donde puede. Porque no lo puede anotar para la asignación hasta que no tenga documento. Igual que la Bianca. Y un día de esos que hicieron la reunión con los del Ministerio acá, me acerqué. Pero los referentes que estaban ahí me dijeron que de la asignación se ocupaba nación, que pregunte en la ANSES” (Entrevista a Isabel, noviembre de 2013).*

Durante esta entrevista, llamó nuestra atención que “El Movimiento” no mostrara ningún tipo de “incentivos” que promovieran el acompañamiento de trámites de la AUH. Si la

organización definía que “de eso se ocupa nación” seguidamente surgió el interrogante: ¿cómo resuelven los/as afectados/as los inconvenientes con los que se encuentran? Resulta relevante analizar de qué manera, junto al acceso a una serie de bienes y servicios, la AUH puede hacer visible un conjunto de prácticas orientadas al acceso a derechos que se encuentran concretamente denegadas. En el caso que presenta Clara, el trámite se encuentra trabado en una instancia previa a la oficina de la ANSES y expresa una falencia en el funcionamiento estatal. En este caso, observamos cómo una política que promueve un derecho puede producir una doble vulneración: quien no tiene acceso a su DNI, tampoco accede a la AUH. Lo mismo sucede en los casos en que algunos de los/as niños/as abandone la escuela. El abandono escolar se traduce doblemente en la vulneración de dos derechos: el acceso a la educación y a la asignación familiar. Es por ello que una de las críticas a la AUH es revertir su componente de condicionalidad por el de corresponsabilidad, que indica que un derecho no debe ser condicionado y que las responsabilidades no son solo de las personas, sino del Estado (Mazzola, 2015: 319). Tal es el caso de entender que la escolarización y la educación no son una “obligación a cumplir” sino un derecho individual y social que poseen los/as niños/as, adolescentes y jóvenes” (Informe AUH, 2011: 88).<sup>142</sup>

Otro es el caso cuando por algún motivo los derechos no son garantizados y los sujetos se posicionan en el lugar del reclamo pero son desoídos por las propias instituciones que conforman el abanico de la estatalidad, aun cuando la reglamentación de la política los reconoce como sujetos de derecho. Esta negación de derechos bien podría identificarse como instancia de potencial conflicto. En casos históricos previos y reiterados, el modo de devolver reciprocidad al vínculo con el Estado fue reforzar el carácter colectivo de las demandas en la acción colectiva para habilitar la negociación. El modo de conseguir

---

<sup>142</sup> En el caso de la provincia de Buenos Aires, y en el marco del objetivo de inclusión educativa que en línea con nación sigue la provincia, debieron implementarse medidas de adecuación para atender la condicionalidad educativa requerida por la AUH desde un “nuevo paradigma fundado en el derecho a la educación”. En la investigación realizada en 2011, este nuevo concepto es definido en términos de una serie de responsabilidades que debe asumir el Estado para garantizar ese derecho y que involucra al menos tres ejes que orientan las actuaciones frente a la política de AUH: a) la inclusión escolar es un derecho y requiere transformaciones en algunas características selectivas de la organización escolar; b) el eje de la inclusión escolar es la mejora de la enseñanza como mediadora del aprendizaje; c) lograr la inclusión requiere ampliar la concepción de educación a los procesos pedagógicos que acontecen más allá de la escuela (Informe AUH, 2011: 50-51).

avances en derechos individuales ha sido a través de la organización. Sin embargo, en las dinámicas señaladas, no se observa la posibilidad de crear iniciativas que le permitan a la organización apropiarse de esos reclamos. En el discurso de la organización se delimita un campo de acción sobre el que no admite competencias: “*de la AUH se ocupa nación*”. Librados a su suerte, a los “beneficiarios truncos” se les dificulta apelar a canales colectivos para disputar el reconocimiento que el Estado les niega.<sup>143</sup>

Otra situación problemática que expresa la vulneración de derechos ligados a la AUH es la dificultad para encontrar lugar para los/as niños/as en las instituciones escolares. Esto ocurre particularmente con las vacantes para el nivel de jardín de infantes. Así, Karina menciona que esto le generó distintos tipos de inconvenientes:

*“-Como no tenían lugar (el jardín de infantes) para mi nena de 3, primero tuve que hablar con mis compañeras de la cooperativa para que me salvaran los primeros días que no tenía con quien dejarla porque mi marido se va a las 6 a trabajar y no vuelve hasta la tarde. Vos sabés que Ana me reemplazó dos semanas para que yo no perdiera el lugar. Yo le avisé que se lo iba a devolver, de a poco, cubrir algunas horas de su turno. Después, pude arreglar con Celia (su suegra) que la venga a cuidar cuando yo voy a trabajar. Y así más o menos anda la cosa. Lo que me hizo calentar es que lo del trabajo lo arreglé pero no lo de la asignación.*

*-¿Cómo es eso?*

*-Claro, porque para que nos paguen el último “pucho”<sup>144</sup> de la asignación hay que llevar a la oficina el certificado de que va a la escuela. ¿Y cómo lo voy llevar si no la puedo mandar? Y me hizo calentar que yo venía teniendo mi ahorro, viste. Entre la cooperativa y la asignación, yo me hacía mi platita, eso te lo pagan a fin de año, justo que es Navidad, y que siempre algún gasto extra tenés... un pan dulce, algún regalo...*

*-¿Y no quisiste hablar con tus compañeros del movimiento a ver si podían ayudarte de alguna manera con este problema?*

*-Ellas me ayudaron cuidando a la nena. Eso es un montón. Después que volví a la cooperativa el año pasado, en una asamblea, hablamos un poco de esto. Porque con el jardín todos los años la misma historia, no me pasó a mi sola...pero no, no hicimos nada con eso. Así que ya desde el año pasado me instalé en la puerta de la escuela el primer día a ver si así me va mejor. Vamos a ver qué pasa en marzo...”* (Entrevista a Karina, febrero de 2014).

No contar con un lugar para su hija en el jardín de infantes le genera a Karina una situación que resuelve improvisando un acuerdo sobre el cuidado de su hija a escala doméstica (que

---

<sup>143</sup> Llevó un largo proceso comenzar a leer la ausencia de documentación como una injusticia. Cuando comenzó a tratarse, fue de la mano de un proyecto de extensión universitaria que empezó a solucionar caso a caso al mismo tiempo que se construía la problemática de modo colectivo, enmarcada en una lógica de acceso a derechos en la que se reconocía al Estado como garante del derecho a la migración y a la identidad, y desresponsabilizando a los individuos por su situación de ilegalidad.

<sup>144</sup> Refiere aun resto de dinero, en este caso, el 20% que se paga al finalizar los controles correspondientes.

le permite mantener su actividad laboral) y resignando (al menos por ese año) no solo el cobro del dinero sino el tipo de festejo familiar que imaginaba costear a fin de año. El caso de Karina reitera y condensa las múltiples y solapadas vulneraciones de derechos que a su vez obstaculizan el acceso a una política con horizonte universalista: en primer lugar, se encuentra imposibilitado el acceso a la educación pública de su hija; en segundo lugar, esto le impide obtener el certificado de escolarización necesario para acceder al cobro del 20% de la asignación que se paga hacia el final de año a contraparte de la certificación médica y escolar y finalmente, esto también incide en sus posibilidades para organizar un proyecto de vida de mediana escala en el que, a fin de año y con motivo de las fiestas, incorporar las satisfacciones de un gasto extra en comida u obsequios.

Observamos entonces que los requisitos que solicita la AUH ponen al descubierto la limitación que el propio Estado tiene para cubrir los requerimientos de salud y educación que él mismo solicita y que deberían ser garantizados desde su propia estructura. Cuando la condicionalidad se da sin inversión en áreas estratégicas de la política social universal, ocurre sobre las familias un proceso de traspaso de responsabilidades desde la esfera estatal o “familiarización del bienestar” a la vez que éstas corren el riesgo de que se las penalice privándolas de una transferencia de ingresos por no utilizar servicios sociales, ya sea porque éstos no existen o están en un estado deterioro y colapsados para atender a una mayor demanda (CEPAL-UNICEF, Pautassi y Zibecchi, 2010; Mazzola, 2015).<sup>145</sup>

Como contracara, la condicionalidad puede dar lugar a la exigencia de compromisos en salud y educación que “deja expuestos los problemas de acceso desigual en calidad y cobertura de escuelas y centros de salud” (Soldano y Costa, 2015: 458). En este punto, la AUH provocó efectos inesperados y se tornó en un mecanismo más para reforzar la demanda de vacantes. A partir de este estado de situación es que nos preguntamos: ¿puede la AUH generar en los receptores “truncos” una demanda en clave de derecho

---

<sup>145</sup> Las primeras investigaciones realizadas en 2011 mostraron efectos diversos de la AUH en el plano educativo y sanitario: en algunos casos las madres se quejan en las instituciones porque tienen que esperar ser atendidas en las salas de atención primaria, o porque no hay pediatras. También por la escasez de vacantes en el nivel educativo preescolar e inicial, que provoca conflicto para aquellos padres que quieren inscribir a sus niños/as menores de 6 años.



obstaculizado por ejemplo, respecto del acceso a la salud y a la educación, a partir de los requisitos que ella misma plantea?

En las situaciones analizadas, las personas han tenido que resolver por cuenta propia los inconvenientes que se presentan en el circuito que realizan para cobrar la AUH, y en algunos de las entrevistas encontramos que las gestiones no han tenido resultados satisfactorios, viéndose afectados niños y niñas, pero también sus padres, en el acceso a los derechos reconocidos por el Estado. Las experiencias de vulneración de derechos no se inscriben en acciones que permitan apropiarse del reclamo y colectivizarlo, aun cuando en el caso de Karina era una integrante de las cooperativas de la organización. Lejos de avizorar allí una ventana de oportunidad que le permitiera disputar –o, en principio, colectivizar- demandas al Estado, el MJyL tomó distancia de los inconvenientes en el funcionamiento de la AUH y los delegó en las personas quienes, individualmente, elaboraron estrategias –la mayoría de las veces poco exitosas- para transitar por aquel programa. Si bien la cantidad de afectados no es tan numerosa, se encuentra concentrada territorialmente e incluso, entramada en vínculos de mediana duración con la organización territorial.

En la dinámica que adoptan los casos que conforman nuestra investigación hay un doble socavamiento del carácter igualitario de la ciudadanía: por un lado, en cuanto el Estado no brinda las condiciones de acceso efectivo a los derechos que otorga, es decir, por un problema de accesibilidad. Por otro, en tanto tampoco se activan los canales de demanda mediante la acción colectiva que históricamente han permitido disputar el reconocimiento negado y ampliar las prácticas ciudadanas de los sectores populares. Así, la efectivización de los derechos ciudadanos se dificulta doblemente.

#### 2-4 Los problemas en torno a la AUH desde las vías de solución colectiva

Al igual que lo que sucedió con la copa de leche, uno de los cambios que detectaron los referentes del MJyL coincidentemente con la implementación de la AUH fue la disminución de la cantidad de personas que acudían al espacio colectivo a buscar el

alimento diario.<sup>146</sup> Pero esto no puede leerse solo a partir del aumento del ingreso en los hogares que la AUH implica, sino en su combinatoria con transformaciones estructurales en la política social, particularmente con políticas laborales y previsionales que, como desarrollamos en el capítulo 2, también impactaron directa y positivamente sobre los ingresos de los hogares más pobres. Hasta 2008 los ingresos mediante el empleo registrado y las jubilaciones y pensiones son los que explican mayormente la reducción de la desigualdad en Argentina; asimismo estudios recientes coinciden en afirmar que entre 2003 y 2013 el ingreso de los sectores populares creció un 77%, respecto del 37 % que aumentaron los ingresos de las clases medias (Benza, 2016).

El otro tema que la llegada de la AUH instaló en la agenda de la organización fue que menguó la cantidad de personas (especialmente mujeres) que circulaban por las actividades territoriales y particularmente de la asamblea. Una explicación construida por los propios referentes sobre este dato fue que apenas se masificó, el hecho de ocuparse de tramitar la AUH en la ANSES requería quitarle tiempo de presencia a las actividades en el barrio. En ese momento, las redes construidas dentro de la organización tuvieron un papel importante para facilitar la llegada a las oficinas, situadas en lugares céntricos de la ciudad y alejadas del barrio Los Álamos. En algunos momentos las mujeres apelaban al vínculo de cercanía, conocimiento mutuo y solidaridad (amistad, parentesco, militancia) tanto para socializar los requisitos que requería tramitar la AUH (información que se iba dando de modo concatenado entre una persona y otra) como también para dejar a sus hijos al cuidado de una persona y evitar así el engorroso traslado al centro de la ciudad de todo el núcleo familiar.

La organización se encontró, de pronto, en un dilema: si bien a través de esta ayuda mutua colaboraba a profundizar las redes de reciprocidad que se habían configurado dentro de la organización, con el tiempo esto generó que las primeras beneficiarias de la AUH fueran ocupando un rol menos activo en las tareas que tenían asignadas dentro del espacio. Por ejemplo, se redujo la cantidad de personas que estaban participando en el sostenimiento del

---

<sup>146</sup> Modificación del comportamiento alimentario que termina de comprenderse en relación al capítulo 5, donde veremos el uso de los ingresos familiares en la compra de alimentos dentro de los presupuestos de los hogares.

comedor. Entonces, la tensión ineludible para la organización fue que fomentar esa tramitación la involucraba como parte activa en la tarea de efectivizar un derecho adquirido de sus integrantes, pero esto planteaba un desafío para sus estrategias de continuidad, debido a la reconfiguración que dicha novedad traía para las formas de participación de las mujeres en las actividades territoriales.

Hacia octubre de 2010, una masa crítica de vecinos/as pertenecientes al MJyL había tramitado exitosamente la AUH. ¿Quiénes eran, a partir de entonces, las bases sociales a las que la organización articulaba y representaba?<sup>147</sup> Si transformaciones de largo y de corto plazo habían atravesado a los sectores populares y los habían reconfigurado, ¿qué características tenían los participantes del MJyL en este nuevo contexto?<sup>148</sup>

Para responder esta pregunta encontramos pistas en dos maniobras que se llevaron adelante dentro del MJyL para dialogar con los desplazamientos que la AUH había provocado sobre la organización: por un lado, el aislamiento de las demandas respecto de la AUH, dejando

---

<sup>147</sup> Semán y Ferraudi Curto, en un reciente trabajo, plantean una perspectiva significativa para comprender el sentido analítico de esta pregunta. En su recorrido sobre las características de los sectores populares en la década 2003- 2013, los autores plantean que su análisis requiere de una caracterización sociodemográfica a la vez que de recuperar la interiorización que hacen de su posición estructural a lo largo de los procesos sociohistóricos. De este modo, sostienen una mirada de largo plazo que les permite identificar la sedimentación de “camadas geológicas de lo popular” (2016: 150). Una cita de los autores merece su transcripción para ampliar esta idea: “El mundo popular es resultado de un proceso temporal en el que se acumulan y conectan los resultados de periodos que han tenido efectos diferentes en la estructura social: desde el largo plazo de las pérdidas y la decadencia hasta el tiempo relativamente breve de las mejoras moderadas. En el tiempo y con el tiempo, se han sumado los efectos negativos de caídas en los niveles de remuneración, calidad y estabilidad del empleo así como los del deterioro y la contracción del ritmo de crecimiento de infraestructura de salud, educación y hábitat y de protecciones sociales. Aquellos que se empobrecieron hace cuatro décadas o dejaron sus provincias por falta de oportunidades y produjeron una nueva ola de asentamientos de conurbanos cada vez más extensos y densamente poblados perdieron trabajos e ingresos las décadas siguientes y son los padres y abuelos de un contingente repentinamente engrosado de recolectores de desechos urbanos que se ha transformado en un oficio regular, estable y hasta relativamente formalizado, pero sin dudas peor pago y de menos perspectivas que el empleo fabril. Cada uno de esos hechos que marcó una secuencia decadente no sólo es pasado, sino que hoy se conectan entre sí reduciendo nuevos efectos de largo plazo. Pero el elenco de actores y el conjunto de funcionamientos sociales se complejiza” (2016: 150).

<sup>148</sup> A los/as receptores de la AUH se sumó también la población de más de 60 años que pudo acceder por primera vez a una pensión graciable, a partir de la reforma del sistema de previsión social llevada adelante en 2008 (Danani y Hintze, 2011). Los adultos mayores de la organización habían dejado su lugar de desocupados para transformarse, a la luz de la nueva política, en “jubilados”. Asimismo, una masa importante de trabajadores hasta entonces desocupados había logrado incorporarse al mercado de trabajo formal e informal. En un contexto de disponibilidad de nuevos puestos de trabajo menos calificados que les permiten, a los integrantes de las organizaciones, ingresar al mercado laboral (tal como señala Maneiro (2016) en su análisis sobre el FPDS), es necesario atender a las modificaciones que pueden caracterizar a las bases que conforman el Movimiento.

en manos individuales la resolución de los problemas que se suscitaban en el vínculos entre receptores y Estado (tal como describimos en el apartado anterior); por otro, la puesta en valor del anuncio de la implementación del programa Argentina Trabaja como un hito a partir del cual reconfigurar el entramado organizacional. Así, en palabras de uno de los referentes de la organización:

*“Sabíamos que la AUH era una jugada importante de Cristina para recomponerse frente a las presiones de las corporaciones del campo, frente a la derecha política...como dirigentes, ese esquema está todavía más claro ahora. El tema es que a nosotros, los movimientos de izquierda, nos dejaba en off side. Cualquier militante con experiencia política sabe que la organización necesita de gente, y para mover a la gente se necesitan recursos<sup>149</sup>. La AUH venía a declarar el fin de JHH. Y esa fue la discusión que dimos con las cooperativas: poder tener recursos para que materialmente tuviese sentido estar. Y para el “Movimiento” y su historia, era poder seguir apelando al trabajo, poder seguir hablándoles a los militantes como trabajadores. Y ahí empezamos a darle vuelta a la cosa. Estaba todo bien con la asignación, ¿qué íbamos a decir nosotros si por fin era una manera de tener un ingreso para un montón de familias que nunca habían recibido nada del Estado? Pero bueno, como te digo, también nos puso a pensar (...)”*

*“(...)Estábamos en la vuelta...y fue después de mucha charla, mucho quemarnos el coco...fue ahí donde nos dimos cuenta que un tema que nosotros veníamos trabajando se podía fortalecer si dábamos a la cooperativas una vuelta de tuerca con todo el tema de género. Y sobre todo a las mujeres trabajadoras. Porque la asignación les hablaba a las madres, a las que tenían hijos. Y nosotros encontramos que ahí igual podíamos meternos: en un grupo de mujeres con las que veníamos haciendo talleres de género, reivindicando su rol, cuestionando ese lugar de amas de casa. Las cooperativas fueron la manera. Si esas eran las personas que estaban buscando trabajo, podíamos mostrarle que cobrar la AUH no les quitaba esa posibilidad, y que de lo que se trataba era de empezar a organizarnos para que las cooperativas salieran en La Plata.” (Entrevista a Claudio, marzo de 2014).*

Como la AUH era compatible con el programa, se buscaron alternativas para que no se plantearan de modo excluyente y alejara a las integrantes de la organización. Como vemos, el horizonte de expectativas se reorientó a ocupar un lugar en la cooperativa cuando éstas “salieran”. Mientras tanto, se sostenía el compromiso de las mujeres con algunas tareas dentro de la organización: cocinar para el comedor, participar de las asambleas y movilizar en el espacio público. Aun cuando no se podía confirmar con certeza que las cooperativas llegarían pronto, éstas comenzaron a jugar como recursos organizacionales antes de hacerse efectivas, desde su mera posibilidad de existencia. Los referentes (como en el caso de Amanda) comenzaron a tener un rol operativo tanto para comunicar y gestionar la

---

<sup>149</sup> Habla desde una perspectiva que podemos encuadrar en la teoría de movilización de recursos (Tarrow, 1994).

promoción de este interés entre las vecinas como para acercar a la organización un registro personalizado sobre dichas expectativas (los ya mencionados “listados”). *“No fue solo cuando las empezamos a recibir, sino toda la movida que tuvimos que hacer para antes que eso pase, lo que también nos fortaleció dentro del barrio”*, reflexiona Claudio.

Tres situaciones contextuales convergieron como condición de posibilidad para la salida que finalmente adoptó la organización. En primer lugar, la estrategia buscó ligarse con algunas de las temáticas que venían trabajándose desde los propios talleres en la organización, particularmente los de género. En segundo lugar, si bien era cierto que, desde 2004, los puestos disponibles en el mercado de trabajo habían aumentado, el perfil de mano de obra demandado seguía siendo mayoritariamente masculino, con un impacto desigual en las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, particularmente no calificadas. Así, como mostramos en el cuadro A1 del anexo, las tasas de empleo según sexo para Gran La Plata muestran que entre 2005 y 2015 las tasas de actividad tienden gradualmente a crecer para los varones y a decrecer entre las mujeres, lo que aumenta la significativa diferencia inicial de más del 10% en la tasa de participación de uno y otro grupo. En tercer lugar, la AUH tuvo un impacto relativamente inmediato en la vida laboral de las mujeres cónyuges: en tanto el monto que pagaba la AUH se asemejaba al que cobraban en trabajos informales y mal remunerados (muchas veces de tiempo completo) la tasa de inactividad femenina de las mujeres cónyuges aumentó. En el análisis de EPH para Gran La Plata un dato significativo que se observa en el análisis del segundo trimestre es cómo desciende la cantidad de mujeres cuyo lugar de actividad son hogares privados con servicio doméstico, que decrece del 16,9% en 2009, al 14,8% en 2010, 13,6% en 2011 tendencia que se mantendrá en descenso hasta alcanzar el 12,3% en 2013, y que tendrá un alza de retorno a los guarismos de 2009 en 2014, cuando nuevamente alcance el 16,7% (Fuente: EPH. Ver Anexo, cuadro A3). En el barrio, esto se hacía visible en la experiencia de Ana, Celia y Lilian, quienes habían dejado de hacer trabajo como empleadas domésticas, en el que además de hacer jornadas extensas y pagadas por hora, requería trasladarse fuera del barrio, gastar en transporte y organizar el cuidado de sus hijos en el tiempo de ausencia. Mujeres con experiencias laborales previas que ahora tenían disponibilidad para sumarse a los emprendimientos productivos mejor remunerados.

De este modo, las estrategias de la organización siguieron la temporalidad del comportamiento que fueron adoptando las mujeres como clivaje ordenador de las dinámicas laborales, educativas, organizativas y formativas a nivel local. La perspectiva de género permitió identificar dónde y cómo afianzar el trabajo territorial. Más allá de las condiciones formales que lo habilitaban, el cobro de la AUH fue resignificado en el imaginario colectivo poniendo el énfasis en su compatibilidad con el acceso a cooperativas estatales orientadas a la capacitación en oficios o escolar de grupos vulnerables, tal como el programa “Ellas hacen”, que para muchas mujeres deviene en su primera experiencia laboral, la posibilidad de autoconstrucción de su vivienda y/o la oportunidad de finalizar y certificar su escolaridad.<sup>150</sup> La organización advirtió una temática que le permitiría interpelar subjetividades, fortalecer su presencia en el territorio y afianzar sus redes locales.

En síntesis, la ausencia de certezas del gobierno nacional respecto de la implementación de las cooperativas en la ciudad de La Plata se transformó, a partir del trabajo territorial, en una incertidumbre que la organización significó y colectivizó. Fue construida en clave de injusticia y mediante la acción colectiva contestataria se disputó primer su obtención, y luego su ampliación y las condiciones de pago. Así, después de las manifestaciones iniciales en 2010 para que el programa “bajara” a la ciudad, un nuevo corte en la subida de la autopista tuvo como protagonista al MJyL dos años más tarde, el 27 de julio de 2012. ¿El motivo declarado de esa acción? *“El achique sistemático de las políticas sociales en todas las áreas y niveles, ante la reducción de las obras en los barrios más pobres, el recorte en la entrega de alimentos en comedores y escuelas y la postergación en el pago de los planes sociales”*, según señalaban los medios de prensa locales.<sup>151</sup> En agosto de 2015, el MJyL realizó un nuevo corte de calle y quema de gomas frente a la municipalidad de La Plata. El contenido del reclamo se modificaba, pero no su modalidad. La demanda se había constituido en torno a una deuda que la comuna mantenía con 150 cooperativistas que

---

<sup>150</sup> En los registros realizados observamos que las mujeres que participan de estas cooperativas aprenden tareas relacionadas a la construcción, tal como la fabricación de placas de cemento, actividades de electricidad y plomería. Los bloques se utilizan para la construcción de casas de las propias cooperativistas. En algunas de las charlas las propias mujeres afirman que están aprendiendo a hacer tareas *“de hombre”*. Esto contrasta con el rol de género que predomina en las mujeres que participan en la copa, que reproduce dinámicas culturales que dan a la mujer el lugar y la responsabilidad de ser las cuidadoras “naturales” de la niñez, y donde se visibilizó mayores dificultades para acceder a tareas de capacitación o laborales por fuera del barrio.

<sup>151</sup> “Anuncian otro corte para hoy a las 11”, *El Día*, 27/07/2012.

realizaban distintos trabajos.<sup>152</sup> Finalmente, hacia 2016, el reclamo que comienza a instalarse es por un lado, evitar el cierre del programa que comienza a esbozar mediáticamente el gobierno de la Alianza Cambiemos; por otro, el aumento de haberes (en marzo de 2016 se mantenía en \$2600 mensuales, cuando el SMVM alcanzaba, en junio de 2016, los \$6810 mensuales).<sup>153</sup>

### 3- Los saldos y deudas organizativos de la experiencia de la AUH para los sectores populares

Casi como en un movimiento contractivo, lo que hasta el año 2009 eran programas sociales que se habían colectivizado a través de la organización territorial, experimentaron un reacomodamiento a partir de la implementación de la AUH, que inscribió una lógica de vinculación directa entre Estado-sectores populares y de este modo reconfiguró el lazo de ciudadanía existente hasta entonces.

Cuando observamos dicha novedad desde la experiencia situada del vínculo, encontramos que trajo aparejadas algunas tensiones. A partir del recorrido realizado en este capítulo podemos afirmar que, con la modalidad que adoptó la implementación de la AUH, las organizaciones se vieron desplazadas en el rol de intermediarias con el Estado que habían ocupado en la gestión de planes sociales masificados. Las instancias de mediación que funcionaban hasta entonces ya no tienen que informar novedades, listar a los/as interesados/as, intervenir en la realización del trámite, instalar en el espacio público la demanda de acceso para posibles beneficiarios, facilitar el trámite administrativo, conseguir papeles en oficinas públicas u coordinar actividades para el cumplimiento de las habituales contraprestaciones. A diferencia de lo que había sucedido en el pasado, el vínculo Estado-políticas sociales-sectores populares deja de estar asociado a las prácticas de “*censar*”,

---

152 “Cooperativas de La Plata reclaman que hace tres meses que la Municipalidad no les paga”, Todo provincial, 19/08/2015.

153 Si bien nuestro foco está puesto en el tipo de reclamos que se construyen en torno a planes sociales, cabe señalar la organización ha venido construyendo asimismo una fuerte referencia en temas de género y violencia contra la mujer. Así, su otro anclaje de manifestación reiterada se ha vinculado a fechas significativas como el Día Internacional de la Mujer, las movilizaciones de la Campaña “Ni una menos” y el Día Internacional de la No violencia contra la mujer. Por último, también se ha hecho eco de otro tipo de reclamos como la movilización por la aparición con vida de Jorge Julio López.

“marchar” o “movilizar” (Quirós, 2009; Manzano, 2007b), en tanto las organizaciones y referentes ya no tienen que proveer (al menos no de modo imprescindible) de saberes técnicos, vínculos o capacidad de presión para que se efectivice el acceso a las políticas a los/as receptores.<sup>154</sup> En la copa de leche, el rumor era el canal de comunicación de las novedades que iban llegando desde la delegación municipal y la incertidumbre compartida se saldaba a través de los vínculos personales y el conocimiento situado que las referentes tenían de la red de vecinos/as. Como vimos en los registros de campo presentados, la incertidumbre de cómo acceder o del modo en que seguirían funcionando los programas previos a la llegada de la AUH se debía a que las estrategias para lograr “altas” de planes dependían menos de la regulación formal que del poder de presión y de visibilización de la demanda que hicieran las organizaciones, así como de los vínculos de cercanía que pudieran lograr con los referentes y los responsables políticos de la distribución del programa. En este contexto de vínculos atravesados por el rumor, la organización se fortalecía como “el” lugar primordial donde ir a buscar respuestas. Asimismo, en los programas anteriores (particularmente el JJH), con cupos limitados, ausencia de garantía del ingreso y pujas en los modos de distribución entre y con los actores intermediarios, las organizaciones socio-territoriales llevaban adelante mecanismos de presión para acceder a los programas. Acampes, cortes de calle, ollas populares y movilizaciones eran los repertorios que visibilizaban la disputa. Asimismo, una vez obtenidos, la movilización se sostenía aunque cambiaba sus objetivos: la disputa se focalizaba en los mecanismos administrativos engorrosos, las demoras en los pagos, los montos de cobro, y la posibilidad de incorporar nuevos beneficiarios, todas oportunidades para colectivizar reclamos y aglutinar identidades en torno a la organización. La llegada y masificación de la AUH en los vínculos donde antes existían otro tipo de políticas nos interpela a revisar la relación entre Estado y

---

<sup>154</sup> A partir de estas políticas, son otras acciones las que organizan la vida cotidiana de los beneficiarios: “En efecto, la vida cotidiana de los receptores de planes sociales de los barrios del conurbano se ha visto notablemente estructurada en torno a las múltiples contraprestaciones que deben sostener para seguir recibiendo los recursos: *concurrir y cumplir* las horas establecidas para cobrar las transferencias de planes de empleo; *mostrar* la libreta de salud sellada por el médico, en la que acrediten los controles realizados al bebé y a la madre, para recibir una transferencia o medio litro de leche y alimentos; *exhibir* el certificado de escolaridad o regularidad y el boletín de calificaciones, para acceder a una beca” (Soldano y Costa, 2015: 459). El remarcado en los verbos es nuestro.



sectores populares a partir del papel que cumplen las mediaciones y los mediadores en este nuevo contexto.

La lógica de inclusión de la AUH desplaza la incertidumbre de programas que se encontraban acotados en términos de la cantidad de lugares disponibles (comúnmente llamados “cupos”) a la certidumbre de un programa que tiende a expandirse entre quienes cumplan los requisitos solicitados. Si frente a la intermitencia en el reparto de los recursos del Estado había que promover la demanda mediante la movilización (Merklen, 2005), el componente de la certidumbre modifica el vínculo de los sectores populares con el Estado.

En parte, ello se explica porque el carácter abierto de acceso a la AUH reduce los márgenes en los que las organizaciones intervienen respecto de aquellas situaciones que habitualmente solían ser objeto de reclamo. La AUH se inscribe en una lógica universalizante del derecho que estabiliza el acceso a la cobertura, los tiempos de cobro e incluso los montos de cobro (que comenzaron a actualizarse regularmente hasta finalmente quedar incorporados, como mencionamos en el capítulo 2, en una Ley de movilidad). Estas características eliminan algunos de los motivos que habitualmente habían tenido las organizaciones para moldear su presencia y su rol de mediadoras. Asimismo, a partir de la AUH se redoblaron esfuerzos por explicitar el vínculo directo de la AUH con el gobierno nacional. La presencia del Estado quedó circunscripta a marcos institucionales por fuera de las redes barriales: la oficina de la ANSES, la salita de salud y la escuela. Estas dos últimas, debido a que para cumplimentar el requisito que solicita la AUH, debe certificarse la escolarización y las condiciones sanitarias, es decir, son las instituciones que cierran el circuito de circulación por el Estado. Incluso la oficina de la ANSES se acerca al barrio e informa cara a cara sobre los trámites de inscripción. A través de estos mecanismos, la AUH brindó un componente central para la estabilización de relaciones sociales: horizontes de certeza. Y a través de él, visibilizó y promovió una relación diádica receptor-Estado en la cual lo que se transfiere es dinero (adopta un carácter impersonal) y el modo de acceso ya no requiere de los espacios locales de organización.

Sostenemos que se abre allí una paradoja: por un lado, el acceso directo al cobro expresa una tendencia a la universalización que recupera una noción de ciudadanía que rompe con

criterios corporativos y habilita el acceso a políticas construidas en clave de derecho. En este sentido se reflota una noción de ciudadanía emparentada con el enfoque de renta básica ciudadana en el cual lo universal se liga a la consolidación de la democracia, a los derechos entendidos en clave universal que se contraponen a un esquema corporativo y busca superar la noción de focalización. Desde esta perspectiva, la relación directa entre Estado y ciudadanos evita los riesgos de clientelización de la política pública e inscribe una perspectiva de derechos en una política enmarcada en la seguridad social sobre todos los habitantes del territorio.

Ahora bien, este avance general en la tendencia a la universalización de la política muestra sus límites con aquellos casos concretos en que las personas quedan excluidas de su acceso o imposibilitadas de su cobro. En los casos analizados, las personas no pueden apelar a soportes colectivos - participación en organizaciones sociales-, para exigir el cumplimiento de derechos formalmente reconocidos cuando la accesibilidad falla. Cuando nos inmiscuimos en el escurridizo terreno de la ciudadanía desde el enfoque de la accesibilidad (Jelin, 2011), emerge la preocupación por la brecha existente entre los derechos adquiridos y su cumplimiento, discusión vertebral tanto para la acción política como para el campo académico, ocupados en la consolidación de la ciudadanía y la participación.

La universalización ligada a un proceso de individualización se liga a ciertos cambios que la AUH produce. Entre las claves de análisis que permiten comprenderla se encuentra la modificación en las pautas de gestión de la AUH que desplazan a las organizaciones del mecanismo de funcionamiento administrativo y con ello pierden su papel como articuladoras de la acción colectiva orientada a la ampliación de derechos frente a las instituciones que deben responder a las demandas de ciudadanía –centralmente, el Estado-. Pero no es suficiente situarse en las características objetivas de la AUH. Junto a una política que carece de la presencia de actores intermediarios por su propia lógica de universalidad, otra clave explicativa que consideramos complementaria es que prevaleció un tipo de lecturas de las propias organizaciones sociales sobre sus (im)posibilidades de acción respecto de la AUH. Aquel que visibilizó y legitimó su rol de disputa y co-gestión con el Estado vinculados al programa Argentina Trabaja, replicando un tipo de intervenciones que se asemejaba a su trayectoria previa de vinculación con el Estado: piquetes, asambleas,

listados de posibles receptores, pedidos de altas, negociación con funcionarios. A su vez, invisibilizó un posible rol de demanda activa respecto de la vulneración de derechos que persiste ligada a la AUH. Es decir, las organizaciones no encontraron en los problemas existentes de funcionamiento de la AUH una “estructura de oportunidad política” (Tarrow, 1994).

El modo de sobrevivir a una dinámica política que implica un cambio cualitativo en el modo de circulación de los recursos en los sectores populares consistió en disputar nuevos programas que no se contraponían con la AUH, sino que podían complementarse. El MJyL promueve la acción colectiva ante un tipo de incertidumbre que sí es considerada injusta y es inscripta en una lógica de demandas, es decir, es politizada, en tanto se reconoce la responsabilidad de garantizar las cooperativas. En este esquema, la incertidumbre en el acceso a los recursos-cooperativas del programa Argentina Trabaja es uno de los agravios sobre el cual han concentrado sus esfuerzos organizativos y sus acciones disruptivas en la escena pública, a través del repertorio del corte de calles con quema de gomas, de la movilización en las calles de la ciudad de La Plata y cortes en calles de la ciudad y autopistas. Entre 2011 y 2013, organizados en torno a qué tipo acceso tendrían al programa Argentina Trabaja y qué cantidad manejarían, y a partir de 2014, concentrados en la discusión por el aumento en el cobro de las cooperativas.

De esta manera, el MJyL recreó formas de organización que articularon sentidos y apropiaciones colectivas de otro tipo de programas y de esta manera, reinventó su rol de intermediación en la gestión de políticas estatales desde una experiencia concreta de organización, alternativa que no tuvo lugar en la copa. No obstante, no se apropió de las incertidumbres que se reproducen en el mal funcionamiento de las instituciones estatales en el barrio, y que se evidenciaron con más fuerza a partir de la llegada de la AUH. A la vez que el Estado desplaza a las organizaciones, éstas tampoco construyen un momento de colectivización de las demandas que la AUH genera. En el caso de la copa, la red tiene menos margen para contrarrestar los efectos que la AUH genera y menos herramientas para componer ese vínculo que se desarticula.

En continuidad con ciertas pautas de los programas sociales previos, se reforzó un proceso de familiarización en el acceso al bienestar. La AUH privilegió el ámbito privado de las familias como el responsable por la organización de la alimentación, la salud y la educación. Se descolectivizaron los espacios comunitarios donde se brindaba la alimentación en espacios comunes como copas y comedores, para volver a quedar en manos de las familias, y dentro de ellas, de las mujeres.<sup>155</sup> A su vez, las familias deben garantizar la condicionalidad de salud y educación que la AUH tiene como requisitos administrativos tanto para su obtención como para su cobro. Algunos trabajos sostienen que lo que se dio es el pasaje de una condicionalidad a una corresponsabilidad entre familias y Estado, en tanto desde un enfoque de derechos, lo que se produce es una responsabilidad compartida con el Estado que es responsable por garantizar el cumplimiento del derecho (Mazzola, 2012). No obstante, en nuestra perspectiva, las condiciones de apropiabilidad<sup>156</sup> de la AUH analizadas persisten en inclinar el peso de la responsabilidad por el bienestar social menos sobre el Estado y fuertemente sobre las familias, y dentro de ellas, sobre las mujeres, y por lo tanto se refuerza el sentido de los requisitos como obligación más que como derechos.

Ahora bien, esta familiarización es diferente a aquella de la década neoliberal. Frente a un neoliberalismo que ha constituido o desarmado un conjunto de disposiciones que tiende a la conformación de sujetos descuidados (Grassi, 2013) o “pobres- ciudadanos” (Merklen, 2005), la AUH no está basada en una delegación de responsabilidades mediada por ONGs o municipios locales. Discutiendo con aquellas intervenciones focalizadas, establece una relación monetizada y directa entre Estado y familias, un aspecto valorado

---

<sup>155</sup> Las implicancias de este cambio en las pautas alimentarias requiere una investigación específica. En 2006, Polischer afirmaba que cuando sus entrevistados respondían que si pudieran dejar de ir al comedor sin duda lo harían porque en ellos: “los tratan mal”, “la comida es de mala calidad”, “no pueden decidir qué comer ni saber qué hacen sus hijos”, “no pueden compartir el momento con quien quieren”, “les da vergüenza”. No obstante, deja sin analizar quién se ocupa de la alimentación cuando esta se traslada al ámbito doméstico. Asimismo, cuando se menciona el cambio en la compra de alimentos, se liga el valor nutricional a la marca de los productos, con lo cual la alimentación se organiza siguiendo las pautas publicitarias más que al valor calórico de los alimentos (Polischer, Miguel, Díaz Córdova y Melgarejo, 2012). Sería relevante analizar qué sucede a nivel nutricional con los/as niños/as a partir de la AUH.

<sup>156</sup> Cuando la autora habla de apropiabilidad está planteando por un lado, la infraestructura de recursos materiales, institucionales y de gestión (dimensión o aspecto del problema más fácilmente visible); por otro, aquellos que atañen, propiamente a disposiciones del sujeto. (Grassi, 2013: 281).

positivamente en clave de ciudadanía. No obstante, relación directa no implica necesariamente garantía de derechos.

La universalización practicada de esta manera modifica la relación entre sectores populares y políticas sociales dada hasta entonces y tiene implicancias contradictorias cuando buscamos comprender las realidades de ciudadanía que se construyen en torno a la AUH. A la vez que avanza en allanar mecanismos que rompen con vínculos focalizados y de ese modo amplifica su llegada a un universo más amplio de receptores (adultos/as y niños/as), sostiene la garantía del derecho en el ámbito privado y descolectiviza las demandas de acceso que llevan adelante quienes quedan excluidos de aquella. Asimismo, la desvinculación del acceso a la transferencia estatal de la participación en organizaciones sociales revirtió la responsabilidad sobre el cuidado de los/as niños/as del ámbito colectivo-barrial al ámbito privado, del espacio de las organizaciones al hogar y volvió a definir a las mujeres-madres- cuidadoras como las responsables por el bienestar de los/as hijos/as. Faur coincide con esta afirmación al sostener que el “nuevo giro hacia las viejas categorías (que implican los programas posteriores al JJH) echó por tierra el avance simbólico alcanzado con el Plan Jefes y Jefas: el hecho de sostener que ser mujer, pobre y trabajadora (aun desocupada), era una situación posible, que la política social destinada a los hogares de bajos ingresos podía, cuando menos, reconocer” (2014: 185).

De esta manera se invirtió un proceso que había surgido como producto no esperado de la dinámica adoptada por las políticas sociales anteriores a partir de su apropiación por los receptores, que dimos en llamar “la impresión del mundo doméstico en el mundo del trabajo” (D’Amico, 2010). A partir de las formas de organización local, durante la existencia del JJH se había avanzado en la socialización del cuidado generizado, la transformación de los espacios barriales en espacios laborales y la recuperación del reconocimiento de un rol público de las mujeres en su circulación por los espacios comunitarios, características algunas que estaban ligadas a un modo de acceso a la política social. Éstas se vieron radicalmente modificadas a partir de la masificación de la AUH.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Los modos que adoptaba el trabajo femenino lejos estaba de escindir la esfera laboral de la vida familiar. La coyuntura específica de nuestro país marcada por la problemática del desempleo quebró la división entre

Como resultado de estos procesos, las oportunidades de politización de los sectores populares que habían brindado los programas anteriores cambian. Ello modifica también la dinámica de la sociabilidad dentro de las redes territoriales. ¿Qué lugar siguen teniendo las organizaciones cuando quedan desplazadas del lugar central de intermediarias que habían ocupado? Para Rosa, que había construido un lugar en el barrio a través de un proceso de distinción social que la habilitó como referente -tanto hacia la red política de la delegación como hacia sus vecinas-, el cambio en la dinámica de gestión de los recursos implica un cambio de lugar y de peso en esa red. La AUH se extiende de modo directo entre los/as inminentes receptores/as mediante la publicidad mediática o la propia presencia de las oficinas móviles de la ANSES en el barrio; a su vez, el delegado entabla ahora una relación directa con las vecinas respecto del Argentina Trabaja. Y respecto de la trama de sociabilidad barrial ¿qué es lo que queda de la copa? Ya no es el lugar donde hacer la leche, cumplir un horario, contraprestar un programa de empleo ni atender la enorme cantidad de niños/as que se acercaban. Tampoco es el canal de comunicación con las familias. No obstante, no desaparece. Su permanencia se ancla en sus sentidos como espacio de circulación y sociabilidad pero con menos centralidad en términos laborales, de cuidado y de canal mediador de las actividades políticas. Aún persisten los encuentros de charlas, de mates, de confianza y hasta de recreación. Salir un rato de la casa es para muchas de las mujeres, inevitablemente, “*darse una vuelta por la copa*”. Es decir, el espacio común sigue siendo un lugar de referencia para la conformación de sociabilidades. También se preserva como espacio de referencia para construir criterios comunes de justicia cuando llegan recursos desde la delegación. Podemos leer que su estrategia es defensiva, en tanto evitan

---

espacios de producción y reproducción, ya que la cuestión del trabajo pasaba a ser un problema propio de la reproducción (Grimson (2005: 10). Así, los espacios de organización en los barrios (generalmente reconocidos como comedores, copa de leche, roperos comunitarios) constituyeron un sistema de administración de programas de empleo y la organización de un proceso de trabajo (“trabajar con planes”) que recuperó ciertas pautas del mundo laboral pero insertas en tramas domésticas y barriales, que constituyó un modo de vincular a las persona con los referentes y con las organizaciones a través de relaciones de parentesco y amistad que vinculan tareas familiares con “laborales” (Manzano, 2009). La precarización laboral y el desempleo conllevaron el traslado del trabajo al mundo doméstico (se trabaja *en* el barrio, la tarea de contraprestación es significada como “trabajo”), a la vez que imprimió ritmos de lo doméstico en los espacios de socialización barrial, con la particularidad de que en la tarea de vehiculizar dicho proceso tuvieron un lugar preponderante las mujeres. Así, estos adoptan la forma de cuidado de los/as niños/as por parte de las mujeres a través de la alimentación, de espacios recreativos y educativos informales. Lo que se trasladó al ámbito de socialización barrial y laboral fue un mundo doméstico feminizado (D’Amico, 2010, mimeo).

que los programas que van apareciendo provoquen el desgranamiento de la copa de leche. No obstante, tendremos que seguir indagando sobre el papel que podrá jugar un tipo de organización como la copa a partir de este vínculo transformado de vinculación con la política estatal.

Estos reacomodamientos a la llegada de nuevas políticas se pueden contrastar con las estrategias que crean otro tipo de organizaciones, como el MJyL que analizamos. Ante el efecto regresivo que los mecanismos de funcionamiento de la AUH provocan sobre las instancias y redes de organización colectiva -caras a los sectores populares en Argentina como modo histórico de demanda de integración y de acceso a derechos básicos-, esta organización encontró vías alternativas para acceder a recursos, fortalecer la movilización y así contrarrestar la potencial desarticulación de las redes de trabajo territorial y político. La diferencia con la copa de leche es que el MJyL se rearticuló a partir de orientar su trabajo de la AUH a las cooperativas.

De este modo, la manera en que el Estado inscribió el sentido universalizante de la AUH mostró efectos controvertidos sobre la “politicidad popular”<sup>158</sup>: la política estatal reconoció derechos y estabilizó el acceso a un beneficio y en el modo de hacerlo desarticuló una demanda colectiva por planes, que desde los noventa, había configurado un hito para la organización popular. Esto no significa que las organizaciones se paralizan. Su creatividad sigue operando, en el caso del MJyL, respecto del Argentina Trabaja, donde sostienen reclamos vinculados a las formas tradicionales de los programas de *workfare*: aquellas demandas sobre las condiciones de contraprestación laboral y salariales que les permiten reivindicar una identidad de los sectores populares como trabajadores y como movimientos contestatarios. No obstante, a través de esas prácticas, las organizaciones también contribuyeron a reforzar a la AUH como derecho en un sentido individualizante de la relación directa ciudadano-Estado. Este modo de comprenderla cortó los lazos que la inscribían en una larga historia de vinculación entre políticas sociales, organizaciones sociales y Estado y desacopló a las organizaciones de una parte significativa de su base social.

---

<sup>158</sup> Entendiendo con Merklen que la politicidad engloba al “conjunto de sus prácticas, su socialización y su cultura políticas” (2005: 24).

En síntesis, a lo largo del capítulo hemos visto cómo la certidumbre y la incertidumbre operan de modo diferencial en el tipo de vínculo que los sectores populares recrean con el Estado. Observamos que el paso de la incertidumbre a la certidumbre en el modo de recibir información sobre la AUH y de habilitar competencias de las organizaciones sobre su gestión regula de manera diferencial el vínculo de las personas con las organizaciones y de las organizaciones con el Estado. El Estado delimita la AUH como un ámbito de incumbencia del Estado nacional y a través de diversos recursos (folletos, combis, delegados) busca llegar sin intermediarios a los vecinos/as. Ese límite de la política estatal a las mediaciones es aceptado, encarnado y reproducido por las propias organizaciones, que dejan que los “sujetos de derecho” se vinculen desde su reclamo ciudadano individual con el Estado en lo referente a la AUH. A través de esa delegación, dieron por sentado que AUH y programas sociales efectivamente iban por canales diferenciados de gestión y dejaron en manos del gobierno y su aparato administrativo el trato directo con los receptores de la AUH, para involucrarse a sí mismas en la gestión y disputa de otro tipo de recursos.

Como resultado, se produjo lo que damos a llamar una división del trabajo entre Estado y organizaciones consensuada implícitamente por ambos: el primero se encargará de la AUH, las segundas del programa Argentina Trabaja. En esa división del trabajo entre programas “del Estado” y programas “de las organizaciones” operó no solo la reglamentación del programa “bajada” por el Estado (que en otros casos había sido sorteada incluso por estos mismos actores), sino la propia mirada de las organizaciones sobre sus ámbitos de intervención político-territorial.

A partir de estas dinámicas, la AUH, desentramada de las organizaciones socioterritoriales, provoca un doble efecto sobre los sujetos de la política: libera a las personas de las redes en la que se inscribían previamente para el acceso a las políticas de transferencia de ingresos y al hacerlo refuerza una dimensión del proceso de ciudadanía valorada positivamente en el sentido del acceso universalizado no mediado entre Estado e individuos. No obstante, este proceso no es lineal ni tiene efectos unívocos. Afirmamos que está marcado por paradojas en tanto los individuos, arrojados a nuevas condiciones de posibilidad, pueden



verse desprovistos de mecanismos y estrategias de colectivización de sus demandas cuando el Estado falla en garantizar el acceso al derecho.

El acceso a la transferencia estatal se autonomiza en tanto no requiere de la presencia de un mediador, a la vez que desancla de estructuras colectivas las acciones de los sujetos a las que no se puede recurrir cuando el acceso al derecho no se efectiviza. Las personas más vulnerables, que por algún motivo no llegan a acceder a la tramitación de la AUH o a su cobro pueden verse inmersas en situaciones de desamparo provocadas por el propio Estado. Dadas estas condiciones, nos preguntamos ¿qué sucede con los sujetos de la política una vez que se transforman esos vínculos de sociabilidad local? ¿Cómo experimentan ese proceso de individualización? Para responder, analizaremos por fuera de los ámbitos organizacionales cuáles son las vivencias de los/as sujetos/as para tramitar la AUH y qué sucede una vez que las personas acceden a su cobro. Abordaremos la circulación por las instituciones estatales de los/as ciudadanos/as individuales que se acercan a tramitar la AUH en la ventanilla del Estado así como la experiencia que, puertas adentro, en el mundo familiar, tienen dichos sujetos a partir del modo en que incorporan al ingreso familiar el dinero que la AUH comporta. En el capítulo 4 nos adentramos en las prácticas situadas de “encuentro con el Estado” en las oficinas de la ANSES para realizar la tramitación de la AUH.

## **CAPÍTULO 4**

### **Las prácticas de vinculación con el Estado: los recorridos de los/as receptores/as de la AUH en la ANSES de La Plata**

En el presente capítulo buscamos recuperar la especificidad que adopta la vinculación que se establece entre los/as receptores/as de la AUH de manera individual con el Estado, a través de un espacio-momento que resulta central para comprender las prácticas en torno a la AUH: la interacción con la institución nacional encargada de administrar el programa, la ANSES. La instancia de acudir al organismo pone en evidencia un lugar recurrente para el análisis de las políticas sociales: la ventanilla. Tal como plantean Schijman y Laé en su trabajo sobre las rondas de las mujeres en la ventanilla del Estado para un caso francés, la ventanilla es uno de los lugares de “ejercicio de políticas sociales” (2011, 68). Concretamente para nuestra investigación, reconstruimos las formas en que se encarna el vínculo con el Estado en las prácticas ligadas al trámite de obtención de la AUH que realizan los/as posibles receptores del programa en las oficinas de la ANSES en la ciudad de La Plata.

El “encuentro con el Estado”, en este caso con su burocracia, es un momento significativo para descifrar de qué manera se construyen recíprocamente estatalidad y prácticas ciudadanas y ver el modo en que se definen “realidades de la ciudadanía” (Arentxaga, 2003; Wanderley, 2009: 68). Con encuentro nos referimos a aquello que una amplia bibliografía analiza como un momento en el que las personas acuden a las instituciones estatales para solucionar alguna cuestión, en general, el momento en que la burocracia instala ciertas reglas, tiempos, pautas y reconocimientos a estas personas. En ese encuentro, se pone en acto la tensión ya clásica que Partha Chatterjee advierte entre igualdad formal y desigualdad sustancial, al poner el foco en la necesidad de distinguir entre los hechos jurídico-políticos de la ciudadanía igualitaria que produjo la construcción homogénea de la nación y las actividades de la gubernamentalidad que, en perspectiva del autor, requirieron “múltiples, transversales y cambiantes clasificaciones de la población como objetivos de múltiples políticas, que dieron lugar a una construcción necesariamente heterogénea de lo social” (Chatterjee, 2011: 213). Del mismo modo, en su trabajo sobre el encuentro de las

personas con la burocracia en Bolivia, Fernanda Wanderley analiza tanto las prácticas estatales que limitan o profundizan la vivencia de la ciudadanía como las estrategias de la población para ejercer derechos, a partir de una etnografía en las burocracias estatales encargadas de la dotación de documentos de identificación civil y explora los significados de ciudadanía que se forman en esos encuentros. Dichos encuentros tienen la particularidad de combinar la igualdad *de iure* que representa la obtención del documento con la desigualdad de facto vivenciada en esos encuentros con la burocracia (Wanderley, 2009). La autora sostiene que es necesario revisar las nociones y vivencias de los derechos ciudadanos en la instancia en que se forman, esto es, en las interacciones cara a cara:

“las interacciones cara a cara son una instancia importante en la formación de las nociones y vivencias de los derechos ciudadanos. En las relaciones directas en cualquier espacio de la vida cotidiana un conjunto de derechos y obligaciones se concretizan, los cuales definen los sentidos de inclusión y exclusión en la comunidad política nacional. Los actores aprenden a distinguir los actos que comunican estatus inferior y superior, y agudizan su atención al tratamiento de menoscabo y de respeto. Cuando la interacción ocurre en oficinas públicas, la calidad del trato que el ciudadano recibe de los funcionarios públicos se convierte en una medida importante del grado de equidad que *de hecho* disfrutan en la sociedad nacional y frente al Estado. Son en los pequeños gestos, en los rituales de acercamiento, en el vocabulario empleado, en la atención y respuesta a dudas, preguntas y dificultades que se define el grado de respeto, de consideración y de dignidad que se confiere a los ciudadanos.” (2009: 68)

Comprender al Estado de esa manera requiere ver más allá de las tecnologías de control racional con que ha sido pensado el Estado moderno e incorporar tanto los múltiples actores que compiten por performar al Estado como las encarnaciones en las que aquel tiene lugar. De este modo, recuperar con amplitud de miras al Estado es un modo de comprender no solo lo racional o legible del aparato burocrático como modo de funcionamiento eficiente y de control, sino también recuperar la ilegibilidad y fluctuación que se produce en dichos encuentros y que, como afirma Arenxtaga (2003), tienden a construirse en torno a los sentimientos de miedo y de incertidumbre. Lo que buscamos es reconocer que la estatalidad se construye a través de afectividades, sentimientos y formas de reconocimiento que no necesariamente responden al Estado como modo de dominación legal racional, sino que van más allá del aparato burocrático-administrativo, a la vez que lo constituyen.<sup>159</sup>

---

<sup>159</sup> Esta perspectiva enfatiza en captar las prácticas de carácter permeable e intersticial en que el Estado se configura como resultado de las prácticas que llevan adelante las personas y lo expresan. En esta dirección,

A los fines de nuestro estudio, el análisis se concentrará en los escenarios que se plantean en los “encuentros con el Estado” que tienen lugar en dos oficinas de la ANSES: una de ellas, la que podríamos reconocer como “la casa central” se ubica en calle 9 entre 58 y 59, en pleno casco céntrico de la ciudad. La otra, si bien céntrica, se ubica en Plaza Paso (intersección de calles 13 y 44), un sitio neurálgico en términos de su vinculación con la zona periférica del suroeste de la ciudad, a través del recorrido que realizan los medios de transporte públicos.<sup>160</sup>

---

otro aporte fundamental consiste en desplazarse hacia un análisis que busque darle al Estado contornos definidos concretamente, es decir, anclar en las materialidades que configuran al Estado. En palabras de Barragan y Wanderley: “Otro aspecto del Estado es su materialidad concreta: se trate de funcionarios, oficinas e instituciones, o prácticas burocráticas mundanas. Es así que se ha planteado “des-reificar” y, ampliando la metáfora, “des-estatizar” el Estado. Esto implica considerarlo en su desagregación, en su concreción, en sus encarnaciones y en sus funcionarios. Es fundamental también analizar las múltiples y entramadas relaciones de poder en distintos niveles e instancias, así como los complejos juegos de lecturas y de interpretaciones, silencios, acomodos, invenciones y acatamientos entre diversos actores.” (Barragan y Wanderley, 2009: 22). Esta concepción del estado pone el énfasis en la cotidianidad porque allí es que se (re)produce la materialidad y las representaciones del Estado, y es también a través de las representaciones y discursos que se materializa la construcción de la estatalidad. De esa manera, lo que esta renovada mirada antropológica afirma es el desplazamiento de una noción de Estado como unitario y coherente (Barragan y Wanderley, 2009: 23, refiriendo a una idea situada en Sharma y Gupta, 2006a). Partir de esta concepción conlleva investigar al Estado como un conjunto de prácticas y procesos con presencia central de un componente subjetivo.

<sup>160</sup> Este recorte del encuentro con el Estado es posible porque retomamos un punto de partida epistemológico que, anclado en los aportes de la antropología del estado, colabora en elaborar una noción amplia de estado que nos interesa abordar. Los aportes de Sharma y Gupta (2006a, 2006b) proponen una antropología que concibe al Estado como un producto cultural y no sólo como productor de cultura, analizando también su constitución a partir de cómo la gente percibe al Estado y cómo éste, a su vez, se expresa en la vida de las personas (2006a: 10-11). Su perspectiva plantea dejar de considerar al Estado como un conjunto de instituciones predeterminadas, con funciones específicas, observando que el Estado se produce en prácticas cotidianas, en encuentros, en representaciones y performances culturales (2006a: 27). Así, en sus investigaciones, los autores han insistido en que el Estado tiene que dejar de ser un objeto de contornos claramente delimitados porque sus fronteras constituirían en sí mismas resultados del ejercicio del poder (Sharma y Gupta 2006a:9).



administración y el tipo de tareas que debe realizar. Tanto los Programas PROG.RES.AR<sup>162</sup>, PRO.CRE.AR<sup>163</sup> y Conectar Igualdad<sup>164</sup>, por nombrar sólo algunos que se hicieron visibles y relevantes en términos cuantitativos, permiten rápidamente hacerse una imagen de la titánica tarea de gestión que el organismo lleva adelante.<sup>165</sup>

Así, con la puesta en marcha de la AUH, en abril de 2010 se avanzó en la ampliación del horario de atención de 7 a 10 horas diarias de lunes a viernes. Luego, en mayo de 2014, las autoridades nacionales de ANSES anunciaron la ampliación del horario de atención hasta las 18 horas y la incorporación de la atención en medio turno los días sábados para evitar las largas colas, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas.<sup>166</sup> Las oficinas de La Plata siguieron este esquema.

La sede más grande y más concurrida es un salón en forma de cuadrado amplio de alrededor de más de 100 mts<sup>2</sup>, que cuenta con filas de sillas de plástico que ocupan todo el

---

<sup>162</sup> El Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina fue formalmente creado a través de la publicación en el Boletín Oficial del decreto 84/2014. Está orientado a otorgar becas fomento por \$600 a la población de 18 a 24 años que se encuentre "en situación de vulnerabilidad". Es decir, apuntó entonces a 1.550.000 jóvenes que no trabajaban ni estudiaban o que lo hacen informalmente y percibiendo -el joven o sus familias- un salario que no alcanza el Salario Mínimo Vital y Móvil.

<sup>163</sup> El Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar fue creado el 12 de junio de 2012 por el decreto 902/2012 y es una política pública federal que busca el acceso de familias a su casa propia a través de un crédito hipotecario.

<sup>164</sup> El Programa ConectarIgualdad.com.ar fue lanzado en el año 2010 mediante la firma del decreto N° 459/10. La iniciativa está enfocada en recuperar y valorizar la educación pública, con el fin de reducir las brechas digital, educativa y social en el territorio argentino.

<sup>165</sup> En 2016, a 2 años de su implementación, PROG.RES.AR contaba con 904.950 inscriptos, ver <http://progresar.anses.gov.ar/noticia/progresar-acompana-en-sus-estudios-a-casi-un-millon-de-jovenes-desde-hace-dos-anos-25>; el PROCREAR tuvo más de 500000 familias inscriptas entre 2012 y 2015, ver <http://www.procrear.anses.gov.ar/sorteo>; más de 5432660 de netbooks entregadas ver <http://www.conectarigualdad.gov.ar/>. Asimismo, se puede ver el listado de trámites para los cuales hay que sacar turno: Solicitud de jubilación (Jubilación por Edad Avanzada, Pensión Graciable. Ley N° 26.913, - Reconocimiento de Servicios, Retiro por Invalidez , Trámite previsional con aplicación de Convenio Internacional, Solicitud de pensión, Acreditación derechohabientes para Compañías de Seguro de Retiro, Inclusión de derechohabiente por Pensión por Fallecimiento, Pensión Derivada de beneficiario, Pensión Directa, Veteranos de Guerra, Haberes devengados, Reajuste Caso Badaro, Reajuste de haber jubilatorio y retroactivo por error de liquidación / Por error en la fecha inicial de pago), Reajuste por suplemento docente y/o investigador científico, Recurso CARSS, Rehabilitación de beneficio, Repago, Subsidio de Contención Familiar, Asignaciones Familiares, - Prestaciones de Pago Único (Nacimiento, Nacimiento sin vida, Matrimonio, Adopción), Autorización para el pago de Asignaciones por Hijo con Discapacidad, Asignación Universal por Hijo, Presentación de la Libreta de Seguridad Social, Salud y Educación , Asignación por Embarazo, Desempleo, Ayuda Escolar Anual, Presentación del Formulario PS 2.68 por parte del titular a cargo, PROGRESAR (Presentación del Formulario PS 2.68 por parte del joven interesado), Registración de poderes, ARGENTA.

<sup>166</sup> "La Anses atenderá los sábados y en horario extendido" en *Infobae*, 22/05/2014.

salón. Unas 150 personas pueden estar sentadas cómodamente esperando su turno, mientras tres pantallas grandes llaman, de acuerdo al número y tipo de trámite, a acercarse a la ventanilla correspondiente. Por la propia circulación de personas y el modo en que se realiza la atención, prácticamente ninguna de las personas que espera tiene que hacerlo de pie, una característica reiterada en otras oficinas públicas y una disposición de los cuerpos prácticamente naturalizada cuando debemos recurrir a realizar un trámite. A primera vista, se observa que hay una forma de operar que colabora en este sentido. Cuando la persona entra a la ANSES, un empleado ubicado en el escritorio que cuenta con un cartel de “Informaciones” indica el tipo de papeles que requiere tener la persona según el tipo de trámite que va a hacer. De esta manera, la persona no saca número ni hace la cola hasta no llegar a Informaciones con toda la documentación necesaria para avanzar en su trámite. Asimismo, cuando la persona llega ya con su turno previamente sacado por internet (desde 2013 los trámites que hay que realizar vía ANSES permiten obtener el turno correspondiente a través del acceso virtual a la página del organismo) el encargado de Informaciones le indica qué tipo de número debe sacar. El número se obtiene en una pantalla digital y cambia de color y de letra según el tipo de trámites, con lo cual la persona evita esperar en una cola común o la equivocación –bastante frecuente en otras oficinas públicas- de hacer una larga cola en la ventanilla equivocada. Las variadas veces en que realizamos nuestras observaciones sobre la dinámica de funcionamiento de la ANSES en esta sede, encontramos que la persona responsable de informar se muestra, generalmente, en una actitud dispuesta a colaborar con la persona que consulta.

El diálogo adopta en general la siguiente secuencia: el empleado informa los requisitos y reitera que tanto los requisitos como el turno de atención se pueden ver y obtener por internet. Algunas personas de mayor edad, entre 40 y 70 años, que hemos observado y/o entrevistado a lo largo de la investigación replican que no les es posible hacerlo por su cuenta por internet, porque no conocen cómo funciona o porque no cuentan con computadora en sus hogares ni hay en sus lugares de residencia acceso a un ciber. En cambio, las mujeres-madres jóvenes que muchas veces se acercan, que rondan entre los 18 y 35 años, en general lo resuelven sin mayor dificultad. En varias de las situaciones presenciadas, observamos que la mayoría de las jóvenes que llegan con su turno ya

solicitado, se lo muestran al empleado desde sus propios teléfonos celulares, dispositivos modernos con acceso a wi fi. Más allá de que saquen el turno por internet o no, a todas las personas que consultan el empleado les entrega un papel donde subraya con una birome la documentación requerida. Lo hemos escuchado explicar varias veces y de varias maneras este funcionamiento. Hemos observado también que, cuando los adultos de mayor edad se acercan solos, el empleado se toma un tiempo extenso en explicar la modalidad de funcionamiento para que las personas se lleven las instrucciones y sigan la pauta de sacar el turno on line. Asimismo, cuando las mujeres están acompañadas por sus hijos pequeños (bebés en cochecito o nenes de entre 1 y 3 años) en dicha oficina hemos visto, en reiteradas ocasiones, que se hace lo posible por atenderlas en el transcurso de ese día, aunque hayan tenido dificultades con el turno virtual.

Para el caso particular de la AUH, vemos que quienes hacen el trámite son las mujeres. Esta mayor visibilidad femenina y joven de quienes se acercan a hacer el trámite no es sino otro modo en que se evidencia aquello que las estadísticas señalan: hacia 2011, un 87% de las beneficiarias de la AUH son mujeres, de las cuales el 50.7% es cónyuge de jefe de hogar y el 21% es jefa de hogar. Asimismo, el 88% de las receptoras tiene entre 18 y 45 años (Fuente: Juan Martín Bustos y Soledad Villafañe de la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL. Ministerio de Trabajo, 2011: 180-181). Según la ENAPROSS II, realizada entre noviembre de 2014 y diciembre de 2015, ese porcentaje se mantenía estable, ya que cuantifica que entre el 97,3% (para el caso de Jujuy) y el 83,1% (para el caso de Río Negro) de los titulares de la AUH son mujeres. Para GBA, ese porcentaje se es del 88,3%. Asimismo, el promedio de edad de las titulares es de 35 años para GBA (ENAPROSS II, 2015: 10).

En algunos casos, la mujer que quiere iniciar el trámite va acompañada de otra persona que suele ser una amiga o una hermana quien, a su vez, se acerca para averiguar cómo hacer su propio trámite. Sólo ocasionalmente acude con su pareja a realizar juntos el trámite, y los casos en que eso sí sucedió, la situación que se reiteró fue la de padres de bebés de muy temprana edad (menores a los 6 meses). En los casos reiterados que entrevistamos en la sede de la ANSES, las familias explicaron que hacían coincidir el trámite en la ANSES



como parte de la agenda de trámites de ese día, entre los que destacaban el control pediátrico del bebé u obstétrico de la mujer. Las mujeres suelen llegar a la sede en colectivo o en moto, es decir, cuentan con la posibilidad de costear el acceso a medios de transporte públicos o privados, característica que también se hará visible cuando veamos los usos de dinero doméstico en el último capítulo. Esto se diferencia de lo que sucedía a fines de la década de los noventa en que la única vía era recorrer largas distancias a pie debido a la escasez de efectivo circulante.<sup>167</sup>

Una vez sentadas en las sillas de la gran sala de espera, diez escritorios dispuestos en diagonal uno detrás de otro van llamando por un número en pantalla. Los números que más reiteradamente se llaman son aquellos que se entregan para la tramitación de la AUH. De los escritorios dispuestos, tres empleados se dedican exclusivamente a recibir estos casos. De los escritorios restantes, uno atiende exclusivamente a los jubilados o consultas sobre jubilaciones mientras que los otros seis atienden la multiplicidad de temáticas que se tramitan en ANSES, incluida la AUH. A simple vista, la realización del trámite se aleja de la lógica burocrática que diversos trabajos describen bajo la lógica del padecimiento que viven los sectores populares en su transitar por las oficinas públicas. Bajo la denominación de “pacientes del Estado” (Auyero, 2011, 2013) o de acostumbramiento a través de una “postura de adecuación burocrática” basada en la “virtud política” de la paciencia (Scribano, 2010), una amplia bibliografía reconoce en la espera que se produce dentro de las oficinas públicas la reproducción de un mecanismo para el mantenimiento del orden social o de una “exitosa estrategia de dominación” (Belvedere; Martínez et al, 2012). La espera aparece, desde esta perspectiva, a la vez como un dispositivo, mecanismo y regla social que opera en la interacción entre las personas y es constitutiva en la relación entre los sectores populares y el Estado. La experiencia del tiempo de la gente pobre se convierte en un “artefacto político del Estado” que busca evitar el conflicto social a través de generar una disposición de los sujetos orientada a la “pasividad política de los cuerpos” (Belvedere; Martínez et al, 2012). En esa dinámica, la burocracia opera como dispositivo de dominación ante el cual los sectores populares, mediante la espera, ejercitan la

---

<sup>167</sup> Virginia Manzano muestra esta dinámica en sus trabajos sobre la conformación de la trama de desocupación en La Matanza (2007a).

soportabilidad social como una “actividad cívica” que los constituye en una ciudadanía pasiva y resignada.

Veremos en cambio que los escenarios que reconstruiremos a lo largo de capítulo nos obligan a instalar algunos interrogantes sobre aquellas afirmaciones. A diferencia de esas situaciones, en la sede de calle 9 de la ANSES de La Plata las personas llegan con la documentación ya señalada y saben que tendrán que esperar hasta dos horas para ser atendidas, pero que esto efectivamente ocurrirá. Una vez que las atienden, generalmente en 15 minutos resuelven su ingreso al programa. Solo excepcionalmente, a alguna de las personas que ya está en ventanilla realizando su trámite se le informa que le falta alguno de los papeles o que alguno de éstos es ilegible y que deberá regresar otro día para concretar su inscripción. Si bien nos tocó presenciar pocos casos en que esto ocurrió, cuando sucede genera frustración y enojo. Una tarde de otoño vimos una secuencia que incomodó bastante al empleado que atiende en Informes. Una señora con sus dos niños había llegado completamente empapada por el diluvio que caía desde la mañana. Al llegar al mostrador, observamos que el empleado negó con la cabeza. Se sobrevinieron unas exclamaciones en tono alto, por parte de la mujer que no dejaba de tomar los brazos de sus hijos y reclamarle al empleado todo lo que le había costado llegar a la oficina en un día como aquel y que sus hijos “*iban a terminar enfermos para nada*”. La señora insistía en ser atendida y el empleado se excusaba y hacía gestos de que eso no era posible. Luego nos enteramos que el problema radicaba en que la señora había traído una partida de nacimiento equivocada, la de su hijo mayor de edad y que no iba a poder iniciar el trámite porque le faltaba esta documentación. Para poder cobrar por ambos hijos, necesitaba iniciarlos juntos. Un clima tenso se vivió esa tarde, aun unas horas después que se hubiese retirado.

La modalidad que adopta el trámite se transmite de boca en boca por aquella persona cercana (vecina, amiga, familiar). Se va conformando así un saber común previo y un horizonte de expectativas de qué es lo que se puede y debe esperar allí. La certeza de que la atención tendrá lugar y que el trámite se realizará da cuenta de un modo de funcionamiento que las personas que transitan por allí han aprendido, enseñado y convertido en práctica habitual. Se refuerza una historicidad de las prácticas, en tanto no se sostiene en una moralidad abstracta ni en una regulación legal, sino en las experiencias ya vividas de sus

vínculos, que les permite a los vecinos saber de modo autoevidente lo que pueden esperar, a partir de la analogía con experiencias pasadas (Heller, (2002 [1977]: 507), de una trayectoria que se reactualiza día a día y de ese modo, rutiniza prácticas. El conocimiento previo es un elemento fundamental para comprender la modalidad que adopta la circulación, el modo de estar en las oficinas y también para comprender la enorme frustración de los casos que no se resuelven en el día.

La disposición de las mesas de atención y de la sala de espera transforma la situación de espera, le quitan su carácter de carga, cuestión que se evidencia en los cuerpos de quienes esperan. Las condiciones habitacionales y arquitectónicas que caracterizan a esa sede de la ANSES hacen que el “estar allí” se aleje de una experiencia de desgaste corporal y anímico. El lugar es espacioso, pese a ser una primavera húmeda y sofocante está ventilado y hay lugar suficiente para que las personas puedan aguardar sentadas. Unos ventiladores de pared hacen correr el aire. Los pasillos anchos entre los grupos de sillas permiten, a las mujeres que llegan con cochecitos de bebé, pasar a sentarse sin tener que dejarlo lejos y sin necesidad de pedir permiso, evitando la incomodidad frecuentemente percibida y señalada a través de los gestos en los rostros que se cruzan en otros lugares o transportes públicos, cuando las mujeres hacen malabares para transitar por la ciudad con niños y carros a cuestas. En una entrevista realizada en el lugar a Beatriz, una mujer chaqueña que reside hace once años en La Plata y tiene dos niños, el más grande de cuatro años y el más pequeño de 8 meses, narraba la travesía que significa para ella tomar el colectivo con sus hijos para llegar hasta la ANSES. Comienza con la cara de disgusto del chofer cuando llega a la parada y ella debe tomarse su tiempo para subir primero al niño, luego al carro y finalmente subir ella misma cargando a su bebé. Una vez arriba, cuando el colectivo viene lleno (que, por el trayecto que hace –de la periferia al centro- y el horario –de mañana- es lo que sucede habitualmente) percibe el malestar en los pasajeros cuando alguna persona empáticamente pone voz a su demanda y solicita que alguien ceda su asiento para que Beatriz pueda ubicarse. Luego de ese trajín llega a la ANSES, se instala y descansa, como ella misma dice, “*sin molestar a nadie*” (Beatriz, entrevista, octubre de 2013).

Que el edificio colabore en el fluir de esta dinámica no es casual. Esta sede fue remodelada en dos oportunidades, en junio de 2013 y en febrero de 2015 y cambió su aspecto y modo

de circulación en el interior del edificio, volviéndose un lugar que da más comodidades ante el aumento notable de la cantidad de personas que se acercan al edificio a realizar algún trámite.<sup>168</sup> Estas transformaciones edilicias expresaron tanto una respuesta al aumento de personas que requieren realizar trámites en la ANSES como también a la repercusión que dicho aumento tuvo en la conflictividad sindical de los trabajadores del organismo con el Estado, quienes pusieron en el foco de la demanda las condiciones en las que debían realizar su trabajo. Uno de los conflictos más importantes se dio en junio de 2013, luego de que después de unas fuertes lluvias se inundara parte del inmueble. Los cuestionamientos a las condiciones edilicias y la incomodidad que éstas generaban en el desenvolvimiento de las tareas laborales llevaron a los/as empleados/as a realizar un paro de actividades que comenzó el 10 de junio y culminó con el cierre por tiempo indeterminado de la sede central por tareas de refacción y ampliación, periodo durante el cual se instaló una unidad móvil para la atención durante el tiempo en que la sede de calle 9 permaneció cerrada.<sup>169</sup> A fines de ese mismo año, nuevamente la atención en la oficina se vio paralizada, esta vez por reclamos salariales.<sup>170</sup>

En la forma, continuidad y/o disrupciones que adoptan los dispositivos de atención se hacen visibles otros actores que tienen un rol fundamental en la construcción cotidiana del Estado: los/as trabajadores/as. En este caso, nos referimos a los/as empleados/as encargados/as de la atención al público, que tienen contacto directo con quienes se acercan a tramitar la AUH. En octubre de 2015, luego de un conflicto con las autoridades en el marco de un reclamo de alcance nacional por la baja de impuesto a las ganancias, que llevó a mantener meses de atención con una guardia mínima, nuevamente los empleados de la oficina de calle 9 suspendieron la atención al público.<sup>171</sup> Este discurso se articuló con otra pieza fundamental, particularmente dentro de los núcleos de trabajadores más ligados al gremio de trabajadores estatales que los nuclea (la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE)), que cuestionaba

---

<sup>168</sup> “Ahora, Anses cierra por tiempo indefinido la sede de 9, 58 y 59”, *El Día*, 26/06/2013; “Cambios en la atención en Anses en La Plata”, *Diagonales*, 24/02/2015.

<sup>169</sup> “Instalaron una unidad móvil de atención en la Anses de Plaza Paso”, *laplataya.com*, 28/06/2013, “Ahora, Anses cierra por tiempo indefinido la sede de 9, 58 y 59”, *El Día*, 26/06/2013; “Gritos e insultos frente a la sede de ANSeS de 9, 58 y 59”, *consultaanses.com.ar*, 18/06/2013.

<sup>170</sup> “Tras asambleas, atienden normal las oficinas de Anses”, *consultaanses.com.ar*, 18/12/2013.

<sup>171</sup> “Anses: se profundiza el conflicto y hay oficinas céntricas cerradas”, *El Día*, 30/10/2015; “En ANSES, sin tregua y con atención mínima”, *consultaanses.com.ar*, 28/10/2015.

no solamente las condiciones en que los gobiernos nacional y provincial han mantenido a sus trabajadores sino también el modo en que el Estado “*llega a la gente*”. En este sentido, se sumó el cuestionamiento a las condiciones en que los/as empleados/as realizaban su tarea, ya sea por los insumos necesarios para la atención como por las condiciones edilicias y los efectos que estas prácticas tienen en las personas que se acercan a ser atendidas allí.

Entonces, la AUH y la visibilidad que con ella adquirió la ANSES como organismo responsable de su administración permitió situar concretamente aquel conflicto estructural y plantear una doble lógica de derechos vulnerada por el Estado, una respecto de las condiciones en que trabajan quienes son empleados por el propio Estado y otra respecto de la llegada del Estado a los/as receptores/as de los programas estatales. Si bien las lecturas en torno a dichos conflictos exceden a este estudio y requieren dar cuenta de la convergencia de diversas demandas gremiales y políticas, a los fines de nuestro objeto de investigación es significativo apuntar los efectos que tuvo la resolución de dichas demandas en términos edilicios. Las disputas cristalizan arquitectónicamente y veremos que esto tiene su impacto en la configuración de este escenario particular en que se desarrollan los encuentros con esta parte del Estado: la ANSES.

Por otra parte, el alivio de la espera no solo se debe a que las disposiciones edilicias generan condiciones más amables para los cuerpos de quienes esperan. La modalidad que adopta el trámite permite que ese momento deje de estar atravesado por la incertidumbre sobre lo que sucederá cuando sean atendidos. Como dijimos, esto se debe a que el trámite de la AUH ha adquirido un nivel de estandarización tal que acota el margen para que el trámite adopte una vía inesperada o se obstaculice. Es decir, cuando las personas llegan con sus papeles, previamente informados en la misma oficina u orientadas por algún vecino o familiar que ya realizó el trámite, lo hacen con la certeza de que culminarán el trámite exitosamente.<sup>172</sup> ¿Cuáles son los motivos e implicancias de esa certeza que nos transmiten las mujeres?

---

<sup>172</sup> En relación con el interrogante acerca de las formas de presencia estatal en un entramado local, los trabajos de Julieta Quirós (2006 a y b) permiten comprender cómo las políticas sociales son incorporadas en la vida cotidiana de los beneficiarios. Desde su estudio etnográfico situado en Florencio Varela, la autora reconstruye de qué maneras el plan aparece como un recurso central y constitutivo de las relaciones, a partir

En ese ámbito bastante distendido, en diversas ocasiones tuvieron lugar charlas informales con mujeres que estaban sentadas cercanas entre sí durante las horas que se extendió la espera. Estas conversaciones permitieron echar luz sobre algunos de los sentidos de ese hecho que estaba por ocurrir: ingresar a la AUH es un paso inminente para acercarse un peldaño a sus propios horizontes de expectativas. Tres de esas conversaciones resultan significativas:

Una mujer joven de alrededor de 25 años comenta: *“A mi vecina el trámite la salió rápido y en menos de 1 mes ya estaba cobrando la asignación<sup>173</sup>. Vino y me dijo por qué no venía... yo había escuchado de esto pero pensaba que era un lío. A mí me costó mucho sacarle el documento al nene porque tuve problemas con uno de los papeles en el hospital y no quería saber nada de venir acá. Pero ella me insistió, me ayudó a juntar todo y me dice: “¿te vas a perder esto que es para tu nene?” y ahí me dejó picando el bichito...y acá estoy, espero que salga todo bien”*

Otra señora más grande que aparenta entre 35 y 40 años responde:

*-“Menos mal. Yo saqué el turno y no veía el día que me toque venir. Yo le decía a mi comadre que con la plata que me van a pagar por ahí para las vacaciones pueda juntar para pagar los pasajes para irme con el más chico a conocer a sus abuelos. Desde que el nació no pudimos ir...”*

E- *¿Y dónde están sus abuelos?*

*-En Chaco están. Mi familia, mis padres y hermanos.*

E- *¿Y hace cuánto que no los ves?*

*-Yo hace casi 20 años que vivo acá, pero desde que nació Alberto, que tiene 11, que no hemos ido.”*

Por último, otra señora de alrededor de 40 años coincide en proyectar lo que el dinero de la asignación le permitirá incorporar a su vida cotidiana. Ella cobró casi un año la asignación hasta mediados de 2013, cuando su hijo más chico, entonces de 15 años, dejó el colegio y

---

de su presencia en el lenguaje colectivo, manejado y entendido por todos, así como por los canales de burocratización que le daban vida. Desde el momento de solicitar el plan (*anotarse*) hasta la firma de planillas de asistencia una vez que el plan se obtiene, deben ser seguidos cuidadosa y sistemáticamente, y de esa manera son incorporados al saber-hacer de los beneficiarios. A través de ese mecanismo, los canales burocráticos ocupan un lugar central para incorporar la lógica estatal a la vida de los beneficiarios.

<sup>173</sup> En las entrevistas realizadas, ningún/a entrevistado/a cuestionó ese plazo como injusto, largo o intolerable. Esto se diferencia notablemente de la experiencia previa de acceso a planes sociales mencionada en el capítulo 1. El acceso a aquellos requería de un amplio tiempo de espera entre la primera instancia *“anotarse en el plan”* y el momento de obtenerlo (momento que, en caso de no contar con *“altas de planes”*, podía no concretarse nunca).

perdió el acceso a la AUH. En el 2014 su hijo regresó a la escuela, y por eso ella viene a hacer nuevamente el alta. Ya conoce cómo funciona y recuerda lo que pudo hacer a lo largo de ese año:

*“cuando el Mati estaba en la escuela, y salió la asignación, yo hice todo rapidito y enseguida empecé a cobrar. En ese momento estábamos bien entre lo del Ramón y eso nos arreglábamos. Después tuvimos la inundación. Todo perdimos. Estamos ahora en los colchones que nos llegó del gobierno, pero no dan más. Lo primero que averigüé desde que el Mati está estudiando es para sacar el colchón en cuotas. Eso le dije: si estudiás, te compro el colchón. Si me sale, es lo primero que hago”.* (Registro de campo en la ANSES, marzo 2014).

En la descripción y relatos recogidos observamos que la ANSES se presenta a ojos de los receptores de la AUH como una oficina de movimiento fluido y predecible, en que los trámites pueden ser concluidos exitosamente. El lugar que brinda a quienes transitan por sus oficinas es un espacio cómodo donde aguardar *“sin molestar”*. Así los cuerpos se disponen en las sillas y lejos de hacerlo con una serenidad asociada a la paciencia y –de alguna manera- a la resignación de que *“no hay alternativa”*, nos encontramos con cuerpos que expresan incluso un poco de ansiedad por lo que está allí puesto en juego. Como expresan las entrevistas, la AUH comienza a ser parte de la vida cotidiana de estas mujeres, sea por la expectativa a futuro, en el caso de la posibilidad del viaje a Chaco, como por el hecho concreto del hijo que regresa a la escuela, situación presentada por la madre como parte de una negociación en la que los recursos ofrecidos por la asignación operan como elemento que colabora en la organización de ciertas rutinas.<sup>174</sup> Tal como afirma Virginia Manzano (2009) en su análisis sobre la utilización de programas sociales por parte de organizaciones territoriales, los planes adquieren relevancia como horizonte de expectativa

---

<sup>174</sup> Respecto del impacto de la AUH en la escolarización, un dato estructural que presenta el Ministerio de Trabajo: “En 2003 la tasa de asistencia a los 13 años era del 98%, mientras que a los 17 años era del 79%. Siete años después, en 2010, la asistencia a los 13 años se mantiene igual mientras aumentó al 84% a los 17 años (para simplificar se considera como asistentes a los que completaron la secundaria). Es decir, las mejoras en la retención escolar se expresan en las tasas de los jóvenes de mayor edad: entre 2009 y 2010, la tasa de asistencia escolar a los 17 años alcanzó una variación positiva del 4%. De igual manera, para el grupo de 13 a 17 años de edad se observa una sustantiva caída de la tasa de actividad, la que luego de mantenerse en torno al 9% entre 2003 y 2007, comienza un descenso en 2008 que continúa en 2009 y en 2010, año en que llega al 4,8%. Si bien la tasa de asistencia mejora y la tasa de actividad disminuye para todos los grupos de jóvenes, se destaca la reducción de la actividad entre los jóvenes de hogares que reciben la AUH en 2010” (Informe Ministerio de Trabajo, 2011: 196-197).

y ordenan comportamientos en la vida cotidiana de las personas, aun cuando no se reciben efectivamente: una vez que los programas fueron incorporados como meta en el marco de administración familiar para la supervivencia, las opciones de los sujetos se ordenan a partir del marco de alternativas que los planes ofrecen, en este caso el horizonte temporal se desplaza. En los casos mencionados, las personas cuentan con la certidumbre de que se va a cobrar y las expectativas giran en torno a cómo se va a utilizar el dinero. Entonces, ese futuro que no llegó aun pero que tiene posibilidades de ser concretado se expresa en cuerpos enérgicos, en relatos optimistas y sobre todo, en la capacidad explícita de las mujeres de proyectar una actividad, bien o recurso que se podrá incorporar a la vida doméstica en el corto plazo. Observamos incluso que para aquella persona que había tenido un inconveniente para obtener su DNI y conservaba en su acervo una experiencia de dificultad vinculada a las oficinas públicas, la AUH es una vía para reencontrarse con una nueva expresión del Estado, luego de un vínculo que había sido problemático y que había sedimentado en una imagen negativa de su encuentro con aquél.<sup>175</sup>

Otra dimensión importante en la que cabe detenernos para comprender acabadamente la experiencia de estas mujeres por el Estado es la de las emociones que atraviesan el cotidiano hacer del Estado, muchas veces relegadas a la hora de estudiar las prácticas de vinculación con las instituciones públicas (D'Amico, 2013).<sup>176</sup> Desde nuestro foco, la

---

<sup>175</sup> En el análisis vemos que, en algunos casos, quienes llegan a la ANSES han atravesado otras experiencias de encuentro con el Estado que permean la llegada y qué aquella vivencia pasada se puede neutralizar o revertir a partir de este nuevo encuentro. Es relevante pensar las comparaciones que los propios sujetos hacen de sus diferentes recorridos por el Estado, de otros vínculos que han atravesado su estar en las oficinas públicas. Así, en un trabajo sobre la producción del orden y la marginalidad social en las rutinas cotidianas de “hacer la cola” en diferentes servicios públicos, los autores muestran que el recorrido por el hospital público Argerich implica para quienes lo hacen una vivencia del tiempo de espera, y de la obtención del turno, que está diferenciada por una discriminación por clase y edad (Belvedere, Martínez et al, 2012).

<sup>176</sup> La productividad social de las emociones fue un aspecto fundante de las teorías clásicas de estudio de los movimientos sociales. Con el correr del tiempo, este origen fue olvidado y volvió a extremarse una posición que normativamente marcaba una dicotomía entre racionalidad y emociones, que además degradaban el rol de las emociones en la acción colectiva. Desde estos diagnósticos, las emociones constituían un elemento disruptivo que debía ser estabilizado, en tanto interrumpía la racionalidad necesaria del proceso de organización. La normatividad planteaba parámetros instrumentales de racionalidad en el espacio público; y el paradigma dicotómico de racionalidad/irracionalidad y cognitivo/emotivo para la comprensión de la realidad (Goodwin, Jasper y Polletta, 2001). Estas perspectivas confinaban las emociones al ámbito de lo cotidiano contraponiéndolas con la racionalidad necesaria para el ejercicio de la vida política en el espacio público, invisibilizando así tanto las potencialidades productivas de la vida social, como el lugar constitutivo de las emociones en los procesos políticos. Nuevas revisiones se han hecho sobre el vínculo entre el estudio de la acción colectiva y emociones que ponen en valor el enfoque orientado a las emociones y sus aportes



construcción cotidiana de “lo estatal” en las experiencias que dan vida concreta a las políticas estatales sólo se termina de comprender si incorporamos al análisis los elementos afectivos presentes en las instancias de encuentro cotidianas con el Estado, entendiéndolos no sólo como momentos disruptivos, sino –siguiendo a Coulhoun (2001: 54)- como inversiones emocionales que día a día permiten la continuidad de prácticas locales y estabilizan estructuras sociales.<sup>177</sup>

Me refiero a las emociones que aparecieron en los relatos de las mujeres vinculados al “estar ahí”, transitando por la oficina pública. Llamó mi atención el comentario de aquella mujer para quien la sala de la espera era un lugar “*donde no molestaba a nadie*”. En su relato, fue cobrando cuerpo el sentido de esa sensación: molesta a otros con su equipaje de niños, bolsas y carro de bebé. Se siente señalada en el colectivo, se incomoda y quiere bajarse cuanto antes. Ante esa mirada acusadora, llegar a una sala de espera amplia donde puede instalarse con sus niños y equipaje, devuelve a su cuerpo, al menos, un poco de descanso y cierta comodidad. No importa si el tiempo allí pasa lento, si los números que tiene por delante son muchos. Allí tendrá un poco de reposo.

Otras emociones se visibilizan en las expresiones que las mujeres comparten. La expectativa de un viaje para el que, después de mucho tiempo, por fin contará con recursos para hacer le saca una sonrisa a una mujer que hace 11 años no ve a su familia; la alegría suena en la voz de quien nos cuenta que su hijo retomó la escuela después de haber abandonado un año; el orgullo se deja entrever para una madre que siente que por fin podrá comprarle a su hijo un bien que considera valioso: ese colchón que se perdió con las inundaciones. El aliento que unas mujeres se dan con otras oficia de impulso para muchas de ellas para animarse a acercarse a *este* Estado. Observamos entonces que, por la

---

teóricos y metodológicos al estudio de la acción política (Poma y Gravante, 2017). Por su parte, Jasper plantea algunos recaudos a la hora de incorporar las emociones al estudio de la acción colectiva: superar la sospecha de que las emociones son irracionales, así como evitar caer en una reacción exagerada: que la manifestación de emociones siempre ayuda (y nunca perjudica) a la movilización y los objetivos de la protesta (2012).

<sup>177</sup> De la misma manera, Gupta sostiene que “En cualquier caso que uno piense en un sentimiento nacionalista, o en emociones como el miedo, la frustración, el desencanto, o la esperanza, una parte de ser sujeto y ciudadano es estar involucrado emocionalmente en el estado. Sin entender los lazos emocionales que atan a los ciudadanos con el estado, no podemos entender cómo la gente responde a las iniciativas y acciones del estado” (la traducción es nuestra) (Gupta, 2014: 466).

sedimentación de la certidumbre y el modo predominantemente no conflictivo en que se accede a ella, la AUH se incorpora rápidamente a los planes de vida que las mujeres relatan. Esas expresiones y gestos cargan de sentido el modo en que las mujeres transitan por la ANSES.

## 1.2- Un encuentro ¿con qué Estado?

Las causas de que las personas construyan dicha expectativa de certeza respecto de la atención que recibirán podemos rastrearlas en las situaciones descritas, que permiten reconocer ciertas particularidades que tiene este modo de encuentro con este Estado. Dichas características habilitan a interrogarnos sobre algunos cambios de fisonomía de un Estado que históricamente, tanto desde la mirada de los/as ciudadanos/as como de los/as trabajadores estatales, e incluso desde las propias ciencias sociales, se asoció a un tipo de prácticas diletantes y por ello, degradadas.

Como vemos, el tipo de interacciones que se producen dentro de la sede de calle 9 está delimitado por el modo de funcionamiento de la oficina, que a su vez es resultado de las negociaciones que se dan entre los diversos actores y concepciones que convergen allí. Si hay novedades en el modo de funcionamiento de la oficina pública, esto se explica porque la AUH cambia el modo de burocratización del programa con respecto a la de los anteriores.

La mayoría de las personas que se acercan a realizar el trámite recibió previamente la información necesaria sobre los papeles que debía llevar al momento de concretar el turno. Una vez en la oficina, no hablan entre sí, excepto en los casos que, como señalamos, la llegada al lugar ya se hace en compañía de un familiar o vecino cercano. El contacto se establece con el los/as empleados/as que los reciben y dura sólo el tiempo que demora el trámite. Los tiempos y circuitos se encuentran bien demarcados: se accede a la espera con la certeza de contar con todos los papeles necesarios. Se aguarda pacientemente entre 2 y 3 horas en un espacio amplio y cómodo. La tecnología ordena los turnos a través de papeles de colores y evita así que las personas tengan que hacer fila para ser atendidos. Se recibe un

trato cordial por parte del área de informaciones y un trato expeditivo en el área de los escritorios. Se aguarda sin mayores inconvenientes un resultado positivo de la gestión.

Sin embargo, las modalidades de encuentro con el Estado no se agotan allí. Diversidad de interacciones ocurren en la otra sede de la ANSES donde, a diferencia de la tecnología y reorganización de la gestión ocurrida en la sede central, se mantienen formas manuales de funcionamiento de las ventanillas públicas: filas, retiro de número y largas colas de espera para ser atendidos. Estas características son significativas para comprender el alcance que tiene el modo de organizar la burocracia estatal y los “efectos de Estado” (Mitchell, [1991] 2006) que produce en su vínculo con receptores de la AUH. Mitchell utiliza la categoría de “efectos de estado” según la cual la burocracia estatal no antecede sino que surge de técnicas de gobierno, que inscriben lo particular en algún régimen de generalidad y que le otorgan al Estado la apariencia de exterioridad, haciendo de la frontera entre Estado y sociedad un efecto recurrente de la práctica estatal.<sup>178</sup> Fueron los registros de las situaciones y conversaciones que transcurrieron en la sede de Plaza Paso, junto a las entrevistas realizadas, las que permiten indagar en dos particularidades que estos encuentros con el Estado tienen: los encuentros conflictivos que transcurren cuando la predictibilidad del comportamiento estatal falla y el modo en que tiene lugar la cuantiosa presencia femenina que encontramos realizando el trámite de la AUH.

## 2- Arreglos familiares, protesta y estatalidad.

### 2.1- El encuentro con la ANSES de Plaza Paso.

La segunda sede más grande de la ANSES en La Plata se ubica en Plaza Paso N° 170/175 entre las calles 13 y 44. Comparativamente a la sede de calle 9, la sede es más pequeña en términos edilicios. Pese a ello, dicha sede significó un avance respecto swl lugar donde funcionaba anteriormente, en calle 4 entre 48 y 49, donde contaba con la mitad del espacio que tiene actualmente. La mudanza se llevó a cabo en junio de 2010 y coincidió con el

---

<sup>178</sup> Asimismo, el autor sostiene que: “debemos analizar el estado como un efecto estructural. Eso quiere decir, debemos examinarlo no como una estructura real sino como un efecto poderoso, aparentemente metafísico de prácticas que hacen que esas estructuras adquieran existencia” (Mitchell, 2006: 180, la traducción es nuestra).

aumento exponencial de personas que comenzaron a circular por la ANSES debido al trámite de la AUH.<sup>179</sup> A diferencia de la sede de calle 9, ésta no cuenta con un espacio que funcione como sala de espera, sino que la espera se realiza a través de “*una cola*” que se arma en la vereda del organismo. “*La cola*” es un dispositivo común y habitual para todos los trámites que allí se realizan.<sup>180</sup> Expresión de ello es que, a menudo, la sede de Plaza Paso es noticia en la prensa local y regional debido a las largas colas que copan la vereda del organismo.<sup>181</sup> Esta diferencia no es menor y mostrará tener un carácter fundamental a la hora de explicar la dinámica que adopta la circulación por cada oficina y las acciones y emociones que generan dos dispositivos de atención y resolución de trámites claramente distintos.

En la sede de plaza Paso, tampoco se encuentra informatizada la entrega del número para ser atendido, o el número que indica el lugar “*en la cola*”. Éste se retira en papel, como si se tratara de un talonario de comercio de barrio. Los números están bajo la custodia de un policía que sólo indica a quienes retiran su número qué fila que les corresponde realizar (muchas veces, en la vereda hay dos o tres filas paralelas) y en caso de ser necesario, advierte a quienes tienen intenciones de pasar a hacer consultas que esto no es posible y que deben esperar fuera del edificio.

Una tercera diferencia respecto de la sede de calle 9, es que no existe una mesa de informaciones, por lo que las personas tienen que aguardar con su número a ser atendidos para saber qué documentos requieren, y en el caso de tenerlos, revisar si son suficientes y correctos. Esto también tendrá sus resultados colaterales, cuando, después de “*hacer horas de cola*”, la personas pueden encontrarse en la situación de que aún les falta “*traer*” (si lo dejaron por error o desconocimiento en su casa) o “*conseguir*” (si tienen que realizar aun

---

<sup>179</sup>“El titular de la ANSES afirmó que el organismo “está cerca de la gente”, *La Prensa*, 24/06/2010.

<sup>180</sup> La referencia a “la cola” como dispositivo es recurrente en los análisis sobre las oficinas públicas en nuestro país. Así, en el análisis tanto del modo de cobro en el banco de los recicladores urbanos o cartoneros que participan en cooperativas en la ciudad de Buenos Aires, como de la obtención de un turno para la atención de salud en el caso del hospital Argerich anteriormente mencionado, el “*hacer la fila*”, o como comúnmente se dice, “*hacer la cola*” es “una rutina no escrita ni verbalizada en la institución pero sí establecida en la práctica, que va estructurando la cotidianeidad del paciente-usuario” Belvedere , Martínez et al, 2012: 15-6).

<sup>181</sup> “La Plata luce desierta en verano, pero el Anses de Plaza Paso continúa abarrotado de gente”, Agencia NOVA; “En el ANSeS de Plaza Paso siguen sin apiadarse del pueblo: colas de 100 metros a pesar del frío”; “Largas colas en bancos y Anses” en *El Día*, 01/04/2015.

un trámite previo en otro organismo estatal) un papel, y entonces, deberán regresar otro día, y enfrentarse nuevamente a la misma secuencia (madrugar para obtener un número- hacer la cola en la vereda- aguardar por horas- enfrentar la incertidumbre). Finalmente, cabe mencionar que esta sede cuenta con una notable menor cantidad de empleados y ventanillas para la atención de quienes se acercan, que suman un total de 6.

La ANSES de calle 13 se puede caracterizar entonces prácticamente por oposición a la de calle 9. En primer lugar, la espera, en cualquier condición climática, se hace sobre la vereda al aire libre. En segundo lugar, al ingresar, los escritorios de atención están distribuidos a lo largo de un pasillo que tiene algunas sillas, siempre ocupadas, insuficientes y colapsadas, mientras que la gran mayoría de las personas aguarda –horas- de pie hasta ser atendida. En tercer lugar y producto de lo anterior, el clima de hartazgo sobrevuela el aire y afecta a empleados/as y personas que acuden a resolver un trámite. En el mismo pasillo se realizan trámites diversos, por lo que las ventanillas van llamando por número pero esto no necesariamente resulta en un alivio de la cantidad de gente que permanece allí, esperando.

Una semana en la que nos encontrábamos allí realizando trabajo de campo, coincidió con la semana de cierre de inscripción para los sorteos del programa PROCREAR. Una de las empleadas llamó por turno a una persona que iba a modificar sus datos personales porque le aparecían mal cargados para el sorteo de PROCREAR. La empleada le pregunta si había traído su constancia de estudio, ya que había malentendido que la mujer se encontraba para inscribirse al PROGRESAR. Cuando lograron desenredar la confusión, la empleada le comenta a una compañera de trabajo que se encontraba sentado a su lado: “*entre tantos programas que hay ahora ya no sabemos cuál es cual...Progresar, Procrear, se me confunden...*” (Registro de campo, ANSES de 13 y 44, agosto 2014). Este comentario puede constituirse en un síntoma sutil que expresa cómo se multiplicaron las personas y los trámites en una oficina que no ha cambiado su fisonomía para adaptarse mejor a las nuevas condiciones de atención.<sup>182</sup> Más allá de esta situación particular, las empleadas reconocen

---

<sup>182</sup> Otra sobrecarga significativa de trabajo ocurrió cuando se otorgó un subsidio especial a los damnificados por las inundaciones del 2 y 3 de abril de 2013 en Capital Federal y La Plata, que también tramitaron este beneficio vía la ANSES y abarcó a múltiples categorías de receptores: jubilados y pensionados, veteranos de guerra, beneficiarios de AUH y AUE, receptores de prestaciones por desempleo, así como personas con ingresos de hasta 30.000 escalonados de acuerdo a su salario. Las inundaciones se produjeron por una lluvia

que inscribir a la AUH es un trámite que ya conocen “*de taquito*”<sup>183</sup> y que es de los más sencillos de hacer. El problema mayor que encuentran son las personas que llegan con un turno vencido, ya sea porque confundieron el día o porque el día que tenían asignado el turno tuvieron algún inconveniente para llegar. Por ejemplo, el mal tiempo y las lluvias son un motivo más que recurrente para explicar las ausencias en la ANSES. Estas ausencias, debido a las dificultades habituales que genera salir de barrios que tienen calles de tierra y que se encuentran anegados los días en que llueve, se multiplicaron después de las graves inundaciones que sufrió la ciudad de La Plata el 2 de abril de 2013. En los lugares más afectados por el agua, aun meses después, el caer de la lluvia provocaba que las personas se quedaran en su casa al cuidado de la familia por temor a que nuevamente se desatara un temporal que las obligara a evacuarse. En esos casos, los/as empleados/as tratan de que no pierdan el turno y de atenderlas en el transcurso del día, pero cuando la cantidad de gente supera la posibilidad de atención, se les asigna un nuevo número para que retornen al día siguiente a primera hora, con el compromiso de que serán atendidos con prioridad. Entre tantas contingencias, terminar el trámite en esa oficina es un desafío que se refleja en los rostros y los cuerpos, en los gestos de cansancio durante la espera y en la satisfacción de quienes finalmente, concluido el raid, retornan a la parada del colectivo a esperar el transporte que los llevará de regreso a sus casas.

¿Por qué entonces las personas recurren a esta sede que plantea otro tipo de condiciones – en principio, más desfavorables- de atención? Muchas personas acuden porque provienen de la zona oeste de la ciudad. Cuando las personas que viven alejadas del centro, en la zona Oeste, sacan su turno on line, el buscador asigna automáticamente esta sede por ser la más cercana a su domicilio.<sup>184</sup> Además, por calle 44 hace su recorrido uno de los pocos

---

que en menos de 24 horas acumuló casi a cantidad de mm3 anuales de lluvia y en el caso de la ciudad de La Plata provocó la muerte oficialmente reconocida de 86 personas, aunque los números extraoficiales indican más del doble. En este caso, las asignaciones funcionaron con una lógica especial de subsidio a los inundados a partir de del aumento excepcional por 3 meses del pago a los afectados, fueron contributivos o no contributivos. <http://damnificados.anses.gob.ar/>

<sup>183</sup> Expresión que denota que es un trámite fácil de realizar, que conocen y pueden replicar de memoria, sin dificultad ni complejidad.

<sup>184</sup> A medida que se ha ido informatizando la obtención de los turnos en ANSES, los turnos se organizan de modo automático de acuerdo al lugar de residencia que figura en la carga de los datos personales del registro de ANSES, a excepción que la persona pida por otros motivos que le asignen otra sede. Se obtienen por internet y en su primer tiempo de funcionamiento los turnos se otorgaban con un mes de anticipación.

colectivos urbanos que llega hasta aquel rincón de la periferia urbana. También esta sede recibe a distintos beneficiarios de programas que provienen del conurbano bonaerense por algún trámite particular que les toca hacer en la sede de La Plata como sede administrativa de la Jefatura Regional Conurbano II. Otra particularidad, no menos significativa para una oficina que es asiduamente visitada por mujeres-madres y sus niños/as, es que esta sede se encuentra frente a plaza Paso, donde una calesita y un espacio verde con algunos juegos infantiles ofician de entretenimiento para los/as niños/as mientras sus madres hacen “*la cola*”.

Algunos días, las largas colas son consecuencia de los conflictos mencionados en el apartado anterior entre los trabajadores de la ANSES y las autoridades del organismo, que repercuten con fuerza en esta sede. Si se despliega algún conflicto, éste se centraliza en la sede de calle 9, ya que allí es donde se encuentran los representantes sindicales, los trabajadores tienen más poder en términos numéricos y la suspensión de la atención se vuelve un mecanismo de presión más intenso por la gran cantidad de personas que habitualmente concurre a hacer sus trámites a la sede central. Cuando las medidas de protesta se desarrollan, los casos que se iban a atender ese día en calle 9 se desplazan a la sede de plaza Paso. Entonces, a la ya masiva atención habitual hay que sumarle un gran caudal extra de personas. Estas situaciones son recurrentes y como dijimos, tienen gran repercusión mediática.

No obstante, unos de los días en que retornamos al lugar a realizar trabajo de campo, la atención se encontraba suspendida debido a un conflicto con los empleados de la ANSES. El conflicto había escalado y ese día la propia sede de plaza Paso había suspendido la atención al público. Como el conflicto había estallado esa misma mañana, la gente no había sido advertida de que no habría funcionamiento, con lo cual el movimiento habitual de gente se agolpaba en la vereda a la espera de alguna información. Reconstruyo el registro de campo de ese día:

“Una vez más, llego a la oficina de 13 y 44 una mañana en el marco de la realización del trabajo de campo. Son las 9:30 am y encuentro la calle cortada y alrededor de 70 personas afuera. Desde temprano se disponía, como otras veces que había estado allí, una larga cola de gente en la vereda. En su mayoría, mujeres con niños/as envueltos en mantas. Es

invierno y aunque comienza a pegar el sol de la mañana, hace frío. A la sombra, el aire frío castiga el cuerpo, especialmente para quienes desde las 6:30 horas se encuentran ocupando su lugar en una vereda a la que el sol no llega. Ese día, ANSES suspendió la atención. Un cartel afuera señala “*En asamblea permanente*”. Los trabajadores del organismo público no levantarán la persiana ese día. Se encuentran discutiendo. Para las personas que esperan atención, es un por un problema edilicio, y piensan que están reclamando por mejores condiciones de trabajo. Otros especulan si será un tema de salarios. Más allá, una señora de unos 50 años se queja de la recurrencia en la suspensión de la atención: “*acá cuando no les falta agua, se les cayó el sistema. Siempre encuentran algo para no trabajar*” dice muy ofuscada. Un señor mayor cuestiona que “*ellos (los empleados) están adentro, calentitos, tomando café con facturas y cobrando un sueldo, mientras nosotros acá tenemos que solucionar problemas y no nos escucha nadie*”.

Entre las personas que permanecen afuera de la sede, muchas reclaman que tenían turno desde hace un mes y que no saben qué hacer, si les servirá para el día siguiente. Un policía sale por la puerta y avisa: “*no creo que abran hoy, habrá que esperar a mañana...*” Ante la reacción inmediata de las personas que están allí y las preguntas recurrentes, agrega: “*no se preocupen porque es un asunto de los trabajadores...no es culpa de ustedes, asique el turno les tiene que servir*”. Por su parte, muchas mujeres se quejan de haber tenido que ir a un ciber o haber tenido que pedir ayuda para hacerlo porque no saben hacerlo por su cuenta.<sup>185</sup>

Más allá de esta aparición policial, no hay otra información certera brindada por el organismo. Ante la ausencia de respuestas acerca de cómo se solucionará el tema (si la ANSES abrirá ese día más tarde; si los turnos servirán para el día siguiente), un grupo de personas comienza a conversar y a discutir. Se preguntan qué pueden hacer. Un grupo de 50 mujeres, el señor mayor y alrededor de 10 hombres que también se encontraban en “*la cola*” se mantienen firmes parados en el medio de la calle. Cuatro jóvenes se acercan a un edificio en construcción que se encuentra a 20 metros del lugar y vuelven con piedras y maderas, que comienza a arrojar contra las ventanas del edificio. Algunas de las mujeres que estaban en la calle se suman a los jóvenes y gritan con ira. También arrojan bloques de cemento. La policía observa a unos metros, hasta que una piedra golpea muy duro contra la ventana y rompe el vidrio. Se acerca un agente a frenar a uno de los chicos más jóvenes que está tirando. Le advierte que si rompe algo puede ser que se le inicie una causa por daño de bienes públicos y que esa no es la manera de solucionarlo. Luego, otro policía se acerca y le dice a una de las mujeres: “*La verdad que no entiendo que se comporten así, ustedes son mujeres*”. Ante esa intervención, una de las mujeres se acerca sonriendo a donde estamos parados nosotros y nos dice: “*¿Ustedes pueden creer lo que me dijo el policía? Que como nos vamos a comportar así nosotras que somos mujeres... ¿Y qué tiene que ver que sea mujer? ¿No me voy a defender ni a hacer respetar? Quiere que nos quedemos quietas...qué gracioso (La mujer sonrío y nos guiña un ojo).*”

---

<sup>185</sup> Como dijimos en el apartado anterior, desde 2013 los turnos solo se pueden sacar por internet.



Como la situación se extiende y no se sabe por cuánto tiempo, las mujeres deciden cruzar la calle y sentarse en el pasto de la plaza que se encuentra exactamente enfrente a la oficina, a esperar novedades. Nos sentamos en ronda. Al sol, el cuerpo comienza a sentirse mejor y a aflojarse. En el transcurso de esa larga mañana, mantuvimos una larga conversación. Me entero que hay una preocupación general que comparten varias de las mujeres sentadas en la ronda. Habitualmente cobran la AUH vía el Correo Argentino con su DNI. Se acercaban a la sede central del Correo, y allí les daban el dinero en efectivo. En el caso del último cobro, el mes de julio, cuando fueron al correo les informaron que ya no figuraban en el registro de ellos, que debían acercarse a la ANSES a preguntar por qué sucursal de banco comenzarán a cobrar.<sup>186</sup> Más allá de que este paso es un recorrido que deben atravesar todos los beneficiarios, Claudia plantea su desconocimiento de esta situación y cierto temor y dudas respecto a si el motivo de la dificultad del cobro se debe a que haya algún conflicto con el programa: “¿Será que la están empezando a sacar?” nos pregunta. “¿Vos decís?”, responde otra con cara de susto. Otra señora que también se encuentra en esta situación, comenta: “Yo le dije al nene que ahora espere porque le iba a comprar las zapatillas, estaba esperando que me paguen. Las destroza las zapatillas” La señora es boliviana, viene de una ciudad cercana a Potosí. Cobra la AUH desde hace 2 años y nunca había tenido problema con el cobro. Además de ese ingreso, trabaja en una cooperativa “de las que organiza el Estado”, aclara, donde va dos veces por semana a trabajar y una vez por semana a formación. Le pregunto en qué consiste cada una de esas instancias. En el trabajo “estamos haciendo cosas bien de hombres. Trabajamos con cemento, ladrillo, armamos unas placas así, grandes, como puertas. ¡Y somos todas mujeres!”<sup>187</sup> Y en la formación, es como que nos juntamos a hablar, nos preguntan que qué hacemos con la plata de la asignación, que si nos alcanza, que si nuestros maridos nos ayudan, en las cosas de la casa, del futuro, de en qué nos gustaría trabajar, y esas cosas...<sup>188</sup>

---

<sup>186</sup> Según el circuito administrativo que modificó la AUH, en una segunda instancia, los receptores de la AUH deben dirigirse a la sucursal central del Banco Nación para obtener la tarjeta de débito que les permite cobrar por cajero automático, pero el plazo en que el trámite bancario se vuelve ineludible no está establecido por la reglamentación, y los/as receptores muchas veces se enteran de esta situación cuando quieren cobrar habitualmente y no pueden hacerlo.

<sup>187</sup> Esta problematización de los roles de género coincide con lo que aparece en el análisis de Hopp sobre las identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo. La autora muestra cómo aparece el sentimiento de vergüenza de las mujeres cuando salen por primera vez a hacer barrido de calles y reciben gritos diciéndoles que son “machonas”, que ese no es un trabajo de mujeres. En su análisis, la autora muestra cómo se cuestionan los estereotipos de género que refuerzan los roles tradicionales que vinculan al hombre con la participación en la esfera pública y a la mujer con el ámbito familiar y privado. A medida que pasa el tiempo, tanto las trabajadoras como los vecinos se fueron acostumbrando a esa presencia y dejaron de ponerla en evidencia (Hopp, 2015).

<sup>188</sup> La participación es en la cooperativa de trabajo promovidas por el programa “Ellas hacen” que depende del Ministerio de Desarrollo Social. El programa consiste en una nueva etapa del Programa Ingreso Social con Trabajo que comenzó a funcionar el 1º de abril de 2013 y organiza a mujeres madres sin trabajo en cooperativas destinadas a ejecutar obras en sus comunidades, tales como instalaciones de redes y cañerías para la provisión de agua, electricidad, albañilería, acondicionamiento de lugares públicos o recuperación de espacios verdes. Además, las cooperativistas deben finalizar estudios primarios o secundarios y cursar talleres de alfabetización en caso de que no sepan leer y escribir. El requisito para acceder es que sean mujeres con hijos menores de 18 años o con discapacidad --por quienes se percibe asignación universal por hijo-, estar a

Otra señora que conversa con nosotros también es boliviana, proveniente de Sucre. Hace 3 meses que cobra la asignación. Nunca la había pedido, porque su marido trabajaba en blanco. Ahora hace 4 meses que él regresó a Bolivia porque tuvo una oportunidad laboral importante allá.<sup>189</sup> Le pregunté si había sido fácil empezar a cobrarla. Me dijo que cuando su marido se fue, fue a presentar todo y al mes siguiente ya estaba cobrando. Las dos mujeres cobran por dos de sus hijos. La primera, ya tiene hijos mayores a 18 años, por eso cobra solo por los dos menores. La segunda señora además trabaja en un taller de costura con otros migrantes bolivianos, en donde trabaja en negro. Ese es su otro ingreso. Finalmente, otra de las señoras comenta que es ella quien cobra la asignación por sus hijos debido a que su marido es el que logra tener trabajo de a ratos, y a veces en blanco.

Había pasado más de una hora desde que nos sentamos en la plaza, cuando una mujer que venía de la otra sede de la ANSES avisa que aquella también está cerrada. Así, varias mujeres deciden irse. En cambio, la señora que trabaja en costura dice que ya perdió medio día de trabajo igual, así que va a esperar si hay alguna noticia. Las personas que permanecían cortando la calle, comienzan a protestar. Me acerco y veo que deciden pararse en la puerta e impedir el paso de los policías y empleados/as que cada tanto entran y salen del edificio. En un momento, llega una persona que se presenta como jefe regional de ANSES. Pide permiso y dice que viene a solucionar el problema, que saldrá en breve a dar una respuesta. Lo dejan ingresar. Son cerca de las 11 hs.

Finalmente las personas paradas en la puerta vuelven a la obra en construcción, buscan papeles y maderas y prenden fuego en la puerta. Dos movileros llegaron hace unos minutos para cubrir el episodio de protesta para la radio y la televisión. Una señora habla por celular y le dice a quien está del otro lado: “*Acá está tu abuelita, haciéndole un piquete a la ANSES. Fijate que nos están pasando por Multicanal de La Plata*”. Un policía apaga con agua el primer fuego. Dos señoras que miran desde el borde de la vereda comentan entre ellas: “*¡ja, están haciendo un piquete!*”. El señor mayor que se encontraba en la ANSES desde temprano comienza a gritar: “*hijos de puta abran, vagos de mierda, pónganse a trabajar!*”. Una mujer y dos jóvenes reinician el fuego.

---

cargo del hogar, sin trabajo o vivir en una villa o barrio emergente (tienen prioridad las madres de 3 hijos y quienes hayan realizado alguna denuncia por violencia de género). Además, otra exigencia es que aquellas mujeres que no tengan estudios y pretendan acceder al programa deberán completar la primaria o secundaria. También, participan en capacitaciones en género, prevención de la violencia, y salud sexual y reproductiva, entre otras <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ellashacen>

<sup>189</sup> Estas presencias llevan a pensar por qué, cuando la AUH es un trámite que se muestra relativamente fácil de hacer y extendida, aun en 2014 encontramos casos de personas que se acercan para ingresar al programa. Allí, dos elementos recurrentes en las entrevistas pueden ser variables explicativas: por un lado, la salida del principal proveedor del hogar de un empleo en blanco, que coincide con lo que bibliografía señala: desde la recesión económica de 2009 comienza no solo una limitación para la creación de empleo registrado sino su contracción (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010: 47); por otro, el deterioro de las posiciones asalariadas y no asalariadas del sector microempresario y particularmente del sector no regulado del empleo entre 2007 y 2012 que genera una tendencia al empobrecimiento de esa porción de la fuerza de trabajo (Salvia, Vera y Poy, 2015: 162) y probablemente explica la necesidad de una complementación del ingreso familiar.

Es mediodía y sigue llegando gente debido a que no está enterada de que está interrumpida la atención. En muchos casos vienen de lugares lejanos, incluso de ciudades del conurbano bonaerense. Al enterarse de la situación, las caras no ocultan su fastidio. La preocupación es si la actividad del día se desplazará al día siguiente. Y se reedita la pregunta recurrente: “¿Sirven para mañana los turnos de hoy?”. El fuego permanece encendido unos 15 minutos más hasta que un policía sale con un matafuego y lo apaga. Finalmente, cerca de la una de la tarde salen del edificio la delegada gremial y el jefe regional. Rodeados por la gente que sigue esperando afuera y se acerca a escuchar, dan dos avisos: que ese día ANSES no abrirá, ya que en esa sede se encuentran reclamando desde abril mejores condiciones para la atención. Y que entregarán números para que todos aquellos que no fueron atendidos puedan regresar al día siguiente y ser atendidos con prioridad: “*Todos los que traigan mañana el número color naranja, van a pasar primeros. Yo los voy a estar esperando en la puerta*” dice la mujer. Cuando todos recibieron su número, comienza la retirada. Las personas se retiran con el papel triunfante en la mano, y sus hijos reclamándoles el regreso a la casa. Bolsas y botellas de plástico humeantes y cenizas invaden la vereda, mientras un policía y una señora encargada de la limpieza mojan la vereda con una manguera tratando de reponer cierto orden”. (Registro de campo-12/08/2013)

En las escenas descritas encontramos nuevos elementos que aparecen en este encuentro conflictivo con el Estado. En principio, se hacen visibles otras emociones que provoca este escenario disruptivo de vinculación con la ANSES. Cuando cambian las rutinas y los hábitos que habían permitido sedimentar una relación con la burocracia estatal, se modifican los parámetros que ordenaban dicha relación, se instala una pregunta y una preocupación “¿Será que la están empezando a sacar?” o “¿Sirven para mañana los turnos de hoy?”. La incertidumbre primero se transforma en preocupación en aquellas mujeres que empiezan a preguntarse si habrá algún inconveniente o si la demora en el pago será un indicio de que la AUH no va a permanecer. Con el paso del tiempo, la preocupación se transfigura, en muchos de los presentes, en enojo y furia por la situación de incertidumbre entre quienes están esperando ingresar a las oficinas. El cuerpo que ha madrugado para llegar a tiempo a encontrar su lugar en “la cola”, que ha soportado el frío de la sombra en invierno, que ha recibido gestos de desdén del chofer del colectivo como de los demás pasajeros en el trayecto entre la casa y el centro, se encuentra con que esos esfuerzos se volvieron repentinamente inútiles. La incertidumbre de ser atendidos invalida el tiempo de espera realizado.

Tal como vemos en los registros de campo, la queja y el malestar tiene lugar cuando se desarma la dinámica habitual, la rutina (ya sea bajo lógicas formales o informales) que el trámite tendría que haber tomado: es la instancia en que el organismo no atiende, la incerteza de si el paro se levantará o no y si el número obtenido servirá para ser atendido, lo que vuelve a la situación intolerable. Así, al quebrarse la rutina esperable de cómo se lleva adelante el circuito por la ANSES, se produce un desborde de los canales habituales que ordenan el modo en que las personas que se acercan a la oficina de plaza Paso se vinculan con la oficina. La falta de atención no es aceptada ni naturalizada.

No es entonces el tiempo en sí mismo como duración del trámite el que regula la interacción sino el horizonte de expectativas que tienen las personas que por allí circulan y la certidumbre de que habrá soluciones. A diferencia de “*la cola*” o la espera, el hecho de no ser atendido no es un elemento constitutivo del vínculo legítimo con el Estado. Cuando este acuerdo falla, los canales de vinculación (formales o informales) se desbordan y se hace visible en la conflictividad social. Apelando a un repertorio de acción colectiva ya clásico entre los sectores populares, la forma que adopta la demanda es la del “*piquete*”. Con fuego incluido, da la voz de alarma de quienes quieren ser escuchados. En ese estallido, los sujetos van más allá de los límites que quiere imponer el Estado y crean nuevas formas de vínculo con aquel. De ese modo, ellos también desplazan las fronteras entre la certidumbre y la incertidumbre que organiza ese lazo social. Ahora bien, ¿quiénes lo realizan? y ¿Cómo se posiciona el propio Estado cuando esto se produce?

## 2.2- La trayectoria por el Estado genéricamente diferenciada

La reacción de uno de los policías –quien también es un funcionario estatal- por el fuego prendido ante una de las mujeres llamó en principio llamó mi atención y colaboró luego en la comprensión de qué subjetividades (esperadas por el Estado y ejercidas por quienes acuden a la oficina) entran en disputa en este conflicto. Cuando el agente policial se acerca a la mujer y le plantea que su comportamiento no condice con su pertenencia de género (“*La verdad que no entiendo que se comporten así, ustedes son mujeres*”), una serie de supuestos y expectativas muestran cómo ese policía –hombre por cierto- ubica a la mujer en

un rol que, si no podemos caracterizar afirmativamente, al menos podemos definir por la negativa: las mujeres “*no se comportan así*” (¿Haciendo “*quilombo*”? ¿Reclamando por derechos? ¿Copando la vía pública? ¿Causando disturbios?). Por supuesto, no hubo tiempo de repreguntar al policía qué significaba aquello. Sí, en cambio, pudimos leer el comentario en contexto e indagar un poco más en la reacción que produjo entre las mujeres. Ante esa intervención, la mujer interpelada sostiene: “*¿Y qué tiene que ver q sea mujer? ¿No me voy a defender ni a hacer respetar? Quiere que nos quedemos quietas... qué gracioso...*”. El agente le provoca gracia. No temor ni enojo, sino una sonrisa de respuesta irónica ante la mezcla de desconcierto y ridículo que provoca esa frase tan poco atinada. La prioridad, en perspectiva de la mujer, es que tiene derecho a ser respetada. Al dejarla afuera de la oficina en la calle y no recibirla, los/as empleados/as de la ANSES, en quienes el Estado toma cuerpo esa mañana, le están faltando el respeto. La reacción entonces, lejos de ser de sometimiento ante la autoridad o de indiferencia, está orientada por la prioridad que la mujer pone en la defensa de aquello que entiende está siendo vulnerado.

La moralidad femenina que el Estado, expresado en la acción del policía, demanda a la mujer que protesta muestra una de las formas en que la institución pública construye ciertas expectativas sobre su comportamiento. En las pautas, concepciones y emociones que configuran el comportamiento de los agentes estatales en este caso, vimos ya la reacción que el policía tuvo en la situación de conflicto. Aparece allí expresado un imaginario acerca de las mujeres que el policía vuelve visible en su comentario: él, que tendría que cumplir el rol de cuidar a las mujeres, entendidas como mujeres-madres (vulnerables, débiles), se encuentra cuestionado en ese rol paternal cuando son las propias mujeres las que generan la acción disruptiva.<sup>190</sup> A su vez, los jóvenes-hombres son reprendidos de otro modo, bajo la amenaza de iniciarles acciones legales, y el señor mayor que se queja a los gritos y también participa del piquete es directamente invisibilizado desde la mirada policial (¿quizás, no es considerado peligroso por ser “mayor de edad”?).

---

<sup>190</sup> Vale la pena recuperar como contrapunto que la misma escena invertida ocurre en el análisis del momento en que los “cartoneros” van a cobrar al banco. Allí, la actitud maternal la tienen las empleadas del banco que los atienden (Belvedere, Martínez, et al, 2012). En contraste, cabe preguntarnos, ¿es un rol paternalista en el que se ponen los empleados estatales respecto de un sector reconocido como vulnerable, más allá del género? ¿O es relevante el hecho de que en el banco van a “recibir” lo que el Estado “da” y ello opera como relación de subordinación y jerarquización entendida en clave paternalista?

Se ve entonces que la experiencia de la estatalidad está marcada diferencialmente por los recorridos masculinos o femeninos que se hagan por él. Como plantea Chris Shore, en estas operaciones radica el rol dominante que tienen las políticas a la hora de regular y organizar las sociedades contemporáneas y da forma a las identidades de las personas:

“Las políticas están profundamente implicadas en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos. Para decirlo de otro modo, uno de los aspectos más importantes de la formulación de las políticas públicas es la forma en que las políticas construyen nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos, particularmente conceptos modernos del individuo” (Shore, 2005: 36). 191

Otra característica que expresa el tránsito genéricamente diferenciado por las instituciones del Estado es la escasa presencia de hombres-padres que acudan a realizar los trámites y que entendemos expresan imaginarios y moralidades (impresas en el Estado, pero también en las familias y en los propios sujetos) que circunscriben a las mujeres al rol de titulares del beneficio a la vez que les asignan una inserción volátil en el mercado de trabajo. En los casos registrados, muchas de estas concepciones confirman su poder de performatividad social: no solo en la numerosa presencia femenina en las oficinas, sino en que reiteradamente las mujeres entrevistadas se encuentran empleadas en tareas no registradas y por tiempo definido vinculadas a la limpieza, la costura o el cuidado de niños y/o ancianos.<sup>192</sup> Esta caracterización coincide con los estudios de Goren (2013) y Goren y

---

<sup>191</sup> Las políticas han terminado por afectar todo lo que hacemos de tal manera, que se vuelve virtualmente imposible ignorar su influencia o escapar de ésta. A través de las políticas los individuos son objetivados y les son dadas categorías como “ciudadano”, “adulto legal”, “profesional”, “residente permanente”, “inmigrantes”, “criminales” o “pervertidos” [podríamos agregar nosotros la de “beneficiarios”]. Desde la cuna hasta la tumba las personas son categorizadas, clasificadas y reguladas por procesos de política pública sobre los cuales tienen poco control o de los cuales son poco conscientes. Las políticas no simplemente asignan identidades particulares a individuos y grupos específicos; construyen activamente esas identidades” (Shore, 2005: 36).

<sup>192</sup> A diferencia de quienes accedían a otros tipos de programas anteriormente, la AUH es una transferencia de ingresos que, como describimos en el capítulo 2, admite la participación informal en el mercado de trabajo (siempre que el ingreso sea menor al SMVM) así como la participación en otros programas del Estado, tales como cooperativas de trabajo, en las que muchas de ellas participan. Esto en principio tiene un efecto que replica aquel que caracterizó a los programas anteriores y es que la feminización del cobro de los programas que traduce como contracara la masculinización del empleo, en tanto quienes tienen mayor probabilidad de acceso a un trabajo en condiciones de dependencia y con acceso a la seguridad social son en la mayoría de los casos analizados, los hombres. A excepción del empleo doméstico que, desde la sanción del nuevo régimen de empleo doméstico puede asumirse en condiciones de trabajo regulado y es realizado por mujeres, y que por sus particularidades en términos salariales es compatible con la AUH. Datos publicados por el Ministerio de Trabajo en 2010 expresan que entre los titulares la mitad son activos y la mitad inactivos. Entre los inactivos, el 82% se declara como ama de casa. Entre los activos la tasa de desocupación era del 12% y entre los ocupados el 74% son obreros o empleados que en su mayoría (81%) se encuentran en una relación laboral no

Trajtemberg (2010) quienes sostienen que las titulares de la AUH son mujeres que se sitúan en los sectores de más bajos ingresos y que en su mayoría no participan en el "mercado de trabajo" y, si lo hacen, lo realizan en los sectores que perciben los más bajos ingresos y padecen las peores condiciones laborales, en tanto entre las mujeres persisten elevadas tasas de informalidad laboral y de ausencia de registro. Este rol se constata en los relevamientos estadísticos, que muestran que los varones tienen trayectorias con una mayor inserción en puestos registrados que las mujeres. En los casos encuestados en la ENAPROSS I del año 2011, del total de mujeres que había trabajado alguna vez, el 40,3% nunca trabajó con aportes, mientras que en la población masculina este grupo se reduce al 24,3%. En cambio, entre los varones se presenta una mayor proporción de trayectorias que alternan trabajos con aportes a la Seguridad Social con otros sin aportes (40,7% vs. 28%) (ENAPROSS I, 2011: 52).

Podríamos suponer que una situación distinta ocurre cuando el lugar de trabajo de las mujeres es la cooperativa, ya que las trabajadoras deben acordar con otra compañera que las reemplace en su tarea y este arreglo interno se comunica a la persona responsable de la coordinación. Si por distintas circunstancias el reemplazo no es posible, la ausencia es recuperada a contraturno o en un día extra de actividad. No obstante, el relato de las mujeres entrevistadas muestra que, pese a que la inserción laboral es jerarquizada por ellas mismas en términos de responsabilidad e incluso cuando dan cuenta de las estrategias que organizan para faltar al trabajo para realizar algún trámite, efectivamente el patrón que las ubica como responsables del bienestar dentro del ámbito doméstico -en este caso específico, a través de la resolución de los trámites vinculados a los hijos- se reproduce. ¿Cómo se expresan y refuerzan en esa circulación por las oficinas públicas las pautas que ordenan el mundo doméstico de los/as receptores? Como afirman Shijman y Laé (2011) para el caso francés: “Insistir en las ventanillas, encontrar atestaciones, justificativos,

---

registrada (Fuente: Juan Martín Bustos y Soledad Villafañe de la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL. Ministerio de Trabajo, año 2010, p. 182). Para el año 2015, la ENAPROSS II muestra que sobre el total de titulares de la AUH, en las provincias del interior que participaron de la encuesta en esta oportunidad (Río Negro, Jujuy, Chaco, Corrientes y Catamarca) mantienen una aquella proporcionalidad, ya que presentan entre el 49.3% y el 59.4% de población activa entre los titulares. Mientras que ese porcentaje aumenta para el caso de GBA al 60.6% y se dispara al 76% para CABA%. Sobre la vinculación entre AUH, familias e inserción en el mercado de trabajo nos detendremos en el capítulo 5.

respuestas y explicaciones, todo ello consume un tiempo que colisiona con el trabajo asalariado, y que se añade al tiempo dedicado al cuidado de los niños, la cocina, las compras y la limpieza del hogar” (2011: 72). En síntesis, la concepción de que las mujeres cuentan con mayor flexibilidad horaria y capacidad de adaptar su tiempo individual al requerimiento colectivo responde más a una pauta moral en el seno de las familias que a una característica objetiva del tipo de trabajo que realizan, y que habilita a uno u otro responsable adulto a realizar en este caso, los trámites para el ingreso a la AUH.<sup>193</sup>

Finalmente, el escenario que plantea la ANSES de plaza Paso permitió reconocer otra nota de la presencia femenina ligada al rol materno que se visualiza en el tipo de desplazamientos urbanos que realizan cuando van a tramitar la AUH. Como los turnos se obtienen con aproximadamente un mes de anterioridad, las mujeres articulan el conjunto de piezas de un amplio rompecabezas: organizan su ausencia del trabajo y aprovechan esa ausencia para apuntar otra serie de tareas que pueden hacer si es que logran finalizar el trámite antes del mediodía. Por ejemplo, hacer una compra en algún comercio céntrico, realizar una consulta médica o dar un paseo alguno de los locales de comidas rápidas que se encuentran en la calle comercial. De este modo, las mujeres logran si no revertir, al menos reconvertir otra situación de desventaja en que se encuentran: como dijimos, la derivación de estas familias a la ANSES de plaza Paso está directamente ligada a su lugar de residencia. Quienes viven en las zonas periféricas del suroeste y noreste de la ciudad, no

---

<sup>193</sup> En este punto, podemos reforzar la crítica que Schijman y Laé (2011) realizan a la afirmación de Auyero (2011) de atribuir el carácter esencialmente femenino de la sala de espera a la propia estructuración del estado de bienestar argentino (centrado en la mujer). Para las autoras es Siblot quien plantea una pista interesante para pensar este tema, y es considerar que el peso mayor no está en la estructura estatal sino que la presencia predominantemente femenina en las ventanillas públicas para la gestión de programas sociales se explica por la estricta dominación masculina en el ámbito doméstico que revierte, en este caso, en que sea la mujer la que se movilice para conseguir recursos orientados al bienestar del hogar vinculados a las propias relaciones parentales, como es certificar la relación de padres a cargo de los niños (y para diferenciarlos de los recursos del mercado de trabajo, que sí son provistos por el hombre) (Schijman y Laé, 2011: 69). En este punto, las autoras muestran que el foco de análisis tiene que ponerse en la relación entre esfera doméstica e instituciones. La política estatal no puede contribuir por sí sola a definir pautas de acción en las familias, aunque es cierto que ciertas pautas estatales pueden promover tipos de valores culturales y tipos de familias por sobre otros. Así, plantea Jelin ([1998] 2010) que entre las cuestiones que hay que considerar al momento de delinear políticas públicas correctoras, compensadoras y transformadoras se encuentra la relación entre la familia y las políticas de equidad e igualdad más amplias y de largo plazo. La familia como una institución formadora de futuras generaciones entonces y como una instancia mediadora entre la estructura social en un momento histórico dado y el futuro de dicha estructura social tiende a transmitir y reforzar patrones de desigualdad existentes.



solo tienen que hacer los trayectos más largos para llegar a la oficina pública, sino que les toca ser atendidos en aquellas oficinas que se encuentran en peores condiciones en cuanto al modo de funcionamiento de los circuitos administrativos. Así, el vínculo con el Estado parte en estos casos de una desventaja de hecho, la residencia en una zona periférica urbana, y se replica en el dispositivo institucional que los atiende, de peor calidad con respecto a las condiciones de la espera y a la atención respecto de la oficina céntrica. Luego, deben regresar con apuro a sus casas para encargarse de las otras tareas asociadas a su rol asumido dentro del hogar: preparar la comida y llevar a los/as niños/as pequeños/as a la escuela. En muchos de los casos, las mujeres van a hacer los trámites en compañía de sus hijos/as, en tanto están a cargo del cuidado de estos. Esto implica hacer el trámite a contrarreloj, ya que los/as niños/as en edad escolar (particularmente en la educación pre-escolar y primaria) ingresan a las 13:30 horas a la escuela. Allí, el propio Estado, en su rol de agente educativo (y en tanto no ofrece una contraparte que garantice el cuidado infantil en instituciones estatales públicas), también regula el tiempo disponible que las mujeres a cargo de niños/as escolarizados tienen para realizar los trámites, en tanto tampoco tienen acceso al pago del cuidado en el mercado y en muchas ocasiones tampoco puede conseguir que se ocupe una persona cercana, sea amiga o pariente.<sup>194</sup> No obstante, aun frente a esa regulación pautada, las mujeres producen un tiempo y espacio de ocio o de realización de otras tareas pendientes que requieren acercarse al centro de la ciudad y que intercalan con la obligación adquirida de resolver los trámites.

En resumen, las mujeres muestran que el modo de circular y vincularse con el Estado lejos está de ser unívoco: son receptoras de la AUH y muchas de ellas acuden a la oficina como mujeres-madres, incluso con sus hijos/as, y desenvuelven allí un conjunto de tareas

---

<sup>194</sup> Diversos trabajos han indagado de qué manera se distribuyen las tareas de cuidado de los grupos vulnerables (entiéndase por ello a niños, ancianos y enfermos) entre los diferentes sectores responsables del bienestar social: siguiendo a Esping Andersen (2001), Jelin, Faur y Esquivel coinciden que se debe analizar la tensión y complementariedad que se produce entre Estado, mercado, las familias y las organizaciones comunitarias en esta tarea (2012). “La “organización social del cuidado” refiere a la configuración que surge del cruce entre las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidado infantil y los modos en que los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros se benefician a sí mismos” (2012: 27). Así, en su estudio Faur señala que en los hogares más pobres y de clase media baja el cuidado se mantiene en el ámbito familiar (hermanos/as) mientras que sólo un bajo porcentaje (4%) de los/as niños/as de familias adineradas son cuidados por vecinos o familia. El reemplazo en este caso se resuelve a través del mercado. (Faur, 2012: 109).

vinculadas al cuidado que van desde la tramitación del acceso a un programa estatal, los requerimientos de la escolarización y la generación de espacios de ocio. Son también mujeres-en-la-protesta, cuando confrontan ese sentido común instalado por el agente policial y expresan su rabia a través de las pedradas o del fuego que prenden en la vereda de la oficina. Finalmente, son mujeres-cooperativistas y se desplazan de la asociación a su rol materno para hacer “*tareas bien de hombres*”. Allí, la participación en las cooperativas, que también son estatales -aunque muchas de ellas se gestionan con la presencia de organizaciones sociales, como veremos en el capítulo siguiente- configura otro elemento yuxtapuesto de la moralidad femenina regulada por el Estado, un tipo de tareas que se las habilita a hacer y que se encuentra tradicionalmente ligado al mundo masculino (particularmente en el caso de la construcción).

### 3- Los/as trabajadores en la ventanilla del Estado

Para comprender acabadamente al Estado es necesario recuperar las emociones que regulan las interacciones de los funcionarios con la población, ya que son las que nos permiten comprender el sentido de sus acciones (Gupta, 2014: 467). Esto es posible porque conceptualizamos los encuentros con el Estado como encuentros que se experimentan en forma íntima, en prácticas cotidianas, y que involucran ideas, performances, representaciones, fantasías y narrativas (Arentxaga, 2003). Los lazos emocionales se expresan no solo en los sujetos y ciudadanos/as que acuden o circulan por él, sino también desde las emociones que regulan las interacciones de los funcionarios estatales con la población.<sup>195</sup>

Desde esta perspectiva, la relación que el Estado crea con los/as receptores está moldeada también por los sentidos con que los/as empleados/as estatales cargan su “*estar ahí*”. Lejos de aceptar una caracterización difamada con la que, en muchos casos, se ha descrito al trabajo en lo público, en las entrevistas y observaciones realizadas a los/as trabajadores de

---

<sup>195</sup> Prosigue Gupta: “(...) como demuestra el brillante ensayo de Nugent, sin entender las emociones que regulan las interacciones de los funcionarios estatales con la población no podemos comprender el sentido de las acciones de los funcionarios” (2014: 467). Y continúa: “(...) por ello, podría valer la pena pensar qué formas y estilos de escritura se adecúan al tema, y el modo en que uno puede evocar las emociones que el estado evidencia en sus sujetos y en sus funcionarios” (Gupta, 2014: 469).

la ANSES encontramos formas de apropiación del discurso de crecimiento y ampliación del Estado con que se posicionó públicamente desde el gobierno la AUH que nos permiten releer su posición.

Como veremos, los/as funcionarios/as, empleados/as y/o agentes estatales no necesariamente comparten los mismos sentimientos a partir de los cuales cumplir sus tareas. En la dinámica cotidiana, los/as empleados/as de la ANSES ponen diferentes acentos en el tipo de atención que brindan y el modo en que debe realizarse. En la oficina de calle 9, el encargado del escritorio de informaciones de la oficina central, a nuestros ojos expresa una paciencia envidiable. Más de una vez lo hemos visto explicar los papeles necesarios y pasos que hay que seguir para hacer la inscripción con éxito a la AUH. En cambio, los empleados que atienden luego el proceso acotado de trámites tienen menos involucramiento con las personas. Incluso corporalmente, mientras que en la instancia de informes las personas pueden por ejemplo, leer la gacetilla hombro a hombro con el empleado que los atiende e ir haciendo consultas, la instancia de efectivizar el trámite se realiza con un escritorio que media entre el empleado, su computadora y la persona. Allí, en perspectiva de los/as empleados/as, el trato tiene una función operativa:

*“Nosotros atendemos y sabemos que detrás de la persona hay otras esperando. Si escuchamos todo lo que las personas tienen para contarnos, no nos vamos más. Tratamos de hacer rápido... Si yo me demoro, jodo a la persona que viene atrás y a mis compañeros, que mientras yo atiendo un caso a ellos le van a tocar cuatro (...)A veces, alguno se te planta, cuando vienen con documentos muy borrosos (cuando estaban lo viejos, viste?) y le decíamos que en esas condiciones no se podía hacer...Me acuerdo una señora, que se largó a llorar y me dijo que estaba esperando hacer el trámite porque iba a usar la plata de la asignación para los lentes del nene...yo le dije que por qué no iba al hospital, no sé...para no dejarla en banda, viste? Igual a nosotros nadie nos paga para que hagamos de psicólogos...”(Entrevista a Laura, empleada de la ANSES, febrero 2014).<sup>196</sup>*

---

<sup>196</sup> Esta escena nos recuerda el planteo de Pantaleón (2005), que reconocía en el traspaso de la carta al formulario, un cambio sustantivo en el “modo de pedir”. No es menor que el modo en que Pantaleón encuentra que ha funcionado la carta implica justamente en la construcción de ciertos tipos de subjetividad distinguidas por género (o la cuestión social generizada): cuando se refiere a las cartas de las mujeres, ellas aparecen hablando en nombre de la familia, del mundo del hogar, de la vida privada. Mientras que los hombres, cuando demandan, lo hacen en nombre de un grupo y parecen así adjudicarse la capacidad de representación en el espacio público, es decir, la capacidad de actuar políticamente. Esta distinción de género en el modo en que funcionan los dispositivos (tanto en su modo de dar como en el modo de pedir) también refuerza roles de género en la sociedad, dentro de las familias. El llanto de la mujer en este caso, recupera las características de aquel viejo modo de pedir (aunque no sea a través de la carta) que muestra la particularidad del pedido, del nivel íntimo en que se juega esa solicitud y de la permanencia de esa distribución generizada de roles para relacionarse con las políticas sociales en términos de qué es lo que pide quién al Estado y de qué

Esa tensión entre el rol que tienen hacia la gente y entre los propios compañeros de trabajo, es recurrente. El aumento de circulación de personas por las sedes de la ANSES producto de la multiplicación de trámites que se concentraron allí, fue un motor a partir del cual los trabajadores estatales activaron demandas a las autoridades responsables respecto de cambios en las condiciones de trabajo. Los sentidos de esas demandas no son unívocos: para Manuel (35 años, empleado de la oficina de calle 9, que en el año 2013 cumplió su 15vo año de trabajo en la ANSES) la clave es que *“no tenemos que pagar el pato los trabajadores y cargar el peso de las decisiones del gobierno”*, porque entiende que el aumento del trabajo que significa la masificación de beneficios que se tramitan en la ANSES afecta su propio contrato con el Estado a partir de una sobrecarga de tareas. Hay allí una toma de posición de protección con respecto a su rol como trabajador y una demanda construida frente al Estado como patronal. Así, lo que aparecen son relecturas de los derechos en disputa: el derecho de los beneficiarios de la AUH se tensiona con lo que Manuel entiende como un avance negativo sobre sus propios derechos como trabajador.

En otro registro, David (26 años, empleado de la ANSES de la oficina de calle 9 desde hace 5) traza una relación entre el crecimiento del Estado y la necesidad de construir *“nuevos espacios para lo público”*, propuesta que parte de su propia concepción sobre el rol del Estado. En un extracto de entrevista, se hace visible su preocupación central es que el Estado no va a poder lograr su meta de *“llegar a los más pobres”* o *“crecer”*, si no genera espacios para que eso sea posible. Es decir, en perspectiva de David, una política de ampliación de derechos tiene que tener su consecuente materialización, no sólo en los recursos públicos que circulan, sino en la inversión para construir un dispositivo institucional que *“funcione mejor y que se vuelva palpable”*. Así, David reconoce que hay un riesgo, que es que con la mayor circulación de personas por la ANSES, el Estado *“trate a la gente como ganado”*. Esta afirmación da cuenta justamente de que, en su modo de

---

modo. A su vez, el autor encuentra que hay dos maneras de pensar a quienes “dan” en nombre del Estado, entre el “perfil técnico” y el “perfil político”. Estos perfiles se diferencian a partir del tratamiento que dan a las necesidades y sus portadores, en una tensión permanente entre “modernizar y racionalizar” (tecnificar) y “ganar las elecciones” o politizar. Aparece así una tensión, en tanto la naturaleza política de las políticas está a menudo oculta detrás del lenguaje objetivo y legal-racional con el cual son presentadas. A su vez las categorías distinguen Estado de sociedad: el lenguaje asigna al primero los verbos sustantivados al primero (ayuda, apoyo), a la segunda los sustantivos (como población-problema).

entender la operativización de la política, tienen que darse ciertas condiciones para que el crecimiento de las políticas se vea expresado en la relación cotidiana que los empleados tienen con los receptores de esa política ampliada. No alcanza con que el Estado llegue. Su cuestionamiento radica en la manera en que lo hace.

Aun quienes coinciden en que la ampliación del acceso a la AUH es positivo, acuerdan también que aquella no puede hacerse a costa de la sobrecarga de tareas en los/as empleados/as, ni de exponerlos a condiciones de trabajo no apropiadas. En el caso de la ANSES de calle 9, no se escuchan ni observan quejas durante el trabajo. Los gestos de fatiga llegan cuando ya pasaron 6 horas de atención permanente y se vuelve necesaria para algunos de los/as trabajadores una rutinaria caminata entre los escritorios para estirar el cuerpo y fijar la atención en otro punto que no sea dentro del espacio donde funcionan todas las oficinas. Muchas veces, cuando falta una fotocopia por ejemplo, los/as empleados/as se retiran hasta la fotocopidora, y en el ínterin conversan con sus compañeros/as, se ceban un mate e improvisan así pequeños momentos de ocio.

La situación de los/as trabajadores en la ventanilla del Estado en la oficina de 13 y 44 es radicalmente diferente a la de calle 9, especialmente los días de verano. Dentro de la oficina hace mucho calor y las ventanas y puertas de circulación de aire se encuentran solo en los extremos del largo corredor que funciona como oficinas, una al lado de la otra. Los/as empleados/as tienen muy poco espacio físico para trasladarse, en general, están rodeados/as de papeles apilados. Como la gente espera de pie, el poco aire que circula no llega a la altura de las cabezas de quienes atienden sentados. El murmullo se siente de manera permanente y obliga a levantar la voz cuando llega el turno de ser atendido. Una empleada comienza a tener afonía cuando se acercan las 15 horas y ha cumplido casi 7 horas de atención continuada. Los empleados, repartidos equitativamente en términos de género (3 hombres y 3 mujeres), se sienten igualmente fastidiados por la presencia de niños/as pequeños/as. No se hacen esperar gestos incómodos cuando algún niño llora sin parar.

*“Es muy cansador trabajar así. Yo estoy hace más de veinte años trabajando acá. Nos ha tocado ver de todo. Momentos en que acá no había cosas para hacer, nos mirábamos las caras entre nosotros. Y ahora, todo parece que viene a la ANSES. Lo de las jubilaciones, que a mí me parece muy bien todo eso que hizo el gobierno. Pero imaginate, de pronto llegan un montón de jubilados acá. Y hay que tener una paciencia. Y los mismos que*

*atendemos tenemos que ponernos a hacer todas estas cosas. Entonces a veces, cuando hablamos con los delegados, planteamos estas cosas. Ahora nos mudamos acá, pero el lugar sigue quedando chico. Viene mucha gente, estamos apretados, yo creo que eso no colabora ni para nosotros ni para ellos”* (Entrevista a Nora, empleada de la ANSES, marzo 2013).

En su relato, Nora expresa esa brecha entre decisiones estatales que considera justas y el impacto negativo que esas decisiones tienen sobre el clima laboral cotidiano de los trabajadores dentro de la oficina de la ANSES. Del mismo modo, una cuestión coincidente entre los empleados es reconocer el cambio positivo que la AUH comporta para un amplio sector de la población. Las expresiones ligadas al carácter de lo “*justo*” de su implementación contrastan a su vez con una valoración implícita acerca de cuál es el modo de “*tratar bien*” a los beneficiarios por parte del Estado. Allí, la conformidad con la política no quita las expresiones, gestos y relatos del fastidio y el malestar que esta ampliación del Estado genera como sobrecarga cotidiana de trabajo para quienes están encargados/as de hacer funcionar la administración estatal. En los encuentros con el Estado adquieren un lugar central las representaciones y afectividades que guían las prácticas cotidianas de los empleados estatales. En su hacer cotidiano, los empleados expresan un modo particular y situado de lo estatal y modelan “realidades de ciudadanía” (Wanderley, 2009).

El modo de existir del Estado en ambas oficinas muestra dos caras disímiles de un proceso de cambio significativo en el Estado: el allanamiento de las condiciones de funcionamiento en la sede céntrica genera un modo de administración burocrática novedosa, que permite a las personas transitar fluidamente por la oficina pública. Así, la ANSES en su sede central se distancia de otras oficinas públicas, en tanto revierte la imagen de agencia “defectuosa” con la que suele asociarse las oficinas públicas especialmente orientadas a la asistencia social.<sup>197</sup> Mientras tanto, en la ANSES de plaza Paso persisten los malabares a los que se ven sometidos tanto los/as empleados/as como personas que va a realizar un trámite, para sortear la cola, el calor, las pilas de expedientes o la multitud agolpada que aguarda ser atendida.

---

<sup>197</sup> Perelmiter (2012, 2015) reflexiona que es el Ministerio de Desarrollo Social el que suele considerarse como una de las agencias más “defectuosas” del aparato público.

#### 4- Cuando el Estado funciona: espera, certidumbre y pactos ciudadanos.

A lo largo de este capítulo afirmamos que el modo en que las personas se relacionan con el aparato burocrático del Estado está condicionado en parte por los márgenes de certeza que adquiere el funcionamiento de la AUH y de las oficinas públicas vinculadas a su tramitación. Hemos elaborado algunos puntos de comparación entre dos oficinas de la ANSES que expresan modos más o menos conflictivos de vinculación con el Estado al momento de tramitar la AUH y los “efectos de Estado” que se producen en el encuentro entre trabajadores del Estado y receptores de la política.

Este análisis de los escenarios presentados nos permite dialogar con la “sociología del Estado” y la “sociología de la espera” existentes y proponer algunas conclusiones divergentes. Una diferencia clave entre las experiencias de la ANSES de calle 9 y la ANSES de calle 13 refiere a cómo es el transitar por las oficinas estatales. En la densidad e intensidad de los registros de campos presentados encontramos que en el funcionamiento de las oficinas la queja no tiene lugar, pero no porque sea silenciada, sino porque el modo habitual de atender a las personas tiene un efecto diferente. Un sentimiento de comodidad, por el tipo de lugar en el que están, así como de tranquilidad en torno a la certidumbre del cumplimiento del trámite. El tiempo de espera parece ser compensado por la certeza de que el trámite será realizado con éxito. De esta manera, lo que se modifica es la legibilidad del Estado respecto de las políticas sociales (Das y Poole, 2008). Y de ello da cuenta que, en las múltiples situaciones que compartimos en las diferentes sedes de la ANSES en condiciones de funcionamiento habitual de las oficinas, la espera no fue tematizada como un problema por ninguna de las personas con quienes conversamos, sino que parece sedimentar como un elemento constitutivo de ese transitar por el Estado.

Es cierto que “*la cola*” somete a los cuerpos de quienes esperan a condiciones climáticas adversas y al desgaste físico de quienes tienen que aguardar largas horas de pie. No obstante, a partir de los casos analizados, sostenemos que el dispositivo estatal no está construido a través de la espera como mecanismo de control o disciplinamiento de los cuerpos: para quienes pueden aguardar en la sala de espera, ese momento se carga de otros sentidos y predomina la expectativa por el pronto cobro de la AUH. Lo que aparece en los

registros de campo es un mecanismo de control que no se basa en la espera como duración o prolongación de la estadía en el la oficina sino en la espera como elemento de una trama de incertidumbre. Con ello queremos afirmar que, cuando se produce un conflicto y la demanda aparece, el motivo no es el tiempo de espera: éste no se vuelve intolerable por su cuantía, sino porque desaparece la certeza de aquello que se esperaba del comportamiento del organismo público. Lo que opera es el malestar respecto de la ilegibilidad que adopta el Estado que ya no garantiza la concreción de la atención y del trámite.

A su vez, el análisis nos permite afirmar que no sólo es el Estado el que impone pautas de comportamiento vinculadas al tiempo o que usa el tiempo como “artefacto político” para marcar ritmos y tiempos legítimos, sino que las mujeres también “crean” los tiempos del Estado: lo miden, lo controlan y en algunos casos, lo subvierten. Los sujetos que recorren sus circuitos burocráticos y transitan por sus oficinas, lejos de ocupar una posición pasiva, reconocen y delimitan aquellas esperas que son tolerables de aquellas que no y al hacerlo, establecen un acuerdo siempre contingente en el que negocian los tiempos y mecanismos legítimos de funcionamiento del Estado.

Entendemos este acuerdo como una modulación específica que adquiere el lazo de ciudadanía, producto de ese encuentro particular con ese Estado concreto. Consiste en una negociación situada entre Estado y sectores populares que admite las lógicas burocráticas que el Estado propone pero también tiene condiciones y habilita la posibilidad de que esos mecanismos se desborden. En este caso concreto, las personas reconocen que en este vínculo con el Estado hay un tiempo de espera “natural” que incluye tres momentos: el que transcurre entre sacar el turno y ser atendido, el que requiere la realización misma del trámite (ya sea que cuente con el tiempo de “*la cola*”, en el caso de la oficina de 13 y 44, las horas en la sala de espera y la duración de la atención una vez que toca su turno) y finalmente, los días que pasan entre que se realizó exitosamente el trámite y que efectivamente cobran la AUH. El plazo que toma el recorrido por todo el circuito estatal vinculado a la AUH, que en total suma aproximadamente 2 meses, es parte del acervo común de conocimiento con el que cuentan las personas que se acercan a la oficina y conforma uno de los pilares del acuerdo tácito del vínculo que establecen con la ANSES.



Asimismo, las personas plantean que el Estado deberá atenderlas el día en que se acercaron a la oficina con turno, o en su defecto, les deberá garantizar que las atenderá al día siguiente. Pueden admitir la demora, e incluso el cambio de día, pero no que se desentienda de su demanda. Cuando el recorrido conocido y anticipado por el conocimiento previo acerca de cómo debe desarrollarse el circuito por las oficinas públicas encuentra un obstáculo en la trayectoria “esperada”, se puede apelar a canales de reclamo que, desde la excepcionalidad de la protesta, buscan reencauzar el vínculo. En esa negociación, los sectores populares muestran que producen un acuerdo situado en el que se definen parámetros concretos de ciudadanía. De esta manera, el caso analizado también se distancia de las conclusiones que, para el caso boliviano, afirman Barragan y Wanderley que “el contenido pasivo de la ciudadanía se refuerza en los encuentros entre individuos y el Estado mientras que el contenido activo de la ciudadanía predomina en los encuentros entre colectivos y el Estado” (Barragan y Wanderley, 2009: 24). A diferencia de ellas, las escenas descritas permiten sostener que aun cuando las ciudadanías se ejercen en nombre propio e individual, se activan formas de disputa que aunque no refuerzan sentidos colectivos, promueven una posición activa y hasta desafiante de esa relación situada con el Estado.

Asimismo, otro aspecto a convenir es el contenido de género que tendrá el trato. Cuando el trámite transcurre sin inconvenientes, las mujeres pueden ocupar su rol de mujeres-madres y cumplir así con la expectativa del propio Estado sobre la moralidad femenina. No obstante, puede suceder que la situación se tense y produzca que aparezcan como mujeres-en-la-protesta, transgrediendo así el rol esperado que en este caso el policía –y por ende, el Estado- les asignaba *a priori*.

Este “pacto ciudadano” se termina de formular cuando incorporamos las percepciones de los agentes estatales en torno a la propia tarea y a la relación del Estado con los/as receptores de políticas, que tamizan los modos de aparición de las oficinas públicas como cara burocrática del Estado. Respecto de la interacción que se genera con los/as agentes estatales, pudimos reconocer un contraste entre ambas oficinas. Encontramos por un lado, que algunos empleados consideran que, entre otros propósitos, sus medidas de fuerza pueden contribuir a mejorar sus condiciones laborales y consecuentemente, y en un plazo

de alcance medio, a mejorar el modo de atención de quienes acuden a las oficinas. Por otro, en los registros de campo vemos que esas medidas, lejos de ser un modo de protección de sus derechos significan -a los ojos de quienes sufren las consecuencias inmediatas (no ser atendidos, perder un día de trabajo)- una falta de respeto frente y sobre la cual instalar una demanda.

Claro que tampoco es lineal el sentido que los/as empleados/as imprimen a su modo de comprender al Estado. El malestar no se expresa de la misma manera en todos los empleados: para algunos, el impacto es directo sobre su tarea cotidiana y condiciones laborales, encuentran sus propios derechos laborales afectados porque deben ocuparse de una mayor cantidad de tareas en el mismo tiempo laboral. Para otros, el énfasis está puesto en cuestionar el modo en que esas dinámicas administrativas problemáticas tiñen la manera en que la política llega a los receptores: ¿se puede pensar en avances de una política de derechos cuando, en palabras de David, el Estado *“trata a las personas como ganado”*? Allí, los supuestos sobre los que los empleados estatales desarrollan sus tareas son medulares para comprender el tipo de cuestionamiento que hacen al modo que adopta la materialización del Estado en el caso de la AUH. Esos cuestionamientos son relevantes en tanto tienen implicancias en las condiciones que adopta la atención al público, desde el trato cotidiano con que interactúan, las características edilicias que adoptan las oficinas y la mirada de lo público que sus acciones gremiales construyen en la perspectiva de quienes acuden a las oficinas.

De este modo, podemos ver cómo a través de esa diversidad de acuerdos convergentes se configura en este escenario particular una ciudadanía “de hecho”: desde los gestos, las emociones y las concepciones que los propios empleados tienen de su tarea y de su vínculo, hasta las rutinas que los sectores populares están dispuestos a sostener dentro de su recorrido por los circuitos de las oficinas públicas, así como los límites a partir de los cuales se sienten vulnerados u objeto de falta de respeto e irrumpen e interrumpen ese vínculo cotidiano. Los márgenes de certidumbre e incertidumbre que se entablan en la relación entre Estado y sectores populares, lejos de ser fijos y estar tipificados, pueden ser corridos por uno u otros, y ello se expresa en las disposiciones variables de quienes individualmente recurren a las ventanillas del Estado. Si ponemos en consideración que la

cantidad de receptores de la AUH se multiplica por miles, como así también las oficinas encargadas de tramitar el programa, esta configuración situada del vínculo con la ANSES puede ser significativa para habilitar otras vivencias del vínculo con el Estado por parte de los sectores populares, que incluso en muchos casos puede contraponerse a esos otros Estados conocidos previamente (el hospital, el registro de la personas, la oficina de migraciones, el banco, por poner solo algunos ejemplos) y colaborar con comprender con mayor precisión cómo se solapan los “pactos ciudadanos” que los sectores populares ponen en práctica.

Así como las decisiones sobre las políticas sociales no permanecen estáticas, tampoco los sectores populares experimentaron de modo idéntico su vínculo con aquellas. En los capítulos 3 y 4 hemos mostrado cómo la relación entre Estado y sectores populares se fue moldeando en los planos organizativo e institucional con una particular tendencia a la individualización, aunque con notas novedosas respecto de los noventa. A diferencia de los procesos que por entonces reforzaron el rol del capital social a través de la organización comunitaria, el modo en que la dinámica de funcionamiento de la AUH socava el rol mediador de las organizaciones sociales y estructuras territoriales en su modo de participar en y gestionar las políticas sociales y promueve el vínculo directo entre las oficinas estatales y receptores. La entrega de un bien impersonal (el dinero) sin condicionalidad laboral, el acceso directo a su cobro y el monto de dinero de la AUH -que supera ampliamente los montos de dinero que otorgaban las transferencias estatales anteriormente existentes- implicaron una novedad plausible de ser analizada.

En el último capítulo, indagaremos el lugar que la AUH tuvo en la reconfiguración de los sectores populares a partir de su inserción en la vida doméstica de los/as receptores de la AUH, un momento en el que las mediaciones institucionales quedan soslayadas y toma centralidad el mercado como vínculo social. De esta manera, buscamos analizar qué sucedió con los procesos de mercantilización/desmercantilización del bienestar asociados a la presencia de la AUH en los espacios domésticos. Para ello, observaremos cómo se incorpora la transferencia monetaria que comporta la AUH en el consumo y uso social del dinero que hacen las familias y cómo se complementa con la inserción de los/as integrantes de los hogares en el mercado de trabajo.

## CAPÍTULO 5

### La AUH en la vida familiar

En este último capítulo nos inmiscuimos en la vinculación de la AUH con procesos de conformación de ciudadanía a partir de su relación con las transformaciones en el ingreso, las condiciones de vida y el acceso a derechos en las familias de sectores populares. Indagaremos las dinámicas que produce en la vida doméstica la presencia monetaria de la AUH a partir de observar qué sucede con el consumo y su relación con la participación en el mercado de trabajo del hogar- familia.

Entendemos que las unidades domésticas constituyen el ámbito en el cual se organiza la reproducción y el mantenimiento de la población. Es al interior de los hogares que se define la participación en el mercado de trabajo, la utilización de recursos provenientes de diversas fuentes (redes informales o transferencias económicas formales) y la organización de las prácticas de consumo (Jelin, 2010). Las unidades familiares son el momento en que se encuentran los recursos y se redistribuyen en términos de bienestar entre sus miembros. Los hogares a su vez permiten vincular lo que ocurre con la fuerza de trabajo a nivel individual con los niveles de bienestar del conjunto de miembros del hogar a la vez que permiten ver cómo las políticas sociales inciden sobre las condiciones de vida de la población (Poy, 2016: 5).

A su vez, la dinámica intradoméstica cotidiana permite visibilizar patrones de división del trabajo e interacciones y decisiones vinculadas con la asignación de recompensas, el consumo y el presupuesto: “En la vida cotidiana, las decisiones sobre gastos (qué se va a comprar y para quién) forman parte de un complejo en el que se discute al mismo tiempo la división del trabajo (quién hace qué y se responsabiliza por qué) y los criterios de autoridad y control” (Jelin, 2012: 68). En esas estrategias, las familias y especialmente, las mujeres, se encuentran en una relación variable entre trabajo remunerado y no remunerado que puede abrir su lugar activo en el mercado laboral o por el contrario, puede recluirlas con más fuerza en el ámbito doméstico.

Para ello tendremos en cuenta la experiencia de las familias (y principalmente de las titulares de la AUH) respecto de programas sociales previos; la forma de vinculación de los integrantes del hogar con el mercado laboral y el “uso social del dinero”<sup>198</sup> que se hace del ingreso monetario proveniente de la AUH en la economía doméstica. Desde esta perspectiva el dinero no ingresa en y expresa solo una lógica mercantil sino que tiene diferentes significados según el marco de relaciones sociales en que circula, en este caso, considerando el contexto familiar en que se despliega. Esta afirmación cobra sentido en tanto sostenemos que las familias receptoras producen en sus comportamientos una práctica reiterada en el uso del dinero: el “mercado del dinero”, que permite distinguir los fines que adoptarán los dineros circulantes dentro del hogar a partir de su diferente origen.<sup>199</sup>

Este recorrido nos permitirá reconocer cuán privadas (familiares, maternas, mercantiles) son las estrategias familiares (Faur, 2012) y mostrar los sentidos que entran en tensión respecto del carácter ciudadanizador –para nada unívoco– que la AUH tiene para las familias receptoras. El modo en que las familias procesan estas tensiones en el acceso al bienestar es lo que buscamos mostrar a lo largo de las siguientes páginas. Nuestro aporte combina el trabajo cualitativo realizado mediante entrevistas direccionadas entre septiembre y noviembre de 2014 con datos estructurales sobre Gran La Plata de elaboración propia en base a la EPH para el periodo 2005-2015.<sup>200</sup>

---

<sup>198</sup> Esta categoría surge del propósito de revertir las teorías utilitaristas que piensa al dinero como un aplanamiento de las relaciones sociales. Su autora, Vivian Zelizer propone un modelo alternativo del dinero que consiste en reconocer el esfuerzo que hacen las personas para arraigarlo a determinado tiempos, lugares o relaciones sociales: “Las estructuras culturales y sociales le ponen límites inevitables al proceso de monetización introduciendo profundos controles y restricciones en el flujo y la liquidez del dinero” (2011, 35). En palabras de Ariel Wilkis (2013), esta forma de concebir al dinero como “una entidad menos instrumental y neutra, y más experiencial y sensible a sus usos y circulaciones” (Wilgis, 2013:26). Esta perspectiva nos permite reconocer cómo se conectan las prácticas monetarias de los sujetos, con los universos culturales a los que pertenecen y las relaciones sociales de las participan.

<sup>199</sup> Vivian Zelizer plantea que los dineros se marcan, por lo general, limitando sus usos: se eligen determinados usuarios (pe: un una mensualidad para un niño, una propina para un mozo), se separan al vincular su origen con su uso determinado (pe: una herencia), se distinguen al crear distintos sistemas de asignación (pe: principios domésticos, pautas afectivas, filosofías del bienestar social). La perdurabilidad y persistencia de dichos marcados dependen del tipo de marca, pueden ser rutinarios y perdurables o volátiles (Zelizer, 2011: 255).

<sup>200</sup> El corte de inicio se debe a que nos permite trazar algunas tendencias desde el estado de situación en el momento previo a la incorporación de la primera política de transferencia de ingresos que tuvo la particularidad de realizar pagos diferenciales acordes a la cantidad de hijos presentes en los hogares, el Plan Familias implementado en 2006, a la vez que no requería realizar una contraprestación laboral.

## 1- La relación entre ciudadanía y consumo

Mediante este abordaje, buscamos discutir en torno a dos afirmaciones del ya instalado sentido común académico. Una de ellas, enfatiza que la AUH fomentó la mercantilización de la ciudadanía a través de la creación de ciudadanos-consumidores. Podemos rastrear raíces de largo alcance en la pregunta por el ciudadano consumidor. Como muestra en su libro Vivian Zelizer acerca de las tensiones y el desarrollo de la intervención de los agentes públicos en la asistencia a los pobres y el pasaje de entrega de especias a la entrega de vales de compra y finalmente a la entrega de dinero, hay un presupuesto de las diferentes concepciones de individuo consumidor y economía moral que la subyacen y que tienen una carga histórica: “El consumismo del s. XX obligó a reformular las prácticas de asistencia social. Los expertos en servicios sociales se mostraron cada vez más inclinados a poner dinero en manos de los pobres y dejar que hicieran sus propias compras” (2011, 210). Esto respondía por un lado, a un cambio de paradigma ideológico que reconocía que los “demonios de la asistencia monetaria” se transformaron en modernas virtudes ya que, hacia la década de los 30, se empezó considerar que la entrega de dinero rehabilitaba a la familia otorgándole a la madre responsabilidad e independencia. Por otro, convergió en este cambio la consolidación de una lógica capitalista liberal y así “la estrategia de mantener el dinero lejos de las manos de los pobres o gastarlo por ellos se convirtió en un anacronismo en una sociedad que defendía el principio democrático de la libre elección del consumidor” (2011, 184). Una estilización de estos argumentos avanza en explicar cómo opera el reconocimiento a través del consumo en la reconfiguración de la ciudadanía. Nos referimos al planteo de García Canclini, quien a principios de la década de los noventa afirmaba: “Hombres y mujeres perciben que muchas de las preguntas propias de los ciudadanos —a dónde pertenezco y qué derechos me da, cómo puedo informarme, quién representa mis intereses— se contestan más en el consumo privado de bienes y de los medios masivos que en las reglas abstractas de la democracia o en la participación colectiva en espacios públicos” (García Canclini, reelaboración sobre GC 1991: 1). Desde esta mirada, los actos de consumo son actividades a través de las cuales sentimos que pertenecemos, que formamos parte de redes o grupos sociales. Esta mirada impregnó la lectura sobre las políticas sociales particularmente durante el neoliberalismo, contexto en el que cobró

mayor énfasis su lógica de mercantilización. En este marco, se sostiene la afirmación de que transformarse en consumidores/as aporta dignidad e identidad como personas (Halperin Weisburd et al., 2011), dado que las estructuras de sensibilidad del capitalismo actual establecen que el acto de consumir nos permite “ser alguien” (Scribano, 2009). Así, se fortaleció un amplio consenso acerca de que la constitución de sentidos de pertenencia se vincula a una nueva concepción de la noción de ciudadanía en la que se articulan consumo y mercado.<sup>201</sup>

Entendemos que estos trabajos sostienen una noción de ciudadanía que implica la inclusión social mediante el consumo y que olvida un aspecto central para nuestra caracterización de las prácticas ciudadanas: el rol central del Estado en la garantía de derechos. Como plantea Dagnino (2003) esto parte de una inspiración neoliberal en la que la ciudadanía comenzó a ser entendida y promovida como una mera integración al mercado. Así, aquellos trabajos asimilan ciudadanía con acceso al consumo. Consideramos que esto es producto de tomar dos lógicas diferentes (consumo y derechos) como intercambiables.

A diferencia de ellos, Eduardo Rinesi (2016) plantea que la noción de inclusión presupone la idea de desigualdad, parte del supuesto de una situación que hay que corregir y se orienta a la intervención hacia el consumo. En cambio, un esquema organizado en la lógica de derechos presupone la idea de igualdad entre los hombres, como una igualdad a realizar y nos lleva a la intervención política.<sup>202</sup> Asimismo, en su revisión histórica sobre la conformación de las desigualdades en América Latina, Juan Pablo Pérez Sáinz (2016) sostiene que el pasaje del individuo-ciudadano al individuo-consumidor está sembrado de tensiones que lejos se encuentra de representar un soporte sólido para la individualización.<sup>203</sup> Retomando estas afirmaciones, a lo largo del capítulo volveremos al análisis del consumo entendiéndolo no como una práctica que en sí misma produce

---

<sup>201</sup> Las ciencias sociales analizaron entonces el reemplazo de los desempeños ciudadanos por prácticas de consumo. Esto dio lugar al estudio de los consumos culturales como organizadores de las identidades y a la emergencia de la sociedad civil como reemplazo de lo popular como sujeto de la política (García Canclini, 1991; 1995).

<sup>202</sup> Conferencia en el marco de las IX Jornadas de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, diciembre 2016.

<sup>203</sup> “Como lo demuestran las manifestaciones de exclusión social y los comportamientos individuales que estas inducen, en especial aquellos que llevan a la transgresión delictiva que cuestiona –de manera directa- los fundamentos del orden establecido” (Pérez Sáinz, 2016: 256).

ciudadanía, sino a partir de que la organización del consumo presenta “un punto de intersección entre la dinámica intradoméstica y el mundo público” (Jelin, 1991). En ese enmarcado, el consumo consiste en la asignación de recursos a actividades, tareas, bienes y servicios en beneficio de los miembros como un todo y nos permite observar qué sucede en términos de acceso al bienestar de las familias. En él se produce la toma de decisiones vinculadas al mantenimiento y reproducción de sus miembros, basada en la división del trabajo y de las responsabilidades y en la lucha entre los miembros por la organización del gasto y el presupuesto familiar (distribución).

La segunda afirmación que triunfó en la academia se expresa en la centralidad que adquirieron los análisis de la relación entre intervención estatal (y particularmente transferencia de ingresos mediante políticas sociales) y desincentivo al trabajo. Esta mirada instaló un consenso sobre la legitimidad de debatir los efectos que las políticas sociales tienen sobre la dinámica del mercado de trabajo y, particularmente, si la AUH genera o no una expulsión de sus receptores del mercado de trabajo. Este interrogante se sostiene en supuestos simplificadores para la interpretación de la realidad social que aquí discutimos. En primer lugar, asume *a priori* la premisa de la positividad de la inserción en el mercado de trabajo de todos los sujetos que conforman la PEA, sin revisar el rol histórico - diferenciado y desigual- con que se ha producido en nuestro país la inserción laboral femenina. “Participar” del mercado de trabajo es una categoría que después de largos debates aún necesita ser abierta, historizada y problematizada según el grupo social de pertenencia, particularmente en términos de género y clase social.<sup>204</sup> En segundo lugar, si la pregunta central que atraviesa esta tesis es sobre la relación entre derechos y bienestar, debemos tomar distancia de aquellas miradas que entienden la mercantilización/desmercantilización como una dicotomía que expresa procesos acabados, discretos y excluyentes referidos a la inserción o no en el mercado de trabajo. En cambio,

---

<sup>204</sup> Kessler (2014) retoma de PNUD algunos indicadores de estas desigualdades: los ingresos anuales de los hombres se ubican entre un 5 y un 55% por encima de los de las mujeres; la segregación horizontal (concentración de las mujeres en los puestos pero pagos y en ocupaciones consideradas “femeninas”); el peso relativo que sigue cayendo sobre ellas por el cuidado familiar. Asimismo, las mujeres de sectores más bajos y de menor nivel educativo se encuentran en peor situación que las mujeres de mayor nivel educativo respecto de los hombres de su mismo nivel (2014: 108).



entendemos que dichos procesos se encarnan de modo múltiple y controversial en la vida cotidiana de los sujetos. Tanto la mercantilización como la desmercantilización no pueden definirse en abstracto como procesos positivos o negativos, sino que deben comprenderse a la luz de las experiencias que les dan vida y en relación a los procesos de familiarización/desfamiliarización del bienestar a los que necesariamente se vinculan.

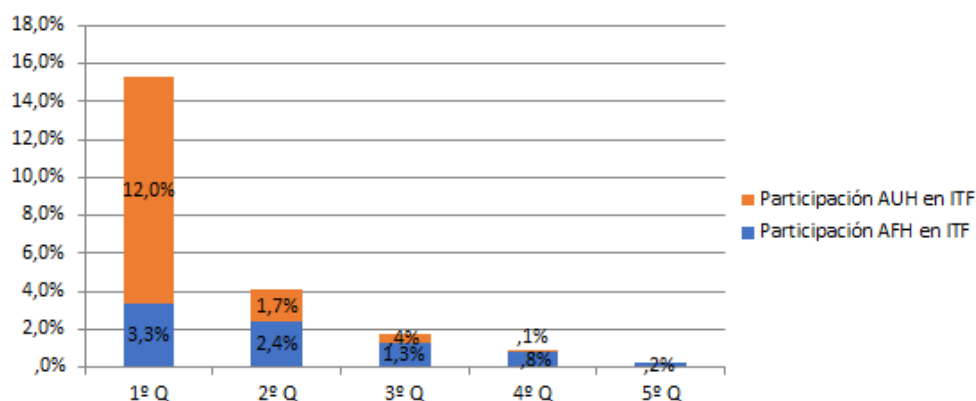
## 2- Familias, AUH y consumo

Para comprender como se vincula la AUH (en tanto que ingreso no laboral) con el acceso al bienestar en las familias, un indicador consiste en observar qué sucede efectivamente con las prácticas de consumo dentro de las familias. Este apartado focaliza en el modo de apropiación y usos que hacen los/as receptores de la transferencia monetaria que la AUH conforma en el ámbito doméstico.

### 2.1- AUH en el ingreso familiar

La ENAPROSS como fuente de datos que discrimina el monto específico de la AUH en el ingreso de los hogares brinda cifras estimativas de alcance nacional respecto del impacto por quintil de ingresos que tuvo esta política. En los datos obtenidos en 2011 se destacaba que: “La participación en el ingreso total familiar (ITF) de las transferencias por asignaciones a menores es muy significativa en los hogares de menores ingresos: para los hogares del quintil más bajo, en promedio, el 15% de su ingreso familiar proviene de esa fuente; la gran mayoría de estos se originan en la AUH, que aporta el 12%” (ENAPROSS, 2011: 31).

Cuadro 1- Participación de las transferencias monetarias para menores en el ingreso total familiar, según quintiles de ingreso per cápita familiar (en porcentaje)-



Datos obtenidos de ENAPROSS 2011. Población total de Hogares. Participación equivalente al ingreso declarado por asignaciones familiares y asignaciones universales divididas por el ITF en cada hogar. El porcentaje que se presenta es el promedio de las participaciones de los hogares pertenecientes a un quintil de iPcf.

Es decir, a partir de este informe –uno de los pocos en que se puede identificar específicamente a la AUH entre otros ingresos no laborales<sup>205</sup>- es posible afirmar que el ingreso monetario de la AUH incorporado en los presupuestos de los hogares más pobres se vuelve un dato relevante que vale la pena interrogar en términos de sus implicancias, especialmente en las familias receptoras de los quintiles más bajos.

Partiendo de allí, nuestro trabajo buscó indagar en los presupuestos de las familias del barrio Los Aromos y de Barrio Arroyo que pertenecen al primer quintil de ingresos, a fin de avanzar en la comprensión de cómo organiza el consumo familiar un dinero que, desde las fuentes estadísticas, había mostrado notoria presencia al menos en la instancia inmediata a su implementación. Para ello, realizamos 16 entrevistas entre septiembre y noviembre del año 2014. En el transcurso de las entrevistas, les pedimos a las entrevistadas, que fueron en

<sup>205</sup> La EPH registra los ingresos no laborales a través de este conjunto de ítems: jubilación/pensión; indemnización por despido; seguro de desempleo; subsidio o ayuda social (en dinero) de gobierno, iglesias; alquiler; ganancias de algún negocio en el que no trabajan; intereses o rentas por plazo fijo/inversiones; beca de estudio, cuota alimentaria o ayuda en dinero de personas que no viven en el hogar.

su totalidad mujeres, si podían describir (y en la medida en que fuera posible, anotar en un papel) cuáles habían sido sus gastos familiares a lo largo del mes anterior. Les solicitamos que prestaran atención a tres cosas básicas: que fueran gastos habituales (les pedíamos que si había algún gasto extraordinario lo pusieran al final de la lista), que ordenaran los gastos de mayor a menor (del rubro en el que más habían gastado al menor) y que reconocieran con qué fuente de ingresos del hogar (es decir, básicamente con qué dinero) habían pagado dichos gastos. Este ejercicio fue sumamente rico, tanto por la información específica que brindaron como por las clasificaciones que las entrevistadas agregaron y/o modificaron en nuestro modo de ordenar esa información.

Para comprender en términos relativos los montos de dinero que se mencionan a continuación, una referencia es conocer cómo fueron variando los montos por hijo que paga la AUH y el SMVM. Asimismo, las últimas referencias respecto del valor de la Canasta Básica Alimentaria si bien es una referencia central para analizar la distancia de los ingresos de los hogares respecto de la definición de Línea de Pobreza, tiene inconvenientes ampliamente discutidos acerca de los índices de precio al consumidor final a partir de los cuales se conforma, y por lo tanto, no realizaremos afirmaciones contundentes en este sentido.

**Cuadro 2- Comparación de montos salariales y AUH 2009-2015}**

Año	Monto por hijo en \$	SMVM en \$	Valor en \$ de CBT <sup>206</sup>
2009	180	1140	s/d
2010	220	1500	s/d
2011	270	1840	1.527,08
2012	340	2300	1.754,4
2013	460	2785	1.857,67
2014	644	4400	1.939,48
2015	837	5588	s/d

<sup>206</sup> El CBT mencionado está calculado a diciembre de ese año, en un hogar de cinco miembros, constituido por un matrimonio (ambos de 30 años) y 3 hijos de 5, 3 y 1 año cumplidos.

A partir de los presupuestos familiares que reconstruimos de las entrevistas encontramos que hay dos formas distintas en las que las entrevistadas presentaron cómo realizaron el gasto doméstico: quienes comenzaron por el cálculo del costo de aquellos bienes o servicios que consumen y quienes tomaron como punto de partida la/s fuente/s de financiamiento que hay en el hogar empezando por el salario como aquel de mayor jerarquía, para contar luego para qué la/s utilizan. Es decir, algunas personas ordenaban los rubros de consumo y otras comenzaban por el ingreso laboral (y desagregaban su gasto) y luego daban cuenta de los gastos que hicieron a partir de otro tipo de ingresos.

## 2.2- ¿En qué se gasta el dinero?

En las diferentes respuestas aparecen algunas cuestiones transversales. Tanto en una u otra forma de organizar el presupuesto, el primer elemento enumerado en la lista es el alimento. En algunos casos, desagregado en alimentos secos, lácteos, carnes y verduras. En otros, como un total general. Si revisamos las diferentes respuestas, encontramos que el monto de gasto familiar destinado al alimento oscilaba entre 1300 y 2200 pesos mensuales variable según el ingreso familiar, y en todos los casos superaba el 50% del ingreso total familiar. A su vez, el gasto principal estaba orientado a alimentos secos (fideos, arroz, galletitas, yerba, leche larga vida, latas de conserva, salsa de tomate) que en palabras de alguna de las entrevistadas *“garantizan llegar a fin de mes con la panza llena”* y un proporcional variable de familia a familia para lácteos, pan, verduras y carnes. Otra particularidad es que el gasto en alimentos aparece calculado en el presupuesto en base a un monto semanal que se multiplica por cuatro, aun para quienes nos cuentan que hacen una o dos grandes compras al mes. Luego explicaremos por qué entendemos que esto sucede así.

El gasto que aparece mencionado en segundo lugar varía según las edades de los/as niños/as presentes en la familia. Donde predominan los hijos jóvenes el segundo gasto mencionado es el pago por la compra y/o uso de celulares y zapatillas; en el caso de

familias con niños/as pequeños/as el segundo rubro es pañales (cuando hay bebés) y/o vestimenta en general. En ambos casos, los montos oscilan de los 500 a los 1200 pesos.<sup>207</sup>

Luego aparece una lista de gastos de montos menores que incluyen: recarga de garrafa, SUBE (tarjeta para el pago de transporte público) y en algunos hogares dinero “*para los chicos*”. Cuando preguntamos de qué se trataba este dinero, nos mencionaron que era dinero que les daban a sus hijos cuando salían con sus amigos, ya sea “*para ir al baile*”, “*para ir al ciber*” o “*para ir al Burger*”<sup>208</sup>.

Respecto de los gastos extra, en los diferentes presupuestos aparecieron mencionados los siguientes:

- Cuota anteojos (400 pesos)
- Remedios (600 pesos)
- Cuota de colchón (350 pesos)
- Cochecito de bebé (650 pesos)
- Arreglo de vehículo (800 pesos)
- Compra de electrodoméstico o TV a crédito (cuota de 300 pesos)

Cabe recuperar algunas observaciones de las entrevistadas acerca de los modos de clasificar el dinero que circula en el espacio doméstico. Susana nos llamó la atención sobre el hecho de que estas repuestas pueden cambiar según la época del año. Reconocía dos coyunturas extraordinarias en el modo de organizar la economía familiar: el comienzo del año escolar, con lo que implicaba en gastos de materiales escolares y de vestimenta para los niños de la familia y los momentos de vacaciones (de invierno y de verano) donde los niños pasan más tiempo en la casa y “*todo el día te están pidiendo que golosinas, que ir al ciber...esas*

---

<sup>207</sup> Dos rubros que aparecen recurrentemente en la Encuesta Nacional de Gastos en los Hogares (ENGHO) del INDEC no están presentes aquí: vivienda y servicios. Se debe a la situación habitacional de las familias. Sus viviendas son casillas precarias por las que no pagan alquiler ni impuestos, están construidas en zonas inundables de la ciudad, a la vera del arroyo. En el momento de llegar a ocupar el terreno, algunas familias pagaron un canon por única vez a las familias que ocuparon originalmente los terrenos. Respecto del acceso a la luz, se encuentran “enganchados” a través de conexiones informales realizadas por los propios vecinos, por lo que no cuentan con medidores.

<sup>208</sup> Un local de comida rápida que se encuentra en el centro de la ciudad. Es una práctica habitual de los jóvenes en la ciudad de La Plata encontrarse en las esquinas céntricas, particularmente los viernes por la tarde e ir a este tipo de lugares.

*cosas*”. En esos momentos, el presupuesto familiar se ve un poco más exigido que de costumbre.

Otro elemento que se reiteró es que, tanto en la planificación como en la organización del gasto doméstico, coexisten formas habituales de obtención del dinero con otras novedosas. Así, la división de los usos del dinero conserva una lógica dual: por un lado, aquellos gastos que se pagan en efectivo y responden a la organización en torno a un ingreso laboral fijo que llega al hogar, en la mayoría de los casos, semanalmente. Esto se debe a que la dinámica laboral de los hogares entrevistados responde a una inserción laboral masculina mayoritariamente vinculada al ámbito de la construcción, donde la paga es semanal, o femenina ligada al empleo doméstico, que reproduce la misma lógica.

Por otro, aquel gasto que se puede financiar y se paga de manera mensual, en general, correspondiente al pago de créditos que las familias han sacado. La incorporación del acceso al crédito está estrechamente ligada a la obtención del ingreso fijo mensual que significa la AUH. El sistema de crédito al que acceden consiste en pedir prestada la tarjeta de crédito a algún familiar o vecino e ir pagándole a esa persona mensualmente las cuotas en efectivo.<sup>209</sup> De esa manera sortean las tasas usureras del sistema informal de créditos que se han propagado hacia los barrios populares y cuyas tasas llegan a estar entre 200 y 500% (Mazzola, 2015).

En algunos casos, la obtención del ingreso por el trabajo realizado sigue la temporalidad mensual de la AUH. Es el caso de Sara (36 años, cooperativista, en pareja, madres de tres niños de 13, 11 y 7 años, en su hogar cuentan con tres ingresos, el salario de su marido, la cooperativa y la asignación), quien dejó las changas que hacía en el rubro de trabajo doméstico para ingresar a una cooperativa de Argentina Trabaja. Cuando hablamos del presupuesto en el hogar, menciona que desde que está en la cooperativa y cobra todo junto, empezó a hacer las compras de otra manera: a principio de mes compra todos los alimentos

---

<sup>209</sup> Al momento de realizar las entrevistas el programa Ahora 12 había sido recientemente implementado, por lo cual no estaba aún incorporado en las opciones de acceso al crédito. Ahora 12 es un programa de crédito para fomentar el consumo, el comercio, el empleo, la producción nacional y los servicios prestados en el territorio argentino. Permite la compra en 12 o 18 cuotas fijas con tarjeta de crédito. También se podrán adquirir productos de indumentaria, calzado y marroquinería en 3 y 6 cuotas sin interés. <http://www.ahora12.gob.ar/programa.htm>

secos que va a consumir “*para quedarse tranquila*” que tiene para todo el mes. Luego compra la leche y el yogur para los chicos. Y después va regulando cuánto gasta en carne y verdura porque “*eso se puede ajustar más a lo que hay en el momento*”.<sup>210</sup> No obstante, aun cuando a veces resuelva realizar alguna compra grande que dura más tiempo, en el modo de planificar el presupuesto familiar sigue operando un modo de calcular los gastos que refiere a la periodicidad semanal aprendida de su experiencia reciente.

### 2.3- Ahorro y uso personal del dinero

Hubo dos rubros que no aparecieron espontáneamente en las respuestas y que fuimos repreguntando de modo intencional en las entrevistas. Uno refiere al ahorro y el otro a si hay algún dinero que destinasen para uso personal. De esta manera buscamos indagar si hay posibilidades de planificar algún gasto a futuro entendiendo que eso nos permite abrir a la indagación acerca de los márgenes de decisiones y libertades de las familias al ampliar horizontes de tiempo que no respondan a la resolución cotidiana de la supervivencia, y analizar el lugar que las mujeres ocupan en la economía doméstica no solo como administradora de los ingresos familiares sino como posibles usuarias y destinatarias del gasto. Así pudimos reconocer qué tipo de dinero (clasificado según su origen) se legitima para el uso femenino.

Respecto del ahorro, aparecieron dos tipos de respuestas: quienes no lo habían puesto en el listado porque no correspondía a un gasto y quienes no tienen en la economía doméstica un dinero que pueda usarse a tal fin. Entre quienes ahorran a su vez, este se concibe de dos maneras distintas: para algunas familias es lo que guardan solo cuando a fin de mes no usaron todo el ingreso. Para otras, hay un dinero que se separa en el momento del cobro que está orientado a un gasto ya previsto. La mujer que administra es quien sabe dónde queda guardado y solo se usa en caso de que algún mes el ingreso no alcance.

---

<sup>210</sup> En otras investigaciones se muestra que aun el consumo de alimentos es maleable y está sujeto a sustituciones y restricciones que son instrumentadas para liberar recursos para otros fines (González de la Rocha, 2005a 10).

Con respecto al destino para uso personal, varias de las mujeres entrevistadas cuentan cómo va modificando los usos del dinero dentro del hogar con cierta soltura. Ellas son las principales administradoras y relatan que no tienen que dar cuenta de cómo gastan, ya sea porque sus parejas están ajenas a esa tarea, o porque son únicas responsables del hogar. Así, Marcela (42 años, ama de casa, en pareja, dos hijos de 20 y 13 años, su hogar cuenta con el ingreso del salario de su marido y la asignación) comparte que cuando cobra, su marido le da “todo lo que cobra” a ella, única responsable de la administración del dinero. Desde hace varios meses ha venido separando 300 pesos por mes porque se quiere comprar una máquina de coser eléctrica. Aprendió costura cuando era una niña y si bien ahora solo hace arreglos en la ropa de la familia, principalmente en los guardapolvos y pantalones de sus hijos que llegan agujereados de jugar en la escuela, su objetivo es poder tomar trabajos. Comenzó a pensar en esta posibilidad cuando su cuñada le comentó que había estado averiguando precios de máquinas para ver si podía entrar al programa de empleo de la GECAL.<sup>211</sup> Marcela plantea que su marido no controla el gasto familiar “*mientras nos alcance bien para todos los días*” y que en tanto ella se encargó de todos los trámites de la AUH y la recibe en el cajero a su nombre, una parte del dinero que entra por la AUH lo usa para ese ahorro. También nos cuenta que ella sabe cuándo es necesario “*meter mano a esa reserva*” si algún mes no alcanza.

Sandra (39 años, jefa de hogar, dos hijos de 12 y 9 años, empleada doméstica) refiere a que desde que cobra “*la asignación*” trata de ir una vez por mes a “*hacerse las manos*”. Nos cuenta que cuando era joven “*era muy coqueta, estaba siempre bien empilchada. Después te tenés que ocupar de la casa todo el día y te vas olvidando de esas cosas. Cuando cobré la primera vez, mi vecina me preguntó qué iba a hacer con la plata. Esa vez hablamos de los chicos, me acuerdo que había salido la ropa de Violetta<sup>212</sup> y Clara (su hija de 9 años) estaba embobada...Me aparecí con la pollera de regalo...estaba como loca. Y al otro mes, que ya los chicos habían tenido su regalito...listo! me fui yo a hacer las manos. La vecina no lo podía creer cuando me vio, me puso medio que mala cara y yo le dije: ¿qué mirás si*

---

<sup>211</sup> Se refiere a un proyecto que financia emprendimientos productivos, en el que la GECAL hace un préstamo para la compra de insumos con el compromiso de que la persona se capacite en un curso afín al rubro en el que va a trabajar en su microempresa.

<sup>212</sup> Una artista que realiza programas infantiles.



*no le estoy sacando la comida a mis hijos?” Después de mucho tiempo, para Sandra era una novedad contar con un dinero para dedicarse a sí misma en una cuestión que hasta entonces no había hecho, como era acercarse a un lugar a embellecerse las manos. Y se permitía ese uso del dinero aun contra el sojuzgamiento de la mirada del barrio.*

Cuando le preguntamos a Analía (26 años, ama de casa, en pareja, una hija, su hogar cuenta con el ingreso del salario de su marido y la asignación) si podía incluir algún gasto personal en el presupuesto familiar, recuerda que hace unos meses una vecina que se encargaba maquillar a las chicas del barrio para los 15, abrió un curso de maquillaje en su casa, “*un poco casero*”, para las mujeres del barrio: “*Nos cobra 50 pesos al mes, y nos pedía que llevemos algunos maquillajes. Nos organizamos entre todas las que íbamos para comprar así nos salía más barato. Yo en la casa no tenía nada...algún brillito de uñas, capaz...Y armar una caja entre todas nos venía bien porque así si una necesitaba pintarse para alguna fiesta puede ir ahí y no tiene que buscar todo. Y de paso, practicamos y aprendemos entre nosotras*”. Cuando le pregunté entonces por qué no lo había incluido en el presupuesto, me dijo que los gastos eran las “*cosas importantes de la casa*”. Que esta plata la podía usar porque entre el sueldo de Javier y la asignación les alcanzaba, y que con Sofía, la señora que da el curso, “*yo me puedo arreglar si no llego a pagarle, no es que lo tengo que tener sí o sí. Si voy al curso y ese mes no tengo, le puedo pagar después. Si voy al mercado sin plata, no comemos.*”

De este modo se van combinando necesidades familiares con usos personales del dinero, aunque ello no ocurre sin tensión. El manejo no controlado por sus parejas que las mujeres cuentan que realizan con del dinero habla menos de un papel autónomo o de decisión personal que le imprimen a la economía doméstica que a una responsabilidad más delegada en su rol materno. El trabajo de Nari (2004) nos permite reconocer que esta no es una característica limitada a la AUH sino que tiene una historia en el modo en que se han construido sentidos generizados sobre la economía doméstica. Ya desde principios del siglo XX “la economía doméstica popularizada se construía alrededor de una serie de principios (orden, método, gratuidad, exclusividad) y un valor (el ahorro) que pretendían imponerse socialmente. Se suponía que el ahorro, virtud doméstica por excelencia, dependía más de la

acertada distribución del dinero que de los ingresos” (2004: 74). En ese esquema, la mujer debía asumir el rol de “administradoras ahorrativas”.

En este mismo sentido, observamos que los gastos que refieren a usos personales de dinero no aparecen en el presupuesto que originalmente nos muestran de los hogares, sino que solo se mencionan cuando preguntamos por aquellos de modo intencionado. Asimismo, cada una de las mujeres apeló a diferentes justificativos que les permiten legitimar el uso personal que realizan. Para Sandra, por ejemplo, la posibilidad de dedicar parte del dinero “a sí misma” llegó después de haberle otorgado algún regalo a sus hijos. Para Analía, haberse tomado el tiempo para tramitar la AUH la habilita a tomar una parte de aquella para el ahorro orientado a un proyecto personal. Finalmente, en las jerarquías de uso que establecen, también cabe considerar que son esos proyectos personales los primeros que se relegan cuando aparece alguno de los gastos denominados como “extra” y es necesario acudir a los ahorros.<sup>213</sup> En algunos casos, los proyectos no se cancelan, sino que se sostienen en un arreglo informal entre las propias mujeres: tal es el caso en que Analía flexibiliza su modo de pagar el curso de maquillaje a Sofía de manera que su actividad no repercuta en la dinámica cotidiana del gasto familiar cuando el presupuesto se vuelve escaso.

Las respuestas nos recordaron la investigación antropológica sobre usos del dinero a través del análisis de los gastos de los presupuestos de los hogares que hizo Martín Hornes en un barrio de la localidad de Avellaneda luego de la implementación de la AUH: “Estas palabras resultan sugestivas, ya que “arreglarse” posiciona a Miriam frente a una situación ambigua, que oscila entre la autonomía y la dependencia respecto del dinero proveniente de la AUH. En principio, Miriam parece tener una gran autonomía para manejar los dineros existentes en el hogar y tomar las decisiones concernientes a las prácticas económicas. Sin embargo, ante situaciones de escasez o privación, los valores morales que marcan el uso generizado del dinero operan mutualizando (Weber, 2006, en Wilkis, 2010) el dinero de la

---

<sup>213</sup> En el estudio sobre las relaciones sociales del consumo en la unidad doméstica popular realizado por Jelin la autora sostiene que cuando el dinero no alcanza, las mujeres, administradoras de los hogares, recurren a tres salidas diferentes: sustituyen los bienes que se adquieren por otros de menor costo, restringen su compra o acuden a los ahorros que habían conseguido guardar. Es necesario definir qué gastos se pueden postergar y cuáles se pueden eliminar (1991).

AUH como recurso económico y responsabilidades atribuidas a Miriam.” (Hornes, 2014: 75). En los casos analizados, esa moralidad aparece encarnada en los criterios de organización del presupuesto familiar aun cuando se explicita que la autoridad masculina no opera explícitamente en el uso cotidiano del dinero. Es un modo de obrar en el que las prioridades se organizan primero por su rol de madres, y luego por deseos, gustos, proyectos individuales. Esa moralidad también es controlada desde fuera del hogar por las miradas de las vecinas. En esos casos puntuales, vimos además la fuente de financiamiento con que cada una de las mujeres va resolviendo la convergencia entre el uso personal de dinero con el funcionamiento de la economía doméstica.

#### 2.4- Ingresos laborales y no laborales en los hogares y financiamiento de los gastos

Cuando preguntamos con qué dinero financian el gasto de cada uno de los rubros mencionados en el presupuesto, encontramos principalmente tres orígenes: el dinero obtenido en el trabajo, el dinero de la AUH y el dinero de la cooperativa. Estas tres fuentes además se denominan de manera distinta: “el sueldo”, “salario” o “la paga”; “la plata de la asignación” o directamente “la asignación” y “lo de la cooperativa”.

Estas clasificaciones son relevantes en tanto organizan en principio una distinción moral entre el dinero que se liga a una actividad laboral de aquel que no, distinción que opera con centralidad para jerarquizar el gasto familiar. Luego, remite a las concepciones diferentes sobre la condición laboral que implican las tareas que realizan en las cooperativas, ya que para las mujeres entrevistadas existe un “sueldo” cuando refieren a la paga por su trabajo en tareas domésticas pero no utilizan la misma referencia para hablar del monto de dinero mensual que cobran por trabajar en las cooperativas. No obstante, en el uso que hacen del ingreso por el trabajo en las cooperativas se equipara a aquel reconocido explícitamente como “sueldo”.

Cuando vinculamos el tipo de gastos con la fuente que los financia encontramos lo siguiente: el alimento, los pañales, la garrafa, la SUBE se pagan con el sueldo o con el ingreso de la cooperativa. También cuando hay que hacer algún arreglo en la casa o en el

vehículo (en el caso de quienes tienen moto o auto). Es decir, la organización del presupuesto para hacer estas compras toma como total ese monto fijo, que en algunos casos se recibe con frecuencia semanal y en otros, mensual.

Por su parte, el origen del pago de los créditos puede ser doble: cuando hay cuotas de montos altos o se trata de compras de bienes durables (electrodomésticos, TV), el dinero se calcula sobre el sueldo de el/la jefa de hogar y se paga con éste. Cuando las cuotas son de bienes de menor valor (anteojos, colchón), o refieren al uso de telefonía celular o del gasto de “salidas de los chicos” la distribución de cómo pagar y qué margen de endeudamiento tiene el siguiente mes se hace a partir del cálculo sobre el dinero de la asignación. Ya en un trabajo sobre las unidades domésticas populares entre 1979-1982 (Jelin, 1991) aparecía la misma distinción: los ingresos que implican una entrada fija de dinero se utilizan para gastos fijos, mientras que los gastos variables se financian con ingresos que también son variables. Podemos pensar que subyace a este modo de organización del gasto una noción recurrente en el modo de denominar el dinero doméstico: el salario familiar es el salario necesario para reproducir la fuerza de trabajo diaria y generacional en una sociedad que toma como base la familia patriarcal (Nari, 2004: 223).

Ahora bien, lo que sí presenta una novedad son ciertas transformaciones que han tenido lugar en los últimos años en la circulación monetaria en los sectores populares (Wilkis, 2013). Estas transformaciones se vinculan con el surgimiento de una “nueva infraestructura monetaria del mundo popular”. Esta se ha ido conformando a través de procesos autónomos pero vinculados entre sí. El autor refiere como factores a la monetización de la política social, la financiarización del consumo popular o la extensión de estructuras y redes de comercialización informal. En palabras del autor, “algunas de estas novedades son la transferencia directa de dinero por parte del Estado, la mayor oferta de instrumentos de crédito hacia sectores de bajos recursos o la multiplicación de nodos de consumo (Wilkis; 2013:24).<sup>214</sup> En esta línea, hay investigaciones que sostienen que las políticas sociales

---

<sup>214</sup> Asimismo, recuperamos la preocupación de Hornes (2014), quien sostiene: “La efervescencia del dinero estatal en los hogares más pobres de la región nos obliga a bregar por este tipo de reflexiones. Mientras que Argentina ocupa junto a Brasil y México el lugar de los países considerados como de mayor alcance y cobertura en materia de TMC, todavía se encuentra ausente una agenda de investigación enfocada en el desarrollo una perspectiva sobre los usos sociales del dinero en los hogares receptores. El desarrollo de una

recientes en la Argentina se han constituido en factores de remercantilización a través del acceso a créditos para el consumo (Cena y Chahbenderián, 2012).<sup>215</sup>

Ahora bien, para terminar de aportar a la comprensión del peso específico que en términos monetarios tiene la AUH para los hogares, dos tipos de datos pueden ser ilustrativos. Uno es si agregamos al cuadro anterior una columna que permite comparar cómo fue evolucionando el valor de la AUH en relación al SMVM.

**Cuadro 3- Porcentaje del monto pagado por hijo por la AUH en relación al SMVM vigente.**

Año	Monto por hijo en \$	SMVM en \$	% de AUH/SMVM
2009	180	1140	15
2010	220	1500	14,6
2011	270	1840	14,6
2012	340	2300	14,78
2013	460	2785	16,5
2014	644	4400	14,63
2015	837	5588	15

En este cuadro podemos observar que el valor de la AUH con sus aumentos sucesivos, fue manteniendo una proporción estable respecto del SMVM, de entre un 14 y un 15%. Para familias que tenían dos hijos o más (que es el caso de aproximadamente el 80% de los

---

agenda de tal magnitud, no sólo nos permitiría esbozar un análisis de ruptura con los prejuicios o prenociones que los técnicos/expertos imprimen al dinero transferido hacia los pobres, sino también impulsar estudios regionales comparativos, que nos ayuden a descifrar las particularidades que adquiere el dinero transferido en políticas similares pero bajo diferentes escenarios económicos, políticos, sociales y culturales” (Hornes, 2014: 80).

<sup>215</sup> La tesis de los autores es que la imposibilidad de mercantilizar la fuerza de trabajo en el mercado formal encuentra respuestas que idealmente tenderían a la desmercantilización (con respecto al mercado de trabajo) pero con lógicas de re-mercantilización al insertar a las y los titulares de la política social al mercado ya no como mercancías, sino como consumidores de ellas. Es el modo en que opera la inclusión en la vida social: la compra de bienes y servicios. Los autores vinculan este proceso a “la “financiarización” de la economía, que reconocen como un fenómeno no excluyentemente nacional. En su análisis, afirman que “se corresponde con políticas impuestas por los organismos financieros internacionales a partir del período de expansión del neoliberalismo. En la actualidad, el dinero no se destina principalmente al financiamiento de actividades productivas de la economía real, sino que se utiliza mayoritariamente para el financiamiento de otras actividades, como el consumo (...) En su estudio, demuestran que “al cierre del 2011, en Argentina se contaba con un stock de créditos al consumo que superaba los 94.000 millones de pesos, mostrando una variación del 50% con respecto a igual período de 2010. Esto nos muestra una presencia cada vez más fuerte de los créditos al consumo en la dinámica económica local” (Cena y Chahberendián, 2012: 44-45).

hogares receptores de AUH) esto significó que el ingreso por AUH equivale a un 33% del SMVM estipulado, lo que resulta ciertamente significativo. Ahora bien, un modo de reconocer cuál es su peso relativo en las economías domésticas es analizar cómo fue variando la composición de ingresos laborales y no laborales en las familias de Gran La Plata. A partir de los datos de la EPH para Gran La Plata, podemos analizar la tendencia del porcentaje de ingresos no laborales por quintil de ingresos.

**Cuadro 4 : Porcentaje de ingresos no laborales por quintil de ingreso en Gran La Plata- 2005-2015**

Año		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	1	44,8	38	50,2	46,3	48,4	50,3	53,4	51,1	46,8	44	54,9
	2	27,5	33,6	37,3	26,9	31,7	29,6	28,6	27,7	25,6	36,3	34,1
	3	16,1	20,8	16,8	17,2	19,8	26,6	20,6	18,7	15,4	19	23,5
	4	19,2	19,1	13,4	15,3	21,5	19,5	15,4	14,4	11	14,5	15,9
Quintil	5	8,8	14,3	15,2	11	13,7	15,3	13,9	13	22,4	14,8	15,8

Así, cuando vemos la evolución del porcentaje de ingresos no laborales en Gran La Plata, éstos tiende a aumentar en 2010 y 2011 en el primer quintil de ingresos, llegando a más del 53% en esos años, coincidentemente con en el momento en que se extiende de manera masiva la AUH. Su presencia produce un impacto significativo dentro de los ingresos de los hogares al momento de su implementación. Hasta entonces, dos variables explicaban mejoras en términos de desigualdad: por un lado, el aumento del salario real fue mayor para los trabajadores no registrados y para los trabajadores con menor calificación, que disminuye la brecha salarial entre los ocupados (Maurizio et al 2010). Por otro, el efecto de la protección social hasta 2008. A partir de 2009 la incidencia en mejoras sobre la desigualdad se explica por la AUH. Con la AUH, la incidencia de la transferencia del Estado pasa del 10 al 26% respecto del ingreso per cápita familiar de los hogares para el decil 1 (Trujillo y Villafañe, 2010: 254).<sup>216</sup>

<sup>216</sup> Así, Villafañe y Trujillo plantean que entre 2004 y 2008 la composición de los ingresos de los primeros cinco deciles cambia de manera importante, pues los ingresos provenientes del trabajo registrado se vuelven mucho más relevantes para ellos. Si bien es cierto que la participación de esta fuente ha crecido en todos los

Ahora bien, en tanto sabemos que una vez incorporada en la vida familiar, el monto transferido por la AUH va manteniendo una proporcionalidad respecto del SMVM, no se producen saltos cuantitativos de impacto y desde 2012 a 2014 el peso relativo de los ingresos no laborales sobre el Ingreso Total Familiar del primer quintil de ingresos decae. Lo que observamos entonces es que la variación en la proporción del ingreso no laboral/laboral en los hogares en 2011 y 2012 -una vez implementada la AUH- no se puede explicar estadísticamente por modificaciones en el monto de la asignación, que oscila con un valor proporcional estable respecto del SMVM. La explicación hay que buscarla en el peso que adquieren otros ingresos no laborales o en la disminución de los ingresos laborales. A partir de 2013, nuevamente la fuente de ingresos primordial y la que mayor impacto tiene sobre los hogares sigue siendo el ingreso laboral.

Cuando observamos el cuadro de evolución de ingresos laborales y no laborales de los hogares a la luz de la caracterización de los usos del dinero en los hogares y el modo en que las familias jerarquizan el dinero según su origen para organizar los gastos del presupuesto familiar, vemos que los gastos se ordenan tomando como base el ingreso laboral del hogar (que es el mayor). En el modo en que las familias nos muestran la planificación del gasto familias, observamos que la mayor proporción de consumo se organiza a partir del ingreso regular de los hogares proveniente de la inserción en el mercado de trabajo.

Junto con ello, el aumento relativo de ingresos familiares que implicaba la AUH hacia 2010 y 2011 fue perdiendo peso relativo respecto de la clásica dinamización del consumo de los sectores populares a través de su participación en el mercado laboral. En los presupuestos familiares observamos que si la AUH comienza a utilizarse para llevar adelante prácticas de consumo relegadas anteriormente, esto no se debe a que el dinero estatal proveniente de una política pública (la AUH) permita proveer de una mayor capacidad de compra absoluta

---

hogares, el crecimiento es mucho más significativo para los de menor ingreso (Villafañe, Trujillo, 2011: 249). Asimismo, sostienen que para ese periodo baja la contribución de las transferencias del Estado a la disminución de la desigualdad, en parte por la inserción en el mercado de trabajo y el retiro de programas de empleo (JJH). Pierden peso la transferencia de ingresos porque hay empleo formal y no registrado, y en segundo lugar tienen fuerte impacto las jubilaciones y pensiones que, a partir de la moratoria ya caracterizada en el capítulo 2, aumentaron su participación relativa en el ingreso de los hogares. En su análisis basado en una metodología de descomposición del índice de Gini, las autoras encuentran que la caída del 78% entre esos años se explica mayormente por el empleo (56%) y luego por jubilaciones y pensiones (22%).

de bienes y servicios En la forma de organizar los presupuestos familiares las mujeres entrevistadas cuentan en su planificación con un piso de ingresos laborales fijos (producto de la reactivación del mercado de trabajo) con los cuales proveer los bienes y servicios considerados pisos para el bienestar. A partir de ese piso pueden imaginar usos novedosos de un dinero que, en los casos analizados, adopta un carácter de ingreso “complementario”.<sup>217</sup> Es decir, el uso de la AUH no puede comprenderse de modo escindido de su combinación con los otros tipos de ingresos de los hogares. Un dato de que esto podría estar cambiando se visualiza en cómo vuelve a escalar en 2015 la proporción de los ingresos no laborales hasta alcanzar un pico llamativo de 54,9%, posible indicador de un deterioro acentuado de las condiciones de empleo y salariales.

### 3- AUH y mercado de trabajo en las dinámicas domésticas

#### 3.1- La AUH como salto de la vida doméstica al mundo laboral

“Ricardo llegó a la Plata, desde su Chaco natal, en octubre de 2001, previa una breve estadía en Capital Federal a principios de ese año, donde tenía conocidos y había estado probando suerte unos meses. Respecto al cobro de planes, Ricardo empezó a cobrar el JJH en 2002, a partir de anotarse en la delegación del barrio. Lo tuvo poco tiempo. Primero no hacía ninguna contraprestación, luego lo convocaron para trabajar de promotor sanitario en la delegación pero tuvo un entredicho fuerte con el encargado y se fue.”<sup>218</sup> En 2005 comenzó a trabajar en blanco en el sector de la construcción y dejó el plan.

Fabiana, su esposa, nunca había cobrado una transferencia estatal hasta el año 2012 cuando comenzó a cobrar la AUH. Nunca apeló a pedir un plan estatal porque Ricardo contó con trabajo en blanco de modo bastante regular. Aun cuando ha vivido algunas intermitencias en sus relaciones laborales, Ricardo y Fabiana sostienen que “(Ricardo) *siempre* trabajó en blanco” y es él la persona reconocida como jefe de hogar. A lo largo de los años que llevan juntos, tanto en Chaco como en La Plata, intentaron que Fabiana no trabajara. Cuando vieron que el salario Ricardo no daba abasto, y en instancias en que Ricardo dejó su trabajo en la empresa en el año 2011<sup>219</sup> y empezó a hacer trabajos salteados, Fabiana se anotó para cobrar la AUH por su hijo menor (quien por entonces tenía 14 años), ya que su hijo más

---

<sup>217</sup> La propia variación en la noción de salario fue connotando un dinero generizado. Del salario mínimo (asexuado) se fue adoptando una definición de “salario complementario” que indicaba un sentido patriarcal con el que se piensa el ingreso. La complementariedad le daba centralidad al salario masculino, asimismo, el “salario familiar” indica que la capacidad reproductiva y productiva doméstica femenina debía “naturalmente” se reproducida a través del salario de un varón (Nari, 2004:167).

<sup>218</sup> En la entrevista, Ricardo da cuenta de su experiencia política previa en su lugar de origen, Chaco, dentro del municipio, donde participó como parte del equipo asesor de un concejal. Es referida a esa experiencia de trabajo con la gente y de conocimiento de cómo funciona la política a nivel local que se desata su reclamo y posterior conflicto con las autoridades de la delegación.

<sup>219</sup> Una empresa constructora en la que él formaba parte del plantel permanente de albañiles.



grande era ya mayor de 18 años. Fue así que cobró la asignación durante nueve meses en 2012, hasta que Matías dejó el colegio.

En febrero de 2013 Fabiana comenzó a trabajar en la cooperativa. Es una cooperativa a la que ingresó vía una vecina del Movimiento Justicia y Libertad. Junto a Amanda y otra señora más vecinas del barrio, van todos los días a realizar tareas de recolección de residuos en el bosque de la ciudad. La cooperativa implica un trabajo diario de 7:30 a 13 horas y por ello recibe un ingreso mensual de \$1800.

Ricardo cuenta que tuvieron que apelar a ello cuando su salario dejó de alcanzar, sus 2 hijos viven con ellos y no trabajan (le *ayudan* a él en la construcción de vez en cuando) y debido a que Matías ya no iba al colegio ya no podía apelar a la AUH. Como la plata “*se desaparece*” en los gastos de la comida de todos los días, la manera de poder comprar ropa y zapatillas es el ingreso de Fabiana. Pero no es lo que Ricardo desearía: todo el tiempo que pudo defendió la idea de que Fabiana no trabajase.

Fabiana había retomado sus estudios en la escuela de adultos que funciona en el salón comunitario<sup>220</sup>. Sin embargo, esto se vio interrumpido cuando Soledad, una vecina, “*por la confianza que me tiene me pidió si no le cuidaba a Iara, su hijita de 3 años*”. En un principio, Fabiana no estaba muy contenta con la idea, ya que la tarea de cuidado de 2 veces semanales se superponía con el horario de la escuela, y le implicaría dejar de estudiar. Pero Soledad insistió y le dijo que se lo tome como una obligación, ya que se trataba de un trabajo, y comenzó a pagarle por ello. Cuando volví a preguntar qué había sucedido con las clases de Fabiana, ella respondió que “*ya no tenía ganas*”. Ricardo, quien dejó entrever que no estaba de acuerdo con el regreso de Fabiana a clases respondió: “*por suerte respondió bien, pensé que te había dicho que yo no la dejaba*”, y largó una carcajada”. (Registro de entrevista con Ricardo y Fabiana- 24/08/ 2013)

Este fragmento de una charla informal que transcurrió una de las tardes en su casa de Los Aromos fue significativo por el conjunto de interrogantes que abrió. Una primera reflexión es que es una familia que ha tenido relación con programas sociales del Estado a través del jefe de hogar varón. Ricardo accedió al JJH a través de la delegación municipal, mientras que, para Fabiana, la AUH es su primer vínculo con un una transferencia monetaria estatal. La vida de Fabiana ha transcurrido largamente “puertas adentro”, inclusive ajena al vínculo con programas estatales. Si Fabiana no había llegado a vincularse previamente con algún programa social, se debe a que las condiciones de posibilidad dentro de su contexto familiar aún no estaban dadas. En el relato que registramos vemos que Fabiana llega a inscribirse en la AUH (y al dinero que esta implica) como una última instancia en un contexto de pérdida del poder adquisitivo del ingreso laboral masculino y de inestabilidad laboral del principal proveedor (varón), en el marco de un acuerdo familiar moralizado genéricamente. La preservación de Fabiana de su participación en el mundo del trabajo habla de una concepción de la distribución de responsabilidades por género dentro del hogar en la cual el

---

<sup>220</sup> Fabiana había cursado hasta 4to grado de nivel primario en una escuela rural de su ciudad natal, en Chaco.

ingreso dinerario de la mujer es solo un último recurso cuando ya no es suficiente el dinero que gana Ricardo. Este tipo de situaciones es la que permite cuestionar la noción de Esping Andersen (1990) respecto de que “desmercantilizar” sea entendido en abstracto como un proceso de mejoramiento en las condiciones de igualdad o mejora en el acceso al bienestar. En el caso de Fabiana, su independencia individual del mercado de trabajo no se sostiene en la provisión de bienes públicos, sino en la dependencia del ingreso de su marido, es decir, se familiariza su acceso al bienestar en tanto aumenta la dependencia de su bienestar del vínculo con el hogar y la familia. En este caso, la AUH se subordina a la resolución de una necesidad familiar que el principal proveedor no puede resolver.

Ahora bien, una vez que ese ingreso se incorpora a la economía doméstica, cumple un rol: a diferencia del salario de Ricardo que provee del sustento básico (el alimento) hasta que “*desaparece*”, el ingreso complementario a través de la AUH se destina principalmente “*para ropa y zapatillas*” (bienes importantes pero de segundo orden respecto del alimento). Esta segunda observación nos permite sostener que dentro de la familia de Ricardo y Fabiana el dinero se marca “para preservar categorías morales y relaciones familiares como también para expresarlos” (Zelizer retoma a Lave, 2011: 41). Pese a haber estado en condiciones de cobrar la AUH con anterioridad al momento en que se inscribió, en el caso de Fabiana el acceso a la asignación no se vio postergado por un criterio extrínseco de requisitos (que ella ya cumplimentaba) u obstáculos en la accesibilidad, sino porque aún no contaba con la posibilidad de que, entre los acuerdos del hogar, hubiese lugar para su incorporación y uso. En la conversación que reconstruimos observamos que existen acuerdos y negociaciones en los modos legítimos o no de acceso de los integrantes de la familia y particularmente de la mujer-madre-esposa a una transferencia estatal. Y que estos no se validan de una vez y para siempre.

El monto de dinero que la familia de Ricardo y Fabiana incorpora dentro del ámbito doméstico a partir de la AUH y el consenso en torno a la importancia del acceso y uso de ese dinero se actualiza en un segundo momento, cuando su hijo deja de ir a la escuela y Fabiana ya no cumple con los requisitos para continuar con el cobro de la AUH, es decir, para proveer el ingreso que se había conformado como complementario. Este cambio de situación plantea una novedad: para no perder el nivel de ingresos que implicaba la AUH

en la economía doméstica y que se había vuelto parte de un nuevo piso de los arreglos familiares para la reproducción material, Fabiana –con el consentimiento de Ricardo– acepta el trabajo que le ofrecen en la cooperativa de El Movimiento. Cabe resaltar que Ricardo admite la posibilidad de que Fabiana trabaje pero solo una vez que pasaron por la experiencia de que el dinero de la AUH ingresara al presupuesto familiar y adoptara un destino concreto. Una vez que se le asigna un uso específico dentro de los arreglos familiares, la ausencia de este dinero sumada a la imposibilidad de aportarlo con el propio trabajo de Ricardo, le permite a la familia revisar las fronteras que demarcaban la exclusión de Fabiana del mercado de trabajo.

Es importante señalar que esa opción no aparece en el horizonte familiar impulsada estrictamente por el deseo o una demanda puntual de Fabiana, como tampoco se explica por una lógica racional de búsqueda de acumulación de dinero en un ahorro familiar. Lo que la habilita es que el monto de dinero provisto por la AUH permitió recomponer un ingreso que, a la luz de un nuevo contexto, es considerado necesario para la resolución de nuevos pisos de bienestar, aunque no deja de entenderse como un dinero “complementario”. Una vez que tiene lugar, esta novedad en las estrategias familiares amplía el campo de la experiencia de Fabiana, quien se inscribió en una forma de participación laboral cooperativa con otras mujeres, en la que hacia fines del trabajo de campo, aún permanecía.

A partir de esta experiencia concreta nos interesa destacar que la AUH pasó de ser, en un primer momento, una posibilidad de acceso a dinero para complementar un piso de bienestar material en el hogar a reconvertirse, en un segundo momento, en un salto cualitativo en la vida de Fabiana que habilitó el primer acceso al mundo laboral en su trayectoria vital. Fabiana ingresó a la cooperativa para compensar el dinero de la AUH “perdida”.

### 3.2. La AUH como posibilidad de cuidado de sí

“Estela vive con sus hijas Josefina de 18 años, Natalia de 12 años y su nieta de 11 meses. Es originaria de un pueblo rural cercano a la capital paraguaya, y llegó a Argentina en el año 1993 junto a quien era entonces su marido, cuando decidieron “probar suerte” en nuestro país. Llegaron con un contacto (“un paisano que vivía en Once”), asique se instalaron primero en la capital federal, y luego por esa misma red, Hugo consiguió una changa y se mudaron a La Plata. A partir del año 2000, Hugo empezó a viajar con frecuencia entre Paraguay y Argentina, porque resultaba difícil tener una changa estable acá. Estela lo recuerda porque ese año Josefina empezó la escuela y Hugo no pudo estar para verla entrar a la escuela, en su primer día de clases, de guardapolvo blanco. Este pendular duró hasta el año 2008. Cuando Josefina tenía 13 años, su padre viajó a Asunción -como en otras oportunidades por una oferta laboral-, pero esa vez no regresó a Argentina. Desde entonces, Estela empezó a rebuscarse porque sus ingresos como empleada doméstica no alcanzaban para “parar la olla”. Cobraba diariamente en cada una de las tres casas donde trabajaba a destajo de empleada doméstica. Con ese ingreso organizó la reproducción de ella y sus hijas, hasta que Josefina quedó embarazada y empezó a percibir la AUHE, que se sumó al presupuesto familiar.

Así, Estela menciona que hasta 2010 “estábamos muy jugadas con todo. La más chiquita comía en la escuela porque no nos alcanzaba para las dos comidas. Yo trabajaba todo el día mientras la Jose cuidaba a la Nati. Y así y todo, “*siempre pichuleando para llegar a fin de mes*”. Hasta entonces, Estela contaba con el ingreso de 150 por mes por estar inscripta en el programa JJH y con los 400 semanales que hacía trabajando como empleada doméstica de lunes a viernes en tres casas de familia. Si bien, como plantea “*yo no me quejo, nunca me faltó trabajo limpiando casas y es un trabajo que voy a hacer toda la vida*” quisimos averiguar cómo había ingresado a su vida familiar a la AUH. Estela nos cuenta que “*hay una cosa que yo no me voy a olvidar más. Fue la primera vez que fui al cajero. Tenía depositado los 350 pesos<sup>221</sup> porque había anotado a las dos nenas. Mirá que yo trabajo desde chiquita, siempre estuve acostumbrada a tener mi plata y a rebuscarme sin pedir nada a nadie.*

-¿Y qué fue lo que te pasó esa vez en el cajero?

-*Era la primera vez que entraba por mí, alguna que otra vez había acompañado a alguna vecina. Era la primera vez que tenía tarjeta. Yo estaba acostumbrada a que la plata llegaba cuando terminaba el día de trabajo, al final de la semana. Toda la*

---

<sup>221</sup> Por dos hijos le correspondía en 2010 440 pesos, pero el depósito se hace sin el 20% que se paga luego cuando se cumplimentan los requisitos de certificación de salud y educación.

*vida hice el mismo trabajo, allá (refiere a Paraguay) y acá. Llego al cajero y me encontré que la plata estaba toda junta. Imaginate que me acuerdo que en ese momento era casi la mitad de lo que yo juntaba trabajando en las tres casas. Y encima todo junto, no de a semana. Hacía mucho tiempo que no tenía toda esa plata junta. No me animé a sacarla toda, mirá si me robaban en el camino!...*

*-Y recordás para qué usaste ese dinero?*

*- Yo trataba de guardar pensando en el 15 de la Jose. Creí que iba a pasar mucho tiempo hasta tener esa plata ahorrada, porque todo lo que teníamos se iba en comer desde que el papá se fue. Con esa plata yo podía empezar a comprar las cosas para el cumpleaños. Yo siempre pagué taca-taca (se refiere a la forma en efectivo). Sabiendo que tenía eso guardado, podía arreglar de pagarle a la señora del vestido un poco cada mes. O las compras de comida para la fiesta: ahorré como para ir a hacer una compra grande al Nini<sup>222</sup>, que me iba a salir más barato porque podía comprar algunas cosas en bolsones y ahora sí tenía para venirme en taxi con las bolsas. Lo mismo con el regalo. Fui al Frávega y con la tarjeta de mi vecina pude sacarle el celular en cuotas. No tenía que tener todo junto. La asignación fue un regalo que cayó en ese momento. Un milagro para mi hija”*

Josefina tuvo su festejo de 15. Algo “*humilde, sencillo y familiar*”, como dice Estela. Pero un festejo que era añorado por madre e hija, repitiendo una larga tradición familiar. Aunque el dinero no salió solo del ahorro del monto cobrado por la AUH. Hubo momentos en que ese dinero que quedaba guardado en el banco para los gastos del cumpleaños lo tuvieron que destinar para otra cosa. Estela recuerda una oportunidad en que ese ahorro “*le salvó las papas*”. Fue después de un principio de neumonía que tuvo:

*“Yo antes no me podía enfermar. Si me enfermo y no trabajo, no cobro. Y si no cobro, no comemos. Decí que yo siempre tuve una salud de hierro, y me las arreglé para no faltar. Pero esa vez me agarré una fulera. Terminé en el hospital de Gonnet, internada. Y por suerte tenía esos ahorros, que me salvaron las papas. Estuve casi 15 días sin trabajar. Le pedí a Gabriela, mi vecina, si se podía ocupar de las nenas. Ella me da una mano...bah, las dos nos damos una mano cuando podemos. Pero encima que la iba a recargar con que las cuidara me daba vergüenza pedirle que también les tuviera que dar de comer. Yo pude dejarle unos pesos y eso que no estaba trabajando...eso me dejó más tranquila”* (Entrevista a Estela, 2014).

---

<sup>222</sup> Un supermercado de la zona que vende a precios mayoristas.

En principio, la experiencia relatada abona empíricamente una tesis consolidada en los trabajos sobre economía a escala familiar y las implicancias de la AUH. Nos referimos a los procesos de bancarización y acceso al crédito que genera el modo adopta la transferencia de ingresos de la AUH. Para Estela, la primera vez que ingresa a realizar operaciones bancarias ocurre cuando va a cobrar la AUH. Hasta entonces, ninguna parte de su economía cotidiana había transcurrido fuera de la circulación de dinero en efectivo. Para una persona que cuenta con pocas redes que puedan operar como garantes respecto de una transacción comercial, el hecho de contar con la AUH le permitía solicitar con mayor respaldo que sus redes de amigos y vecinos que le financiaran compras, ya fuese “*de palabra*” (como sucedió con el vestido) o solicitando el préstamo de la tarjeta de crédito a algún vecino. A su vez, contar con la tarjeta de débito le facilitaba el acceso a un tipo de relaciones de intercambio de las que antes estaba excluida.

Asimismo, el monto del dinero implicó, para la economía de Estela, una posibilidad hasta entonces impensada: recuperar la capacidad de ahorro. Junto a ella, la frecuencia mensual de pago le permitió organizar y prever sus prácticas de consumo. Como sostienen Polischer, Miguel, Córdova y Megarejo: “Un ingreso mensual, aunque sea escaso, resulta de gran importancia para cubrir gastos regulares, tanto en relación a los hábitos de compra, como a la cantidad de veces que se debe cocinar en el hogar” (Polischer, Miguel, Córdova y Megarejo, 2012: 10). Para Estela, acceder a ese dinero implicó, dentro de la economía doméstica, duplicar el ingreso familiar. En su caso, esto le permitió retomar un proyecto deseado que por entonces había dejado de considerar, el festejo del cumpleaños de 15 de su hija, a partir de una perspectiva de gasto/ahorro a la que podía anticiparse.

A su vez, si observamos el “uso del dinero” que realiza en su modo de incorporar el dinero de la AUH en las decisiones familiares, este adquiere dos modos distinguibles por su origen, frecuencia de cobro y uso. El dinero proveniente de su trabajo se cobra con frecuencia semanal, en efectivo y se usa para satisfacer la comida de todos los días. El uso del dinero proveniente del trabajo de Estela es asimilable al que realizan Ricardo y Fabiana: el principal proveedor (o proveedora en este caso) es responsable por el bien básico de supervivencia familiar, el alimento.

El dinero proveniente de la AUH en cambio se cobra una vez al mes, es una suma con la que puede contar toda junta, se cobra a través de una tarjeta de débito en el cajero y ha sido usado por Estela con dos sentidos. Como dijimos, una forma fue para financiar el acceso al crédito, sea este una cuota fija en un comercio o un adelanto de plata que le permite prorratear un gasto costoso dentro de una red de cercanía. Esta característica no se circunscribe al caso que analizamos, sino que en el análisis de políticas de transferencias de ingresos, González de la Rocha visibilizó que una de las principales características del programa Oportunidades en México fue la certidumbre de contar con ingresos más amplios y regulares, lo que permitió aumentar el consumo (tanto en términos de rubros como en cantidades dentro de un mismo rubro) de los beneficiarios a través de la re-dinamización de la economía de deuda a través del crédito y el sistema de fiado. La autora sostiene que en ese caso, las mujeres titulares fueron convertidas por la política en “sujetos de crédito” (González de la Rocha, 2005a: 11).

Nuestras observaciones confirman estas aseveraciones, a la vez aportan conocimiento sobre otras formas de uso del dinero. Nos referimos al uso del dinero como “garantía de pisos mínimos para enfrentar contingencias”. En continuidad con los capítulos previos en que habíamos visto cómo operaba la certidumbre en el momento de la realización del trámite, en estos relatos encontramos cómo la AUH opera con una lógica de certidumbre en el momento del cobro. En este punto, la entrevista a Estela fue un parteaguas en la investigación. Con la expresión “*me salvó las papas*”, Estela refería a una situación menos conocida y abordada por las perspectivas que problematizan la relación entre mundo laboral y no laboral de las mujeres receptoras de transferencias estatales. En la entrevista, se expresaba una situación en la que su rol como cuidadora-proveedora se había visto afectado por una situación comprometida de salud. Y en ese caso, la presencia de la asignación le había permitido en primer lugar, priorizar el cuidado de sí en una situación de salud crítica: “*ahora podía enfermarme*”. En segundo lugar, transitar sin vergüenza de pedir ayuda (ni trasladar los costos) ante una situación de salud que le impedía –por primera vez en su vida– cumplir con el rol socialmente asignado y cotidianamente performado por ella dentro de su casa: el cuidado de sus hijas. En este caso, la situación se invirtió: contar con el respaldo económico de la AUH le permitía ocuparse de su propia salud con la tranquilidad de que

sus hijas no quedaban como una carga para su vecina.<sup>223</sup> Si bien Estela no remuneraba la tarea de cuidado en sí, la AUH le permite contar con dinero para solventar el gasto que en términos materiales implica al consumo cotidiano (alimentación, transporte) de sus hijas que de otro modo, debería cubrir la vecina, también proveniente de un hogar de bajos ingresos.

Desde una mirada que busca tensionar las lógicas de mercantilización y desmercantilización del bienestar, esos detalles de la reproducción de la vida colaboran a aportar nuevas preguntas sobre políticas de la magnitud de la AUH. Las situaciones de Fabiana y Estela son dos aspectos diferentes en el modo en que la AUH organiza la vida familiar en uno y otro caso. En el primero, la vinculación con la AUH irrumpe en la experiencia vital abriendo posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo, ya que el acceso a ese ingreso construye estándares de bienestar en el hogar que luego intentan ser mantenidos. La presencia de la AUH con sus efectos sobre la economía familiar operó como una instancia que allanó su desplazamiento a la actividad laboral con la aprobación de su entorno familiar. Esta inserción en el mercado de trabajo, que es una de las formas de mercantilización de las relaciones sociales, tiene un sentido de ruptura con patrones de reproducción de un rol femenino como es el caso de Fabiana y la acerca a una vivencia de la que siguió participando –el trabajo en la cooperativa–, más allá de las oscilaciones del salario que luego obtuvo Ricardo. La mercantilización no es lineal: en este caso, su conformación como trabajadora se da por fuera del mercado formal de empleo (y en este sentido, conserva rasgos de precarización en términos de ausencia a protección laboral) a la vez que se vincula a una lógica de reconocimiento que genera transformaciones en tanto la

---

<sup>223</sup> A partir del análisis de las lógicas que adopta el cuidado en dos barrios populares del AMBA, Faur caracteriza cómo se han ido modificando las solidaridades del intercambio y la ayuda, en un proceso tendiente a la mercantilización de los intercambios, dando lugar a lo que denomina una “microeconomía del cuidado”. “Si lo histórico era la “reciprocidad”, el intercambio que no supone un valor de cambio ni que espera ser devuelto de forma inmediata, hoy irrumpe una veta diferente en la modalidad de ayuda entre las familias más pobres. Se produce una mercantilización, donde se realiza una transferencia privada de dinero desde los ingresos de las familias al cuidador” (2012: 125). Esto se comprende si inscribimos estas lógicas en procesos de mayor envergadura que se vienen relevando en América Latina, en los que se destaca en las redes de sociabilidad local la carencia de apoyos reales para la solución de problemas cotidianos y extraordinarios, producto de procesos de fragmentación, segmentación, precarización y aislamiento social (González de la Rocha, 2005b: 124).



desplaza de un lugar de inactividad “natural” asignado por su marido (y podríamos decir, subordinado) en la vida familiar.

En el caso de Estela, ¿qué elementos imprime en su experiencia pasar por una situación en la que –por primera vez en su vida- se escinden el mundo laboral y las posibilidades concretas de bienestar básico? Para una persona que, habiendo trabajado toda su vida no había accedido a derechos laborales ni a una protección social que le permitieran ausentarse de su lugar de trabajo sin que ello fuese en perjuicio de su ingreso, la AUH se transformó en la primera vivencia y oportunidad de contar con un ingreso monetario de respaldo sin que éste se vinculara directamente con el ejercicio de la tarea laboral.

#### 4- Sobre la mercantilización y desmercantilización del bienestar

En tanto la pregunta transversal de la tesis focaliza en las prácticas de ciudadanía ligadas a la AUH, claramente debemos calar profundo en esas prácticas y resignificar los sentidos en que mercantilización y desmercantilización operan en la experiencia vital de los sujetos que analizamos. El trabajo de campo permite cuestionar empíricamente los análisis que privilegian pensar dichos conceptos de modo dicotómico y a escala estructural. Adentrarse en el universo de la economía doméstica y las relaciones intrafamiliares permitió conocer cómo se organiza y se emplea el dinero que aportan al hogar sus distintos miembros, cuáles son las reglas que estructuran prácticas como el consumo y el ahorro, así como los conflictos y acuerdos que organizan el universo familiar. Cuando miramos las experiencias concretas comprendemos que si la AUH tiene efectos sobre las condiciones del bienestar de las familias receptoras éstos adquieren una cualidad que requiere ser abordada desde un conocimiento situado y particular. A partir del recorrido del capítulo, reponemos algunas conclusiones parciales.

En primer lugar, es cierto que por su tendencia a la universalización de una transferencia monetaria, así como por su modalidad de cobro mensual, la AUH habilitó prácticas novedosas en las economías de los hogares respecto del tipo de bienes adquiridos como a las formas de financiamiento, que se sostuvieron en la certidumbre de su cobro mensual.

Asimismo, su impacto sobre los ingresos de los hogares es notable entre 2010 y 2012 para el primer quintil de ingresos. Ahora bien, consideramos que la investigación realizada permite desestimar aquellas afirmaciones que sostienen que la AUH fue una política de creación de ciudadanía a través del consumo (lo que no implica soslayar la relevancia del acceso al consumo de los sectores populares). Teniendo en cuenta las prácticas de consumo y la organización del presupuesto que se realizan a partir de la transferencia monetaria que implica en los hogares la AUH, no podemos soslayar que aquellas se combinaron y potenciaron con la certidumbre de los ingresos laborales que se incorporaron a los hogares y permanecieron con cierta estabilidad, al menos hasta 2014.

A partir de la AUH, la transferencia de ingresos no laborales se combina con una situación novedosa en el mercado de trabajo, en el que la AUH no sustituye al ingreso laboral ante una situación de desocupación del/la jefe/a de hogar, sino que se puede combinar con ingresos laborales también estables. En este sentido, la novedad de la AUH es que lograr romper con una lógica rígida y dual sobre las condiciones de participación en el mercado laboral de las personas como “dentro/fuera” que había caracterizado a las políticas de transferencia de ingreso previas para incorporar matices que tienen efectos prácticos innovadores en los modos de intervención sobre aquellas. Encontramos entonces una diferencia respecto de la década de los noventa y el primer lustro del siglo XXI, momento que se correspondía con la imagen de estrategias familiares que componían el ingreso familiar a partir de la división del trabajo entre hombres que realizaban changas y muchas veces obtenían trabajos registrados aunque temporales y el cobro del plan entre las mujeres que se mantenían en la inactividad y generaban un ingreso –aunque mínimo- del hogar. Una pista que quedará abierta hacia futuras investigaciones es si en un cambio de coyuntura tendiente al empeoramiento de las condiciones de acceso al mercado de trabajo y de pérdida del poder adquisitivo de los salarios el ingreso monetario de la AUH puede revertir nuevamente su papel complementario para constituirse en un piso básico (mínimo e insuficiente) de ingresos.

En segundo lugar, la AUH se vuelve concreta en los usos sociales que se hace del dinero que esta implica dentro de las economías domésticas. En este sentido, su incorporación en el presupuesto familiar permite realizar gastos que antes no aparecían en el horizonte de los

gastos posibles (especialmente, aquellos gastos de las mujeres ligados al cuidado de sí, al reconocimiento y/o a proyectos personales). En casi la totalidad de los casos aquellos gastos que se vinculan a proyectos personales que sostienen las mujeres y que en algunos casos les permite reencontrarse con actividades ligadas a sus gustos, ya sea de cuidado de la estética personal como el de Sandra o avizorar un proyecto laboral de costura en el caso de Marcela no fueron reconocidos por las mujeres entrevistadas dentro de los presupuestos de las economías del hogar. Ello se explica porque en el modo de ser administrada como recurso económico, la AUH se ve tensionada por roles familiares que tienden a responsabilizar a las mujeres por el bienestar familiar y junto con la aparente libertad de “administrar sin rendir cuentas” subyace una moralidad familiarista sobre cómo se debe gastar el dinero (qué bienes son prioritarios, qué usos del dinero deben colectivizarse y qué fuente de dinero financia los diferentes bienes). Asimismo, el uso del dinero está ligado a una división sexual del trabajo a través del cual las familias distribuyen las posibilidades y límites del mercado de trabajo y de las políticas sociales según el género de sus miembros. La exclusión de las mujeres del mercado de trabajo, su inserción en tareas menos calificadas y peor remuneradas, la ausencia de consideración del ingreso proveniente de las cooperativas como “salario” o la habilitación a utilizar por su cuenta el dinero de “la asignación” tienen una historia y dinámicas propias basada en una ya ampliamente reconocida segmentación por género del mercado de trabajo.<sup>224</sup>

En tercer lugar, la resolución del bienestar se realiza de modo histórico, heterogéneo y negociado en las experiencias particulares de las familias receptoras. En el caso de Fabiana, la presencia de la AUH como ingreso monetario con sus efectos sobre la economía familiar operó como una instancia que allanó su desplazamiento a la actividad laboral con la aprobación de su entorno familiar. Así, salió de una posición de inactividad que le permitió

---

<sup>224</sup> Suponer que la AUH puede romper la inercia de un mercado de trabajo estructuralmente segmentado por género implica desconocer cabalmente las pautas históricas de organización de aquel. Así, Goren formula el interrogante de la siguiente manera: “¿afecta realmente la posibilidad de inserción laboral de las mujeres, en un mercado caracterizado por la segmentación laboral, donde los territorios femeninos y masculinos están fuertemente consolidados? (Goren, 2013: 40). En este sentido, Mabel Ariño historiza que el aumento en la participación económica femenina durante la década de 1980-1990 responde menos a un cambio en las pautas culturales respecto de los roles de género que a la pérdida del poder adquisitivo del salario masculino para cubrir las necesidades de los hogares y la dificultad de conservar un solo proveedor. En un contexto progresivo de despojo del poder adquisitivo del salario, el trabajo femenino se transforma en un salario complementario para la subsistencia (Ariño, 2010: 78).

inscribirse en relaciones socio-laborales que no había experimentado antes. En un contexto familiar de roles tradicionalmente marcados la posibilidad de participar en una instancia laboral dota de nuevos sentidos al proceso de mercantilización que ocurre allí. En el caso de Estela, contar con la certidumbre de un ingreso fijo le permite atender por primera vez una situación de salud personal. Si esto es posible, es porque accedió a una transferencia monetaria estatal que le propició un respaldo económico que le quitó la preocupación por la subsistencia de sus hijas en una situación excepcional.

¿Cómo leer esta posibilidad de acceso al cuidado de sí que le otorga la AUH desde una trayectoria laboral a la que le ha sido negado sistemáticamente su derecho a la protección social? No podemos hablar aquí del goce efectivo de un derecho adquirido. Estela puede cuidar su salud porque resuelve desde su economía privada (traspasar parte del ingreso de la AUH a su vecina) el cuidado de sus hijas. Es decir, la paradoja es que si bien atraviesa la vivencia de una situación novedosa en términos de bienestar asociada a la presencia de la AUH, ésta no se inscribe en un conjunto de derechos garantizados por el Estado sino que replica una lógica de familiarización del bienestar. El Estado brinda recursos económicos que son utilizados para la resolución individual, privada y mercantilizada del cuidado de los hijos.

En relación a ello, permanecen abiertas (y necesarias) las discusiones sobre la relación entre bienestar, Estado y ciudadanía. Las ciudadanías se amplían en tanto los derechos sociales permiten amortiguar situaciones de desigualdad. Replicar lógicas de intervención basadas en el mercado produce el reforzamiento en el ámbito privado de aquellas estructuras de desigualdad existentes.

## CONCLUSIONES

La AUH es, sin dudas, la política de transferencia de ingresos de mayor alcance por presupuesto, extensión y masividad en Argentina. Esta política avanza en la promoción del derecho a la protección social –mediante el acceso a asignaciones familiares- para todos los individuos en igual condición (se encuentren o no dentro del mercado de trabajo formal) y se sostiene en una tendencia a la universalización en el acceso que redefine la política social bajo lógicas de igualdad e inclusión en tensión. A diferencia del Programa Alimentario Nacional implementado en la década de los ochenta o la focalización de los programas sociales característicos de las formas de intervención estatal sobre la cuestión social en la década de los noventa, la implementación de la AUH se distingue por la búsqueda de restauración de las condiciones para el acceso a derechos vulnerados.

La decisión política para su implementación se encontró con un escenario con diferentes sedimentaciones que incluyen, no sin conflicto, tanto lineamientos construidos a escala internacional como la trayectoria de diversas políticas sociales implementadas previamente en nuestro país. El recorrido realizado a lo largo de la tesis ha puesto en evidencia que los lineamientos que adopta la política social no se delimitan puertas adentro del Estado-nación. El clima de época promovido por los organismos internacionales instala disputas en el modo de definir la cuestión social, más ligada a un enfoque de riesgo social en el caso del Banco Mundial y de protección social para CEPAL y PNUD, tensiones en las que la AUH se inscribe y que la exceden. Así, en la entrada al siglo XXI, la AUH se distancia del primero y en su definición visibiliza puentes con aquellos discursos de escala internacional que rearticulaban la política social a las nociones de ciudadanía y universalidad, así como a una estrategia tendiente a la inclusión social para toda América Latina. Comprender cómo se construye la cuestión social como diagnóstico y como intervención a escala nacional requirió entonces mirar cómo sintonizan las diferentes escalas de producción de discursos y de políticas.

Partiendo de esa contextualización y a través del análisis empírico situado en la periferia de la ciudad de La Plata, desplegamos el argumento central de la tesis. En primer lugar, demostramos que la AUH, como nueva política social que articula al Estado con los sectores populares, configura una oportunidad para el establecimiento de un vínculo basado en formas particulares de ciudadanía. Sostenemos que la AUH reconfigura la relación de los sectores populares con el Estado a partir de la reestructuración de las dimensiones organizativas, familiares, laborales y burocráticas de las prácticas que organizan la vida popular. En la reconstrucción de esos procesos visibilizamos que las mediaciones que configuran la política en la cotidianeidad no operan sólo de modo sincrónico, sino que tienen su propia historicidad. Por lo tanto, fue necesario inscribir esta incidencia en la larga trayectoria de las políticas sociales en la densa y multivariada relación entre Estado y sectores populares para comprender qué es lo que se pone en juego en el proceso de implementación de la AUH, así como los efectos que ésta produce.

En segundo lugar, caracterizamos el sentido general que el proceso de ciudadanía adopta como un proceso de individualización que se explica a partir de dos características que emergieron de modo transversal durante la investigación. Por un lado, la AUH modifica las condiciones de certidumbre/incertidumbre en que se establece el vínculo entre sectores populares y Estado. En este sentido, brinda un componente central en la precaria estabilización de relaciones sociales: horizontes de certeza en las condiciones de acceso a una política social.

Por otro, transforma prácticas existentes que caracterizaban la vida social y política de los sectores populares hasta entonces y al hacerlo, produce a su vez nuevas prácticas atravesadas por diversas tensiones. El vínculo directo con el Estado genera condiciones de acceso a derechos que se tornan menos dependientes del papel que los actores intermediarios habían tenido en experiencias previas en torno a políticas pasadas, como por ejemplo, los planes de empleo. De esta manera, el proceso de individualización es una forma de ciudadanía que fomenta una relación directa e individual con el Estado. A su vez, por las características que adopta, refuerza lógicas privadas de mercantilización y familiarización de acceso al bienestar en las que el Estado soslaya su responsabilidad como garante de derechos.

Estas transformaciones tienen efectos novedosos sobre las lógicas de inscripción colectiva de derechos que conformaban la experiencia histórica de las políticas sociales existentes hasta entonces, sostenidas en la sedimentación de lazos de cercanía territorial, familiares, de amistad, políticos y de militancia. Como resultado, la AUH genera condiciones de acceso a bienes y servicios ligados a la protección social (salud, educación, vestimenta, alimentos, tecnología, ocio) que modifican las prácticas de sociabilidad política de los sectores populares.

En tercer lugar sostenemos que la AUH tiene implicancias contradictorias cuando buscamos comprender las “realidades de ciudadanía” que se construyen en torno a esta política. Las modificaciones que refuerzan un sentido ciudadanizador orientado a la ampliación de acceso a derechos no se comprenden de modo acabado sin las paradojas que lo constituyen. Nuestra tesis se detiene en los matices para mostrar que no hay respuestas acabadas ni tajantes sobre los efectos del proceso de ciudadanía que la AUH posibilita. ¿Cuáles son las tensiones que produce la AUH en las prácticas de ciudadanía y qué efectos tienen?

Podemos comprender las características concretas y situadas que adoptan los procesos estructurales mencionados desde el recorrido por las tres mediaciones de la política que analizamos. Respecto de las implicancias de la AUH en los vínculos de sociabilidad política local, la dinámica política y administrativa de la AUH desplazó a las organizaciones socioterritoriales, mediaciones que históricamente habían activado las demandas por derechos ligados al bienestar. En parte, ello se explica porque el carácter abierto de acceso a la AUH reduce los márgenes en los que las organizaciones habían moldeado su rol de mediadoras e intervenido respecto de aquellas situaciones que habitualmente solían ser objeto de reclamo.

En la experiencia territorial analizada la forma de publicidad de los requisitos para su acceso, la llegada de las oficinas de la ANSES al barrio, la actualización del monto vía la ley de movilidad dos veces por año así como la inexistencia de una instancia de contraprestación laboral vinculada a su cobro, modifican los modos de coordinación social de la demanda del Movimiento Justicia y Libertad y su agenda de trabajo. Este proceso

produjo lo que denominamos una división del trabajo entre Estado y el MJyL consensuada implícitamente por ambos: el primero se encarga de la AUH y la organización del programa Argentina Trabaja. En esa división del trabajo entre programas “del Estado” y programas “de las organizaciones” opera no solo la reglamentación del programa “bajada” por el Estado (que en casos previos había sido sorteada incluso por estos mismos actores), sino la propia mirada de las organizaciones sobre sus ámbitos de intervención político-territorial. El modo de sobrevivir a una dinámica política que implica un cambio cualitativo en la forma de circulación y gestión de los recursos para los sectores populares consiste en disputar nuevos programas que no se contraponen con la AUH, sino que pueden complementarse con ella. Asimismo, el MJyL reorienta su trabajo territorial para vincular a las principales receptoras de la AUH –las mujeres- con las cooperativas, a partir de reivindicar su rol como trabajadoras en el ámbito barrial y de los talleres de capacitación educativa, laboral y de género. En el caso de la copa, la red local cuenta con menos margen para contrarrestar los efectos que la AUH genera y limitadas herramientas para componer ese vínculo que se desarticula.

Como contracara, se vuelven menos colectivizables las demandas ante situaciones de vulneración de los derechos promovidos por la AUH. Cuando por diferentes motivos alguna persona no logra el acceso, sea en el momento de la inscripción (por ejemplo, porque está mal confeccionada la partida de nacimiento) como en el momento de cumplimentar los requisitos para su cobro (en uno de los casos que vimos, por ausencia de vacantes en la escuela) la ausencia de canales de disputa para enfrentar esas exclusiones desde la demanda colectiva refuerza una posición estructural ya débil de esta población. La paradoja es que a la vez que avanza en allanar mecanismos que rompen con vínculos focalizados y de ese modo amplifica su llegada a un universo más amplio de receptores (adultos y niños/as) afecta a las condiciones de posibilidad de construcción colectiva y politización de la demanda por el acceso que terminan llevando adelante, de modo individual, las personas que quedan excluidos de aquella.

Respecto de la circulación por el entramado burocrático-estatal, la certidumbre se expresa en el modo en que se informa, gestiona y accede al cobro (estabilización del acceso a la cobertura, tiempos regulares de cobro, montos de cobro y aumentos), así como la



monetización del vínculo que la AUH produce y el monto que significa. Los horizontes de certidumbre se encarnan tanto en el momento de tramitar el acceso a la AUH como en el momento de su cobro. El modo en que la información circula hacia y entre los/as posibles receptores, las formas de colaboración que se despliegan tanto en el territorio como dentro de las oficinas estatales para generar las condiciones que permitan resolver los trámites (la ANSES se acerca al barrio e informa cara a cara sobre los trámites de inscripción) posicionan a los sujetos- receptores en un lugar activo. En el caso concreto analizado, las personas reconocen que en el vínculo con el Estado hay un tiempo de espera “natural” que incluye tres momentos: el que transcurre entre sacar el turno y ser atendido, el que requiere la realización misma del trámite (ya sea que cuente con el tiempo de “*la cola*”, en el caso de la oficina de 13 y 44, las horas en la sala de espera y la duración de la atención una vez que toca su turno) y finalmente, los días que pasan entre que se realizó exitosamente el trámite y que efectivamente cobran la AUH. El plazo que toma el recorrido por todo el circuito estatal vinculado a la AUH, que en total suma aproximadamente 2 meses, es parte del acervo común de conocimiento con el que cuentan las personas que se acercan a la oficina y conforma uno de los pilares del acuerdo tácito del vínculo que establecen con la ANSES.

Los sujetos que recorren sus circuitos burocráticos y transitan por sus oficinas, lejos de ocupar una posición pasiva, reconocen y delimitan aquellas esperas que son tolerables de aquellas que no y al hacerlo, establecen un acuerdo siempre contingente en el que negocian los tiempos y mecanismos legítimos de funcionamiento del Estado y adoptan una posición activa y por momentos desafiante de esa relación situada con el Estado. Las demandas de las personas que transitan por los circuitos burocráticos por momentos desbordan los parámetros de relación que el Estado delimita. Como ciudadanos/as individuales, lejos de una actitud pasiva, los sujetos recrean otras formas vínculo con el Estado. Los márgenes de certidumbre e incertidumbre que se entablan en la relación entre Estado y sectores populares, lejos de ser fijos, impuestos unilateralmente y estar tipificados, pueden ser corridos por uno u otros, y ello se expresa en las disposiciones variables de quienes individualmente recurren a las ventanillas del Estado. Se produce así una novedad en el vínculo burocrático de los sujetos receptores de la política estatal, en tanto se fortalece una

ciudadanía individual tendiente a la universalidad que afianza una relación diádica Estado-sectores populares. Estas nuevas prácticas se ven posibilitadas, en algunos casos, porque convergen con una mirada de los/as empleados/as estatales que cuestionan su propio rol en tanto que intermediarios de una política de alcance masivo y en esas microprácticas que encarnan al Estado, la administración se objetiva en papeles y en condiciones laborales de sus trabajadores/as, pero también en contención y valoraciones afectivas y políticas sobre los sujetos que acuden a las oficinas.

La construcción de certidumbres y la transformación de prácticas se observa también en el ámbito doméstico. La certidumbre experimentada en el cobro de la AUH dentro del ámbito doméstico organiza la economía familiar con perspectiva de mediano plazo. Contar con un ingreso de periodicidad mensual permite a los hogares aumentar el gasto del hogar, acceder al crédito por vías formales o acuerdos informales y proyectar el acceso a bienes y experiencias significativas (el colchón, un viaje familiar, la fiesta de 15). La monetización del vínculo y el monto que implica logra inicialmente reducir las desigualdades socioeconómicas entre los hogares. Combinada con los ingresos laborales, amplía el rango de consumo de las familias. Asimismo, su presencia en los hogares ofrece en algunos casos un salario complementario para elevar el piso material de bienestar, y en otros, un ingreso monetario de respaldo ante situaciones de vulnerabilidad (enfermarse) cuya atención no están contempladas por las políticas públicas por la ausencia de acceso a la seguridad social vinculada al empleo.

Ahora bien, por la modalidad que adopta la organización del dinero de la AUH en el presupuesto familiar, genera un efecto controvertido: traslada la responsabilidad por el goce efectivo de su acceso al ámbito privado y desocializa el acceso al bienestar. Como consecuencia, refuerza la familiarización el bienestar. Esto se debe a que el Estado transfiere dinero pero no cambia la estructura a partir de la cual las familias acceden al derecho, es decir, no genera en la oferta pública mejores condiciones para la apropiabilidad de los derechos. Las prácticas de monetización sin una modificación de otras formas de intervención complementarias del Estado (ampliación de cupos en las escuelas, infraestructura, calidad educativa y sanitaria, información nutricional, organización del sistema de salud a escala local, políticas públicas de cuidado infantil, regularización del

acceso al DNI, por mencionar algunas) soslayan la responsabilidad central del Estado como garante de derechos, propia del sentido con que entendemos se construye la ciudadanía. Si el Estado amplía derechos, nuevamente es a nivel de las familias que debe resolverse la accesibilidad (organizar los arreglos necesarios para hacer el trámite; resolver el acceso a la escuela o a la salita de salud para cumplimentar los requisitos; distribuir el uso del dinero).

En el modo de ser administrada como recurso económico y en el uso social del dinero que realizan los hogares, la AUH se ve tensionada por roles familiares que tienden a responsabilizar a las mujeres por el bienestar familiar. Junto con la aparente libertad de “administrar sin rendir cuentas” subyace una moralidad familiarista sobre cómo se debe gastar el dinero (qué bienes son prioritarios, qué usos del dinero deben colectivizarse y qué fuente de dinero financia los diferentes bienes). Asimismo, el uso del dinero está ligado a una división sexual del trabajo a través del cual las familias distribuyen las posibilidades y límites del mercado de trabajo y de las políticas sociales según el género de sus miembros. En síntesis, los avances en términos ampliación del bienestar pueden tener efectos contradictorios en términos del tipo de ciudadanías que construye para las mujeres-madres: la particularidad de la AUH no es que feminice (algo que ha existido históricamente) sino que la desvinculación del acceso a la transferencia estatal de la participación en organizaciones sociales nuevamente privatiza la acción de esas mujeres-madres que durante experiencias previas habían socializado su rol doméstico en los entramados barriales. Así, se desarman dinámicas que habían instalado algunas, sino incipientes, grietas en un modelo histórico de cuidado feminizado.

Hasta aquí destacamos los efectos particulares que la AUH tiene en el caso analizado. ¿Cuáles son los aportes de esta tesis a la indagación en la relación entre ciudadanía y política social? El trabajo tomó un desafío metodológico que fue el de operacionalizar la observación de prácticas ciudadanas. Adoptamos una mirada sobre aquellas mediaciones que entendemos componen la política en la experiencia concreta de los sujetos que participan de ella: la burocracia, la vinculación con las organizaciones socioterritoriales y el hogar-familia. Esta decisión nos permitió reconstruir empíricamente y poner en diálogo ámbitos que desde las miradas normativas sobre la ciudadanía suelen aparecer escindidos: la reglamentación estatal, la acción colectiva, las redes territoriales, la inserción laboral y el

mundo doméstico. De este modo pudimos mostrar cómo se tensionan ciudadanía individuales y colectivas y de qué manera operan y se combinan lógicas mercantilizadas, familiarizadas y/o estatizadas de acceso al bienestar.

Luego, mostramos que la política social no conforma ciudadanía de un modo abstracto o normativo sino que redefine vínculos entre mercado de trabajo, asistencia y políticas universales teniendo en cuenta una relación histórica entre Estado y sectores populares en el que el entramado de vínculos de las experiencias previas sedimentan y se actualizan. En la disputa hegemónica sobre el orden social que puede reabrir la implementación una nueva política, la decisión estatal no se impone de modo unívoco sino que conforma una oportunidad para negociar y redefinir márgenes de incertidumbre y certidumbre en las condiciones de acceso a los bienes, servicios y derechos que conforman las condiciones de vida y pisos de bienestar de los sectores populares.

Esta discusión es vertebral en tanto el horizonte de certezas es necesario y constitutivo del acceso a derechos, y se vuelve central en un contexto en que la tendencia de las políticas previamente instaladas abogaban procesos sostenidos en la focalización y la incertidumbre. Pero no es suficiente. Allí es donde se tensiona la inclusión -como reconocimiento de derechos frente a una situación existente de desigualdad en el acceso a derechos que es necesario superar, o al menos, contener-, con la accesibilidad -como garantía de goce de un derecho-, y emergen los efectos paradójicos que la intervención estatal puede provocar en el acceso al bienestar. Cuando garantiza la inclusión mediante la transferencia de ingresos pero no avanza en los marcos institucionales de garantía de acceso, el Estado mercantiliza el bienestar y favorece su segmentación.

Finalmente, y como resultado de lo anterior, la posibilidad de concretar el derecho dependerá de cómo operen en la dinámica de acceso efectivo los vínculos complementarios de diferente alcance que son constitutivos de la experiencia de los sectores populares: la circulación por la burocracia, el acceso al mercado de trabajo, la articulación en colectivos socioterritoriales y las negociaciones de alcance familiar. En esas dinámicas, los efectos de los lazos que se entraman en torno a la AUH muestran que el acceso a derechos lejos de producir ciudadanía homogéneas, se construye con sesgos generizados que tampoco son

lineales. Por un lado, los vínculos y tránsitos que involucran el acceso a la AUH refuerzan una moralidad femenina caracterizada por la responsabilización de las mujeres por los trámites burocráticos para el acceso a la política social en las ventanillas del Estado (bajo el supuesto de que las mujeres están en condiciones de compatibilizar más fácilmente las responsabilidades domésticas y laborales con los tiempos que la circulación por la oficinas del Estado requiere); el rol como administradora del ingreso monetario que privilegia una mirada maternalizada (de los integrantes de la familia, de las vecinas y de las propias mujeres) para organizar la compra de bienes y las decisiones sobre el gasto del hogar; su rol materno (como madres o como abuelas) como cuidadoras de los/as niños/as; el anclaje en la periferia urbana por la dificultad de acceder a las oportunidades laborales o de formación que se radican en el centro de la ciudad y la recarga de tareas comunitarias para quienes participan de espacios de organización territorial.

Por otro, en la vivencia cotidiana de esas experiencias, se generan situaciones en las que las mujeres se encuentran y reconocen en lugares que las atraviesan con nuevas vivencias: las cooperativas como primera experiencia laboral; la participación en programas educativos y/o de capacitación profesional; el intercambio en talleres; la protesta en la calle, la sala de espera como refugio; la oficina pública como lugar de resolución de problemas y de revinculación con el Estado y/o el acceso a microemprendimientos ligados al deseo individual o el cuidado de sí. Así, reconstruimos empíricamente aquella distinción analítica que Chatterjee (2008) anunciaba entre ciudadanos y poblaciones; los primeros en el ámbito de la teoría, las segundas en el objetivo de la política. La modalidad concreta que adopta la noción abstracta de “sujeto de derechos” que la AUH proclama tiene consecuencias paradójicas en la vida cotidiana de las poblaciones que son objeto de la política. En muchos casos, la AUH les permite acceder a una experiencia individual (material y simbólica) que es novedosa, valorada, significativa y por momentos, subversiva del orden de sus vínculos cotidianos; estructuralmente, refuerza una posición de desigualdad de género en cuanto a las responsabilidades y roles asignados a las mujeres, particularmente en las prácticas concretas que despliegan para su obtención.

Para terminar, cabe realizar una última reflexión. Hemos abordado la AUH desde el rol central que adoptan las mujeres-madres en su dinámica. Han quedado invisibilizados así los

varones y los/as niños/as, sujetos que también están involucrados en la política. Esto ha sido producto de una decisión teórico-metodológica de nuestra mirada, preocupada por una historia de larga data en que la política social ha maternalizado a las mujeres y de nuestra inquietud por reconocer qué novedades aporta la AUH en esa larga trayectoria. Pero también es resultado de un emergente de nuestro trabajo de campo. Cuando comenzamos a indagar sobre la AUH en los tres escenarios que conforman los capítulos empíricos de la tesis, el primer sujeto que se visibilizó en ese entramado fueron las mujeres-madres. Ellas están en las colas y en la sala de espera de la ANSES; ellas hacen el esfuerzo de conciliar su responsabilidad laboral con el bienestar doméstico; ellas se ocupan de realizar trámites, de obtener certificados, de inscribir a los/as niños/as en la escuela, del cuidado; ellas organizan el gasto y el ahorro familiar en relación a la moralidad doméstica; ellas protestan, desafían a la autoridad, ocupan la calle, prenden fuego; ellas juegan con sus hijos/as, trabajan, estudian, se enferman, proyectan, se capacitan, se alegran, se esperan, sueñan... Sin el diálogo que me habilitaron estas enormes mujeres, esta tesis no hubiese sido posible.

## EPÍLOGO

### Perspectivas a futuro

**Situación 1-** Nuestro país atravesó un cambio de coyuntura política desde diciembre de 2015. Sobre el proceso de universalización en el que avanzó la AUH, comenzaron a producirse disputas por los sentidos que el gobierno de la Alianza Cambiemos imprime sobre la AUH. Desde la difusión que hace, la AUH comienza a ser releída en clave de segmentación social, orientada a la intervención del Estado focalizada sobre familias pobres, mestizas y monoparentales frente a la asignación familiar orientada a familias e padre y madre blancos que habitan en una vivienda de material. Así abre la puerta para revertir sentidos de la AUH vinculados a la universalización por lógicas de discriminación y focalización. La imagen que circuló y generó controversias fue la siguiente:<sup>225</sup>

The image shows two posters side-by-side. The left poster is titled 'ASIGNACIONES FAMILIARES' and features a family with a man, a woman, and a baby. Below the image is a table titled 'Calendario de Pagos' with columns for 'MES A COBRAR' and 'DOCUMENTOS TERMINADOS EN' (0 y 1, 2 y 3, 4 y 5, 6 y 7, 8 y 9). The right poster is titled 'ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO ASIGNACIÓN POR EMBARAZO PROGRESAR' and features a woman with two children. Below it is another 'Calendario de Pagos' table with columns for 'MES A COBRAR' and 'DOCUMENTOS TERMINADOS EN' (0, 1, 2, 3, 4).

MES A COBRAR	0 y 1	2 y 3	4 y 5	6 y 7	8 y 9
Septiembre	14/09	15/09	16/09	19/09	20/09
Octubre	14/10	17/10	18/10	19/10	20/10
Noviembre	14/11	15/11	16/11	17/11	18/11

MES A COBRAR	0	1	2	3	4
Septiembre	05/09	06/09	07/09	08/09	09/09
Octubre	05/10	06/10	07/10	11/10	12/10
Noviembre	04/11	07/11	08/11	09/11	30/11
Diciembre	05/12	06/12	07/12	12/12	13/12

<sup>225</sup> “Repudio en las redes a los discriminativos afiches de la ANSES”, [https://www.diarioregistrado.com/redes/repudio-en-las-redes-a-los-discriminativos-afiches-de-la-anses\\_a57f7b6360c297bac2b681229](https://www.diarioregistrado.com/redes/repudio-en-las-redes-a-los-discriminativos-afiches-de-la-anses_a57f7b6360c297bac2b681229)

**Situación 2-** Luego de asumir, el gobierno de la Alianza Cambiemos planteó un cambio de contexto respecto de los programas cooperativistas. Por un lado, bajo el lema de profundizar las estructuras de programas existentes, se suspendieron las altas administrativas en el programa “Argentina Trabaja”. Por otro, el gobierno planteó la necesidad de revisar la situación de las cooperativas a nivel nacional acusadas de llevar adelante prácticas de corrupción.<sup>226</sup>

**Situación 3-** En una nota publicada el 16 de octubre de 2017 titulada “CAMBIEMOS o La victoria del chori financiero” el periodista Alejandro Bercovich sostenía:

“A fines de julio, apenas tres semanas antes de las PASO, Mauricio Macri amplió el programa Argenta y le ofreció a cada pobre del país un préstamo personal de 3 mil pesos por hijo a un año o de 5 mil pesos por hijo a dos años. Por decreto para no perder tiempo, aunque tenía acuerdo opositor en el Congreso, el Gobierno desató una fiebre de endeudamiento popular de consecuencias económicas todavía imprevisibles. El miércoles posterior a las primarias, todos los beneficiarios de Asignación Universal por Hijo (AUH) y de pensiones no contributivas quedaron habilitados para pedir esos créditos personales por internet, mediante un trámite de quince minutos tras el cual les depositan la plata en cinco días. El viernes previo a las elecciones generales, apenas nueve semanas después, la ANSES ya había efectivizado 1.534.004 préstamos, además de otros 867.660 para jubilados y empleados en relación de dependencia con ingresos familiares inferiores a 32 mil pesos”<sup>227</sup>

Estas tres situaciones leídas a la luz de la tesis dejan abiertos nuevos interrogantes hacia el futuro: ¿Puede la AUH volver a adoptar una lógica de instrumento de intervención focalizado en detrimento del sentido universalizador con que emergió? ¿Cómo afecta el proceso de individualización vivido las estrategias de las organizaciones territoriales frente al cuestionamiento gubernamental del modo en que organizan colectivamente los recursos (cooperativas) a partir de los cuales se habían rearticulado desde 2009? ¿Trasuntará la AUH en un instrumento para aumentar el endeudamiento de los sectores más vulnerables y qué efectos puede tener esto sobre las familias ante cambios bruscos en la composición de ingresos de los hogares?

---

<sup>226</sup> “El Gobierno posterga la reapertura de los planes Argentina Trabaja” La Nación 19/07/2016 y “Cooperativas bajo sospecha por lavado”, La Nación 06/10/2016.

<http://www.lanacion.com.ar/1919745-el-gobierno-posterga-la-reapertura-de-los-planes-argentina-trabaja>;

<http://www.lanacion.com.ar/1945245-miles-de-cooperativas-y-mutuales-quedaron-bajo-sospecha-por-lavado>

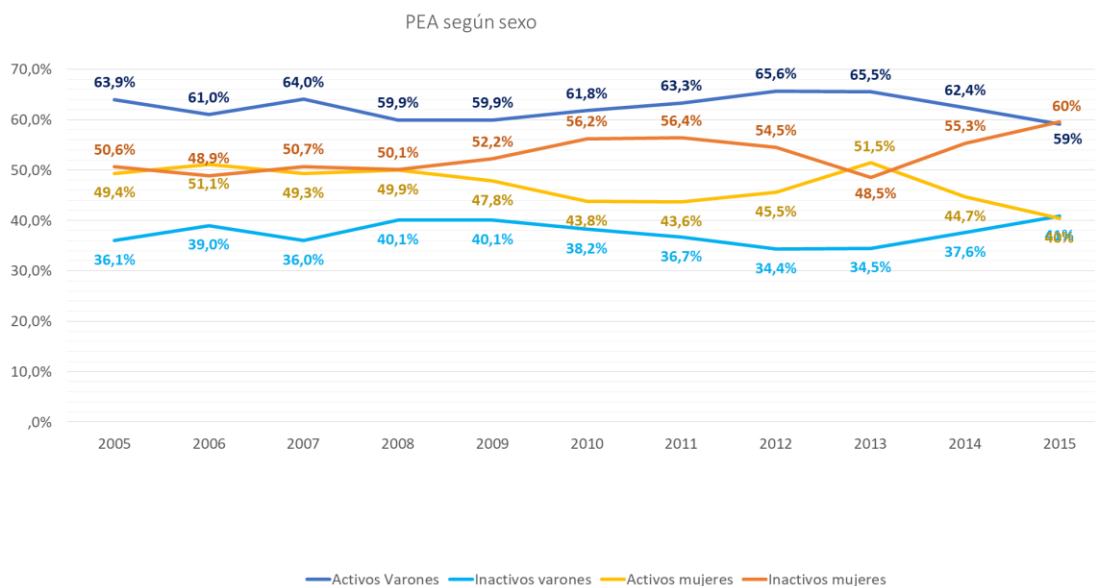
<sup>227</sup> Revista *Crisis*, 25/10/2017, disponible en <http://www.revistacrisis.com.ar/notas/la-victoria-del-chori-financiero>



## ANEXO

Mercado de trabajo y género en Gran La Plata

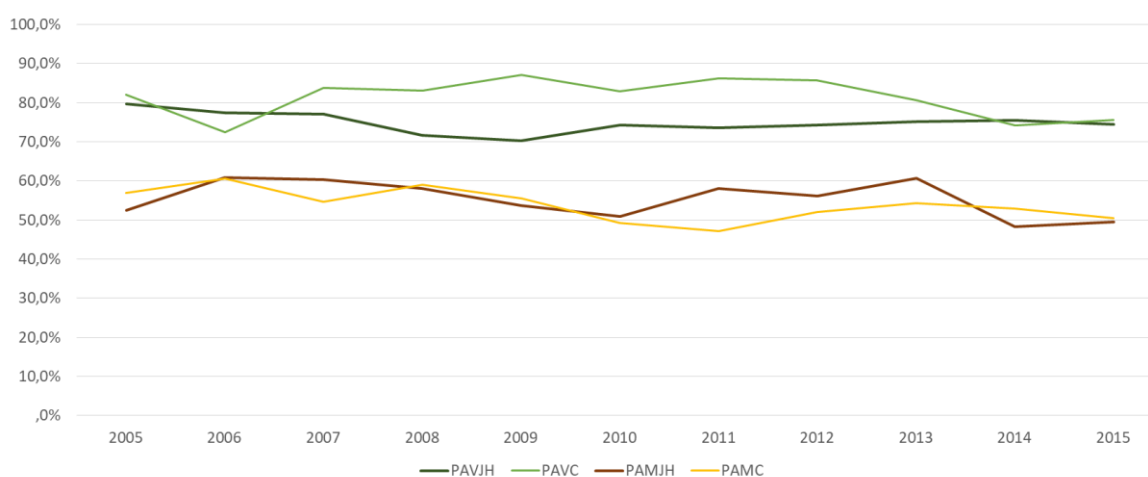
**Cuadro A1: PEA según sexo en Gran La Plata- 2005- 2015**



Al revisar el cuadro A1, observamos una tendencia estable de participación masculina que ronda el 60%, con picos de participación que alcanzan entre el 64% en 2007 y sobrepasan el 65% en 2012; y una disminución por debajo del 60% en años críticos para la economía argentina como es el 2008. El análisis de la participación femenina en el mercado de trabajo también indica tasas relativamente estables pero se mantienen en un promedio de 15 puntos por debajo de la masculina. Asimismo, otra diferencia es que no se producen descensos marcados en coyunturas de crisis económica, tal como se refleja en 2008 para la tasa masculina. En cambio, la tasa femenina desciende 4 puntos a partir de 2010 para volver a alcanzar el 51% en 2013. Esta disminución, aunque coincidente con la implementación de la AUH, no puede tomar solo a aquella como variable explicativa. Si observamos la tendencia a la disminución por un lado, hay que notar que ya había comenzado hacia 2009, donde se reduce un 2.1% con respecto a 2008. Por otro, a que la tasa de participación femenina tienen en dicho periodo (2009-2012) un comportamiento inverso a la tasa de participación masculina: cuando esta última aumenta, aquella disminuye, con excepción del

año 2013, único corte en que ambas aumentan a la vez. Es decir, otra hipótesis a considerar es que la disminución de la tasa de participación femenina podría explicarse por el incremento de la participación masculina, es decir, por la centralidad que recupera, luego de la crisis de 2008, el empleo masculino dentro de los hogares.

**Cuadro A2: Tasa de participación masculina y femenina según posición respecto del jefe de hogar (Jefe de hogar o cónyuge)- 2005-2015**

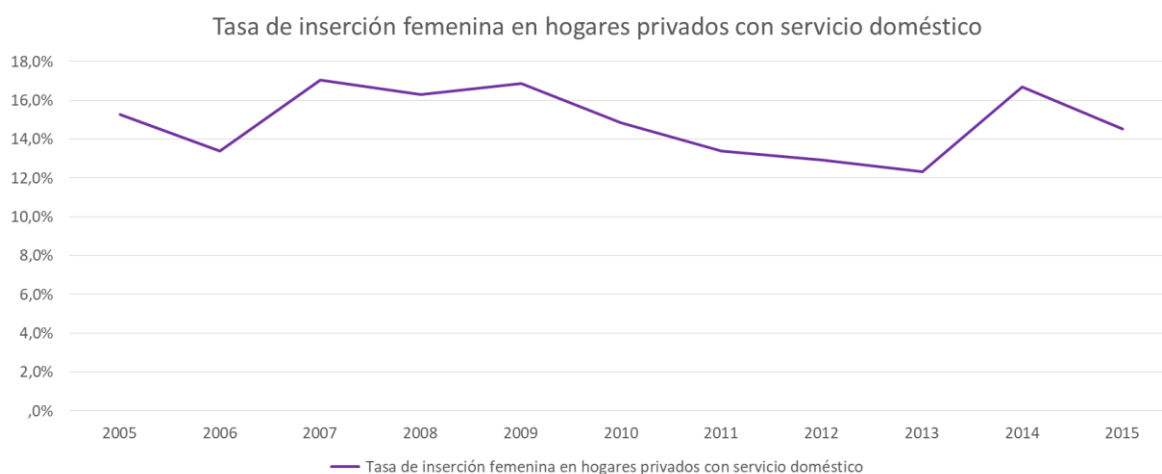


Al analizar el periodo 2005-2015 observamos que cada 100 jefes de hogar masculinos, entre 70 y 80 integran la PEA, participación que no sufre variación significativa cuando observamos qué sucede con los cónyuges masculinos, quienes conservan inclusive tasas más altas de participación que los jefes de hogar (excepto para los años 2006, 2014 y 2015). Llama la atención que si bien la tasa de actividad conserva la misma distribución para jefes de hogar y cónyuges en general, cuando miramos dicha distribución según sexo encontramos variabilidad. En ambos casos, la participación masculina supera el promedio de participación de la PEA en general tanto para cónyuges como para jefes, que promedia entre el 65 y 70% para los jefes y entre el 55 y 60% para los cónyuges. Los hombres que conforman la población activa superan el promedio de tasa de actividad tanto si son jefes de hogar como si son cónyuges (casi 8 de cada 10 en ambas situaciones).

Cabe destacar que los porcentajes de participación de las mujeres en la PEA -sea como jefas o cónyuges- está por debajo de dicho promedio de distribución de la PEA en general. Entre las mujeres comienza a marcarse la misma tendencia que entre los hombres (en cuanto a la ausencia de diferencia entre ser jefa de hogar o cónyuge) pero en niveles de participación mucho más bajos que aquellos, ya que solo la mitad de las mujeres pertenece a la PEA. Tampoco se presentan diferencias significativas en las tasas femeninas según relación de parentesco, en ambos casos, las tasas se encuentran por debajo del 60% para las jefas. En el caso de las mujeres cónyuges, menos de la mitad integra activamente el mercado de trabajo.

En síntesis, hay una proporción de participación masculina más alta dentro de la PEA, independientemente de quien ocupa el rol de jefe de hogar. Los efectos que una política como la AUH puede producir se inscriben sobre familias que están atravesadas por la inercia de estructuras segmentadas y desiguales en el mercado laboral sobre el que la AUH no tiene sino efectos espurios.

**Cuadro A3: Tasa de inserción femenina en hogares privados con servicio doméstico para gran La Plata (2005-2015).**



Entre 2009 y 2013 la tasa de participación femenina en la rama de actividad que corresponde a hogares privados con servicio doméstico cae en Gran La Plata más del 4%. A partir de estos datos, una hipótesis que podría retomarse para trabajar a escala local es la de los trabajos que sostienen que la AUH retira a la mujer del mercado de trabajo en aquellos casos en que las mujeres encuentran en segmentos precarios, flexibles y de baja valorización, como el del trabajo doméstico.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adelantado, José y Elenise Scherer, “Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en América Latina”, en *Revista Chilena de Administración Pública*, 2008, N° 11 Junio, pp. 117-134.
- \_\_\_\_\_ (coord.) (2000). *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Icaria, España.
- Agis, E., Cañete, C. y Panigo, D. (2010), “El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina”, Documento de trabajo CEIL-PIETTE, Argentina.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2006) “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres” (pp. 81-124) en Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines, Prometeo.
- Andrenacci, Luciano y Daniela Soldano (2006). “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines, Prometeo. Pp. 17-80.
- \_\_\_\_\_ Lidia Ikei, Elina Mecle y Alejandro Corvalán (2006). “La Argentina de pie y en paz: acerca del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y del modelo de política social de la Argentina contemporánea” en Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines, Prometeo. Pp. 181-212.
- Anderson, Perry ([1980], 1985). *Teoría, política e historia. Un debate con E. P. Thompson*, Madrid, Siglo XXI.
- Arcidiácono, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy (2011) “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?” en *Margen* n° 61.Pp. 1-16.
- Arceo, Nicolás, González Mariana, Mendizábal Nuria y Basualdo Eduardo (2010): “El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre el mercado de trabajo”, en *La economía argentina de la post-convertibilidad en tiempos de crisis mundial*, CIFRA-CTA, Ed. Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Aretxaga, Begoña (2003). “Maddening States” in *Annual Review of Anthropology*, Vol. 32 (2003), pp. 393-410.

- Arias, Ana Josefina (2011). "Formas de interpretación de la pobreza. Ensayo sobre la primera década del siglo" en Diloretto y Arias (comps.) *Miradas sobre la pobreza. Intervenciones y análisis en la Argentina posneoliberal*. La Plata, EDULP. Pp. 111-124.
- Ariño, Mabel (2010). "Transformaciones en el mercado de trabajo". En: Susana Torrado, ed., *El costo social del ajuste, vol. 1*, Buenos Aires, Edhasa.
- Auyero, Javier (2011). "Patients of the state. An Ethnographic Account of Poor People's Waiting" in *Latin American Research Review*, Vol. 46, No. 1. Latin American Studies Association. (Pp. 5-29).
- \_\_\_\_\_ (2013). *Pacientes del Estado*, Eudeba, ISBN: 9789502322339.
- Balerdi, Soledad (2016). "¿Se puede hablar de la intervención del Estado?". Aproximaciones etnográficas a un conflicto por relocalizaciones en un barrio del Gran La Plata". Publicado en actas en la IX Jornadas de sociología, UNLP.
- Barbeito, Alberto y Rubén Lo Vuolo (2009). "Ingreso ciudadano para la niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria", Serie Documentos de Trabajo – N° 70, CIEPP.
- Barragán, Rossana y Fernanda Wanderley "Etnografías del Estado en América Latina. Presentación del dossier" en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 34, Quito, mayo 2009, pp. 21-25 FLACSO -Sede Académica de -Ecuador. ISSN: 1390-1249 pp. 21-25.
- Battistini Osvaldo (coord.) (2002). *La atmósfera incandescente: Escritos políticos sobre la Argentina movilizada*. Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad.
- Belvedere, Martínez et al. (2012). *Para ustedes del otro lado: la producción continua del orden y las marginaciones sociales en las rutinas cotidianas de "hacer la cola" para acceder a servicios públicos en la ciudad de Buenos Aires*, Documentos de trabajo n°63, Buenos Aires, IIGG.
- Benza, Gabriela (2016). La estructura de clases argentina durante la década 2003-2013. En Kessler, Gabriel (Ed.), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_, Rodolfo Iuliano, Sonia Álvarez Leguizamón y Jerónimo Pinedo (2016). "Las clases sociales en la investigación social de la Argentina (2003-2014)" en Álvarez Leguizamón, Arias y Muñiz Terra (coords.) *Estudios sobre la estructura social en la Argentina contemporánea*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CODESOC - Consejo de

Decanos de Facultades de Ciencias Sociales y Humanas. PISAC-Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea. Pp. 143- 214.

-Bertranou, Fabio (coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Organización Internacional del Trabajo.

-BM (2006). *Equidad y desarrollo. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: BM.

-Burkart, Mara, Lorena Cobe, Bruno Fornillo, Patricia Zipcioglu (2009) “Las estrategias de las organizaciones de desocupados a partir de la crisis de 2001” en Pereyra, Sebastián, Pérez, Germán y Schuster Federico (eds.). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires, Ediciones Al Margen. Pp. 35-64.

-Bustelo, Eduardo (1998). “Expansión de la ciudadanía y construcción democrática” En: *Todos Entran, propuestas para sociedades incluyentes*. UNICEF, Santillana, Bogotá.

-Bustos, Juan Martín y Soledad Villafañe (2011). *Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo*. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL. Ministerio de Trabajo.

-Calabria, Alejandro A.; Calero, Analía Verónica; D’Elia, Vanesa; Gaiada, Julio and Rottenschweiler, Sergio (2010). “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una política de inclusión para los más vulnerables”, Online at <http://mpr.aub.uni-muenchen.de/36058/> MPRA Paper No. 36058, posted 19. January 2012

-Calhoun, C. (2001). “Putting emotions in their place”. In: J. Goodwin, J.Jasper, M. and F. Polletta (org.) *Passionate politics. Emotions and social movements* (pp 45-57). Chicago: The University of Chicago Press.

-Calvi Gabriel y Carla Zibechi (2006). “¿El epitafio del plan jefes de hogar o una nueva orientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios sociolaborales posibles ante la consolidación del plan familia”, *Laboratorio/n line-* Revista de Estudios Sobre Cambio Social. Año VII, nº 19, otoño / Invierno 2006.

-Campione, Daniel y Beatriz Rajland (2006). "Piqueteros y trabajadores ocupados en la Argentina de 2001 en adelante: novedades y continuidades en su participación y organización en los conflictos". En: Caetano, Gerardo, comp, *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires, CLACSO.

- Carpio, Jorge e Irene Novakovsky (1999). “La cuestión social de los años noventa en Argentina: Una nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas” en Carpio y Novakovsky (comp) *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Bs As, FCE-SIEMPRO-FLACSO.
- Castel Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Bs. As., Paidós.
- Cecchini Simone y Rodrigo Martínez. *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile: UN-CEPAL, 2011.
- Cena, Rebeca y Chahabenderian, Florencia (2012). “El crédito y el consumo como condiciones de contentar y contener a las poblaciones expulsadas” en Boletín Onteiken, Estudios sobre Acción Colectiva y Conflicto Social, CIECS-CONICET. Córdoba, pp. 37 – 52. ISSN: 1852-3854.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Santiago de Chile: CEPAL-UN.*
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile
- CEPAL (2002). *Globalización y desarrollo. Síntesis*. XXIV periodo de sesiones. Brasilia, Brasil.
- Cerrutti Gabriela y Grimson Alejandro (2004), *Buenos Aires: neoliberalismo y después. Cambios socio-económicos y respuestas populares*, Cuadernos del IDES n° 5, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina.
- Chant, Sylvia (2006). “Not incomes but inputs: critiquing the “feminisation of poverty” and the “feminisation” of anti-poverty programmes”. International Seminar Development and Vulnerability: Outlooks for Resuming Development in Southern Countries, Institute of Economics, Federal University of Rio de Janeiro, 4 y 6 septiembre.
- Chatterjee, Partha (2011). “La política de los gobernados” en *Revista Colombiana de Antropología*. Volumen 47 (2), julio-diciembre, pp. 199-231.
- \_\_\_\_\_ (2008). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cogliandro, Gisell (2010). “El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas”. Fundación Siena,



Apuntes 12. Marzo 2010. Disponible en el sitio web de la Fundación Siena [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)

-Cortazzo, Inés y Patricia Schettini (2003) “Un estudio sobre el diseño de políticas sociales: el caso jefas y jefes de Hogar” ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 5 al 8 de noviembre. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/04/cortazzo-schettini.pdf>

-Cortés, Rosalía (2015). “Estancamiento de la participación económica de la población: desigualdades de género, restricciones de la oferta de cuidado y transferencias sociales”, XII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo – Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET), Buenos Aires, 5 al 7 de agosto.

-\_\_\_\_\_y Gabriel Kessler (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de Sociología*, 9.

-\_\_\_\_\_, Groisman Fernando y Augusto Hosowski (2004). “Transiciones ocupacionales: El caso del Plan Jefes y Jefas” en *Realidad Económica* n° 202. Pp. 1-17.

-\_\_\_\_\_ y Adriana Marshall (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa” en *Desarrollo Económico*, vol 39, n° 154- julio-septiembre. Pp- 195-212.

-Cravino, M.C., Fournier, M., Neufeld, M.R. y Soldano, D. (2002) “Sociabilidad y micropolítica en un barrio bajo planes”. En Andrenacci, Luciano (comp); 2002. *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Editorial Al Margen-UNGS.

-Curcio, Javier (2011). “Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del 90 y de la primera década del siglo XXI” en Danani, Claudia y Susana Hintze (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, Universidad nacional de General Sarmiento. Pp. 33-60.

-\_\_\_\_\_y Alejandra Beccaria (2011). “Sistema de Seguridad social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010” en Danani, Claudia y Susana Hintze (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, Universidad nacional de General Sarmiento. (Pp.61-102)

- Das, Veena y Poole, D (2008). “El estado y sus márgenes. Etnografías Comparadas”, en *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, pp. 19-52. FFyL – UBA – ISSN: 0327-3776.
- D’Amico, Victoria (2016) “La definición de la desigualdad en las agendas recientes de los organismos internacionales para América Latina” en *Revista Colombiana de Sociología*, Vol. 39(1)- Pp. 221-240. ISSN en línea: 2256-5485.
- \_\_\_\_\_ (2015). “De la pobreza a la desigualdad. Discursos internacionales, efectos nacionales” *Latinoamérica. Revista de estudios latinoamericanos*, UNAM. Número 61- México 2015/2: 237-263. ISSN: 1665-8574.
- \_\_\_\_\_ (2013a). “Decir, hacer, sentir. Las emociones en la producción cotidiana de “lo estatal”” en Viguera, Retamozo y Schuttenberg (comps.) "Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea", La Plata: EDULP. (pp. 211-234)
- \_\_\_\_\_ (2013b) “La política social en debate. Desigualdades, inclusión social e intervención estatal en la Argentina democrática” en *Cuestiones de Sociología*, número 9, revista del Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. ISSN: 1668-1584.Pp. 231-236.
- \_\_\_\_\_ y Jerónimo Pinedo (2015). “La investigación sobre clases populares, acción colectiva y proceso político en la Argentina. De la configuración de dos matrices de análisis a la incorporación de nuevos desafíos”, en *Intersticios*, Volumen 9, n°2, ISSN: 1887-3898. Pp. 163-179.
- Danani, Claudia (2008). “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”, en *Ciencias Sociales Unísonas*, volumen 44, número 1, enero/abril pp. 39-48.
- \_\_\_\_\_ (1996). “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto”; en Hintze, S. (org.), *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA/Oficina de Publicaciones del CBC.
- \_\_\_\_\_ (2011) “Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación” en Danani, Claudia y Susana Hintze (coords.) *Protecciones y*

*desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, Universidad nacional de General Sarmiento. (Pp.9-32)

-Dagnino, Evelina (2003). "Citizenship in Latin America: An Introduction", in *Latin American Perspectives*, volume 30, number 2, pp. 3-17.

-Das, Veena y Poole, D (2008). "El estado y sus márgenes. Etnografías Comparadas", en *Cuadernos de Antropología Social* N° 27, pp. 19-52. FFyL – UBA – ISSN: 0327-3776

-Dávolos, Patricia (2013). "Las perceptoras de la asignación universal por hijo: características y condicionantes de su participación en el mercado laboral", *Poiésis - Revista de Programa de Posgrado en Educación*, Vol. 7, N° 12, pp. 256–273.  
<http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/index>

-Delamata, Gabriela (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Eudeba-Libros del Rojas n° 8.

-Díaz Langou, Gala et al. (2011). *Los principales programas de protección social de la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires, CIPPEC. Documento de trabajo n° 70. Julio.

-Di Bastiano, Rocío (2015) *Cuando las organizaciones actúan como puentes: Un estudio sobre la implementación del Plan FinEs* (Tesis de grado). - Presentada en Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación para optar al grado de Licenciada en Sociología. Disponible en:  
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1125/te.1125.pdf>

-Dionisi, Karina (2012). "Evaluación de las condiciones de vida desde la perspectiva de las mujeres destinatarias del Plan Asignación Universal por Hijo", ponencia presentada en las VII Jornadas de Sociología de la FaHCE-UNLP.

-Draibe Sonia y Manuel Riesco (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*, CEPAL.

-ENAPROSS (2014). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

-ENAPROSS II (2016). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social II 2014-2015*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

- Esquivel, Valeria (2012) “El cuidado infantil en las familias. Un análisis en base a la Encuesta de Uso del Tiempo de la ciudad de Buenos Aires” en Jelin, Faur y Esquivel (eds.) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires, IDES pp. 73-106.
- Esping- Andersen, Gosta (1993); *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Ediciones Alfons el Magnànim: Valencia.
- \_\_\_\_\_y Bruno Palier (2010) *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Ariel, España.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Berins Collier (2008). “Golpeados pero de pie: resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003/2007)”. *Postdata*, 13.
- Falappa, Fernando y Luciano Andrenacci (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983- 2008)*. Los Polvorines, UNGS.
- Faur, Eleonor (2014). “El maternalismo en su laberinto. Las políticas de alivio a la pobreza” en Faur *El cuidado infantil en el siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2012). “El cuidado infantil desde las perspectivas de las mujeres-madres. Un estudio en dos barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires”, en Jelin, Faur y Esquivel (eds.) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires, IDES pp. 107-164.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon [1997] (2003). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial, 238 págs.
- Fleury, Sonia (2004). “Ciudadanía, exclusión y democracia”, en *Nueva Sociedad* 193, septiembre-octubre 2004, pp. 62-75. Nueva Sociedad.
- Fraser, Nancy y Linda Gordon (1997). “Una genealogía de la ‘dependencia’. Rastreado una palabra clave del Estado benefactor en los Estados Unidos”. En Nancy Fraser, *Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postcolonialista”*. Bogotá: Universidad de Los Andes / Siglo del Hombre Editores.
- Gacitua, Mario, Estanislao y Quentin Wodon (eds). *Measurement and meaning. Combining Quantitative and Qualitative Methods for the Analysis of Poverty and Social Exclusion in Latin America*, World Bank Technical paper n° 518, 2001.

- Gacitua, Mario Estanislao, Andrew Norton y Sophia V. Georgieva (2009) *Building equality and opportunity through social guarantees. New approaches to public policy and the realization of rights*. The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank.
- Gasparini, Leonardo y Marchionni, M. (2015). “Overview”, en *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, CEDLAS-UNLP, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIEDUR) y International Development Research Centre (IDRC).
- \_\_\_\_\_ (2010). “Las asignaciones universales por hijo. Impacto, dilución, alternativas”, documento de trabajo del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas (CEDLAS- UNLP), 5 de julio.
- Garcette, Nicolás (2010) “Programas de transferencia Condicionada del Ingreso en América Latina”, *Observatorio social*, informe 20.
- García, Analía (2009). “Expectativas y experiencia en la desocupación. El dilema de la “recuperación de la dignidad” en las organizaciones de piqueteros y cartoneros en Pereyra, Sebastián, Pérez, Germán y Schuster Federico (eds.). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*. Buenos Aires, Ediciones Al Margen. Pp. 311-334.
- García Canclini, Néstor (1991) “Consumidores y ciudadanos” – Reelaboración ampliada del artículo publicado en *Diálogos y Comunicación*, núm 30, Lima.
- Golbert, Laura (2004). “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y jefas de Hogar Desocupados, cuadernos sobre políticas sociales n° 84, serie CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/14574/LCL2092\\_P.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/14574/LCL2092_P.pdf)
- González de la Rocha, Mercedes (2008). “La vida después de Oportunidades. Impacto del Programa a diez años de su creación”. En: *Evaluación externa del Programa Oportunidades 2008. A diez años de intervención en zonas rurales (1997-2007)*. Tomo I, Efectos de Oportunidades en áreas rurales a diez años de intervención. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social, 2008.

- \_\_\_\_\_ (2005a). “Familias y política social en México. El caso de Oportunidades”, en Arriagada, Irma (ed) *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*, Santiago de Chile, UNFPA-CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2005b). “Estructuras domésticas, ciclos familiares y redes informales de conciliación entre los ámbitos productivo y reproductivo”, en Mora, Moreno Ruiz, Roher (coords.) *Cohesión social, políticas conciliatorias y presupuesto público. Una mirada desde el género*. Reunión Internacional de Expertas/os, 24-26 de Octubre, Ciudad de México- UNFPA- GTZ.
- Goodwin, J., J. Jasper and F. Polletta (2001). “Why emotions matter”. In: J. Goodwin, J.Jasper, M. and F. Polletta (org.) *Passionate politics. Emotions and social movements* (pp. 1-24). Chicago: The University of Chicago Press.
- Goren, Nora. (2013). “Una relación conflictiva: Trabajo no remunerado vs. trabajo remunerado en los programas de transferencia condicionada de ingresos” en *La aljaba*, 17, 29-44. Recuperado en 09 de febrero de 2017, de [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1669-57042013000100002&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1669-57042013000100002&lng=es&tlng=es) Diarios y revistas
- Goren Nora y Trajtemberg David (2010) “Caracterización de la Inserción laboral de las mujeres en el período 2003-2009. Informe N: 1 CEMyT.
- Grassi, Estela (2013). “El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos” en *SER social*, Brasília, v.15, n. 33, p261-384, jul. / dez.
- Grassi, Estela (2006) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, Estela (s/f). “Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social”, Buenos Aires, s/e. Disponible en <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>
- \_\_\_\_\_y Norberto Alayón (2004). “El ciclo neoliberal en la Argentina. La asistencialización de la política social y las condiciones para el desarrollo del trabajo social”, en Iain Ferguson, Michael Lavalette y Elizabeth Whietmore [eds.], *Globalisation, Global Justice and Social Work*, Londres, Routledge.

- Freire, Gladys (s.f). “La renta mínima garantizada: a caballo de la asistencia, la seguridad social y la política de empleo”. s/e, Valencia.
- Gómez, Marcelo (2010). “Acerca del protagonismo político y la participación estatal de los movimientos sociales populares: falacias, alucinaciones y cegueras del paradigma normal de análisis” en en Massetti, Villanueva y Gómez (comps.) *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*, Bs. As., Nueva Trilce. Pp. 65-96.
- Grimberg, Mabel (2009). “Poder, políticas y vida cotidiana. Un estudio antropológico sobre protesta y resistencia. Estudio antropológico sobre protesta y resistencia social en el área metropolitana de Buenos Aires” en *Revista de Sociología e Política*, V. 17, N° 32: pp.83-94, febrero. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n32/v17n32a06.pdf>
- Grimson, Alejandro (2003a). “La Vida Organizacional en Zonas Populares de Buenos Aires -Informe Etnográfico” Instituto para el Desarrollo Económico y Social Working Paper Series 02, Montevideo, enero.
- \_\_\_\_\_ (2003b). “La Vida Organizacional en Zonas Populares de Buenos Aires -Informe Etnográfico” Instituto para el Desarrollo Económico y Social Working Paper Series 02, Montevideo, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2005) “Las organizaciones de desocupados en Buenos Aires y los límites de la imaginación política” Trabajo presentado en el Congreso Latinoamericano de Antropología, Rosario, julio.
- Guimenez, Sandra (2012). “Neoliberalismo y precariedad laboral en el estado argentino (1990-2007)” en *Revista de Ciencias Sociales* (Cr) [en línea] 2012, I-II ( ) : [Fecha de consulta: 5 de marzo de 2017] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15324015011>> ISSN 0482-5276
- \_\_\_\_\_ y Carla Zibechi (2005) "El sentido del trabajo y la subjetividad de los "beneficiarios". Desafíos para futuras orientaciones en materia de políticas sociales". *7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: ruptura y continuidades*, ASET. Bs. As.

- Gupta, Akhil (2014). "Viewing States from the Global South" en Akhil Gupta, Chris Krupa and David Nugent eds. *Off-Centered States*. Philadelphia: Univ. of Pennsylvania Press January. pp. 456-470.
- \_\_\_\_\_ y Aradhana Sharma (2006a). "Introduction: Rethinking Theories of the State in an Age of Globalization", en Aradhana Scharma y Akhil Gupta, *The Anthropology of the State. A reader*, Blackwell Publishing.
- \_\_\_\_\_ (2006b). "Globalization and Postcolonial States" en *Current Anthropology* Volume 47, Number 2, April 2006 pp. 277-307.
- Gusmerotti, Lucrecia (2013). "Interacciones entre el Movimiento Evita y el Estado. Reflexiones en torno al proceso de conformación de cooperativas de trabajo". En: Retamozo, M., Schuttenberg, M. y Viguera, A. (comp.) *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Edulp.
- Hardy, C. (ed) (2004). *Equidad y protección social: Desafíos de políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: LOM editores.
- Heller, Ágnes (2002 [1977]). *Sociología de la vida cotidiana*. Barcelona, Península.
- Hintze, Susana (2000) (comp.) *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba.
- \_\_\_\_\_ e Ignacia Costa (2011) "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección" en Danani, Claudia y Susana Hintze (coords.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires, Universidad nacional de General Sarmiento. Pp. 153-186.
- Hopp, \_\_\_\_\_ Malena \_\_\_\_\_ (2015) "Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en *Trabajo y Sociedad* -Nº 24, Verano 2015, Santiago del Estero, Argentina. ISSN 1514-6871. Pp. 207-223.
- Hornes, Martín (2014). "Transferencias condicionadas y sentidos plurales: el dinero estatal en la economía de los hogares argentinos. En *Antípodas. Revistas de Antropología y Arqueología*. Nº 18, Bogotá, enero-abril 2014, 300 ISSN1900-5407, pp.61-83.



- INDEC (2012). Informe: Canasta básica alimentaria y canasta básica total. Historia, forma de cálculo e interpretación.
- Informe de la Seguridad Social (2015). ANSES. Presidencia de la Nación.
- Jasper, James M. (2012). “Las emociones y los movimientos sociales: veinte años de teoría e investigación”. *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad* [en línea] 4 (Diciembre-Marzo): [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2017] Disponible en:<<http://148.215.2.10/articulo.oa?id=273224904005>> ISSN 1852-8759
- Jelin, Elizabeth (2012) “La familia en argentina: Trayectorias históricas y realidades contemporáneas” en Jelin, Faur y Esquivel (eds.) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires, IDES. Pp.45-72.
- \_\_\_\_\_ (2006) “Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia” en Grimson y Jelin (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires, Prometeo.
- \_\_\_\_\_ ([1998] 2010). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Buenos Aires. FCE.
- \_\_\_\_\_ (1993) “¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo” en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n° 55, pp. 21-38.
- \_\_\_\_\_ (1991). *Family, household and gender relations in Latin America*. Kegan Paul International- UNESCO.
- \_\_\_\_\_, Eleonor Faur y Valeria Esquivel (2012) *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires, IDES.
- Kessler, Gabriel (2015a) “Desigualdad en América Latina ¿un cambio de rumbo?” en *Carta Mensual INTAL* N° 221 - enero 2015.
- \_\_\_\_\_ (2015b). “Desigualdad en América Latina: aprendizajes de la historia” en *Carta Mensual INTAL* N° 222 - febrero 2015.
- \_\_\_\_\_ (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*, Buenos Aires, FCE.
- \_\_\_\_\_ y María Mercedes Di Virgilio (2008), “La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas” en *Revista de la CEPAL*, n° 95, agosto, pp. 31-50.

- Kukurutz, Ana y Daniela Ruiz (2011). “Evolución de los ingresos femeninos. Impacto y consecuencias de la Asignación Universal por Hijo”, X Congreso Nacional de Estudios del Trabajo - ASET, Buenos Aires, 3 al 5 de agosto.
- Kulfas, Matías. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Argentina.
- Levín, Susana (2000). “La ciudadanía social argentina en los umbrales del siglo XXI”, en Susana Hintze (comp.) *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba. Pp. 115-126.
- León Vega, E. (2000). “El tiempo y el espacio en las teorías modernas sobre la cotidianidad”. En Lindón (comp.) *La vida cotidiana y su espacio-temporalidad*. Barcelona: Anthropos/ Colegio Mexiquense/ CRIM-UNAM.
- Lindenboim, Javier, “Presentación” en Lindenboim (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires, Eudeba, 2008, pp. 9-22.
- Lindert, Kathy, Emmanuel Skoufias y Joseph Shapiro, *Redistribution Income to the Poor and the Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, 2006, Discussion paper n 0605.
- Llobet, Valeria. (2006). Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 4(1), 149-176. Retrieved September 19, 2017, from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1692-715X2006000100007&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1692-715X2006000100007&lng=en&tlng=es).
- Lo Vuolo, Rubén, “¿Hacia dónde va la política social en la región? Los caminos alternativos de Argentina y Brasil”, *Tesis II*, 2004.
- Lozano, Juan Ignacio (2013).”Transformar el Estado, militándolo. Reflexiones sobre una experiencia de organizaciones sociales en la gestión de gobierno en la Provincia de Buenos Aires”. En: Retamozo, M., Schuttenberg, M. y Viguera, A. (comp.) *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, Edulp.

- Maier, Brenda y Juan Manuel Carballada (2011). “Las Políticas Sociales y la recuperación de la centralidad del Estado” en *Margen* N° 63 – diciembre. Pp. 1-9.
- Malandra, Andrés. (2013). *Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja* [en línea]. Trabajo final de grado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.952/te.952.pd>
- Maneiro, María (2016) “Acción colectiva y movimiento(s) de trabajadores desocupados. Una aproximación desde el proceso de lucha ligado al Programa Argentina Trabaja” publicado en actas en la IX Jornadas de Sociología. UNLP .
- Manzano, Virginia (2009). “Un barrio, diferentes grupos: Acerca de dinámicas políticas locales en el distrito de La Matanza” en Grimson, Ferraudi Curto y Segura (comps.) *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*, Bs. As., Prometeo.
- \_\_\_\_\_ (2007a). *De la Matanza Obrera a Capital Nacional del Piquete: Etnografía de procesos políticos y cotidianos en contextos de transformación social*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- \_\_\_\_\_ (2007 b). “Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. Antropología de campos de fuerzas sociales”, en Cravino María Cristina (editora), *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto del Conurbano.
- Marchionni, Mariana y Adriana Conconi (2008). “¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos”, Documento de Trabajo Nro. 76- CEDLAS- UNLP.
- Marshall, T. H. (1998 [1950]), “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T. H. y Tom Bottomore (1998 [1950, 1992]), *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza. Pp. 13-85.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005). “Participación Ciudadana e Implicaciones para la Democracia” En María Flórez-Estrada y Gerardo Hernández (editores) *El TLC con los Estados Unidos. Contribuciones para el debate*. Instituto de Investigaciones Sociales. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 37-58.
- Masseti, Astor (2004). *Piqueteros. Protesta social e identidad colectiva*, Bs. As., Editorial de las Ciencias/FLACSO.

- \_\_\_\_\_ Villanueva y Gómez (2010) (comps.). *Movilizaciones, protestas e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*, Bs. As., Nueva Trilce.
- Marticorena, Clara (2014). *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina, de los noventa a la posconvertibilidad*. Buenos Aires, Imago Mundi.
- Maurizio, Roxana (2011). *Las transferencias monetarias de los hogares y el comportamiento en el mercado de trabajo: el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*, Buenos Aires: UNGS, Mimeo.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Políticas de transferencias monetarias en Argentina: Una evaluación de su impacto sobre la pobreza y la desigualdad y de sus costos*. Universidad Nacional de General Sarmiento
- \_\_\_\_\_ y Vázquez, G (2012). *The impacts of a child allowance program on the behavior of adults in the labor market. The case of Argentina*, Mimeo.
- Mazzola, Roxana (2015). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. CEDEP-Prometeo, Buenos Aires.
- Merklen, Denis (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*, Buenos Aires: Gorla.
- Merlinsky, Gabriela (2002). “El empleo como cuestión social: los programas de generación de empleo en los 80 y 90” en Andrenacci (comp.) *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*, Bs. As., Al Margen-UNGS.
- Mitchell, Timothy. (1991) 2006. “Society, Economy, and the State Effect”. En *The Anthropology of the State: A Reader*, editado por Adhana Sharma y Akhil Gupta, 169-186. Oxford: Blackwell Publishing.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010b): “Informe Semestral Programa Ingreso Social con Trabajo, julio 2010”, Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011). “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo”, Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Mintegiuga, A. (2009). “De la focalización individual a la focalización de los derechos: crítica a la propuesta del Universalismo Básico”. En Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato e Sonia Fleury (org.) *Seguridade Social, Cidadania e Saúde*. (47-65). Río de Janeiro: Cebes.

- Minujin, Alberto; Davidziuk, Alejandra y Delamónica, Enrique, “El Boom de las Transferencias de Dinero Sujetas a Condiciones.¿De qué Manera Estos Programas Sociales Benefician a los Niños y Niñas Latinoamericanos?”, *Salud colectiva* [online]. vol.3, n.2 [citado 2011-06-23], 2007, pp. 121-131.
- Moreno, José Eduardo (2010). “¿Lo tomo, lo dejo, lo uso o lo rompo? Concepciones sobre el Estado y estrategias políticas entre las organizaciones del campo popular”. En Massetti, A., Villanueva, E., Gómez, M., (comps) *Movilizaciones, Protestas e Identidades Políticas en la Argentina del Bicentenario*, Buenos Aires, Ed. Nueva Trilce, 2010, pp. 119-136.
- Muñoz, María Antonia y Martín Retamozo (2013). “Kircherismo; Gobierno Política y Hegemonía”, en Viguera, Retamozo y Schuttenberg (comps.) *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares. Movimientos e identidades políticas en la Argentina contemporánea*, EDULP.
- Nahón, Cecilia (2010). “Transformaciones económicas en la década del noventa en la Argentina: la consolidación de la valorización financiera”, en: Nicolás Arceo y Yamile Socolovsky, ed., *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, IEC-CONADU.
- Nari, Marcela (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires 1890-1940*. Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Natalucci, Ana (2012). “Los movimientistas. Expectativas y desafíos del Movimiento Evita en el espacio kirchnerista (2003-2010)” en Pérez y Natalucci (eds.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Bs. As., Nueva Trilce. Pp. 27-56.
- \_\_\_\_\_ y Paschkes Ronis, Matías (2011): “Integrando desde los márgenes. La política social del kirchnerismo y los (nuevos) desafíos para las organizaciones populares”, IX Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2011. Publicada en: <http://www.jornadassocio.sociales.uba.ar/>. ISSN: 978-950-29-1295-0.
- Neffa, Julio (2009). “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades” en *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Vol. II. Buenos Aires, CLACSO.

- Nun, José (1997). “La ciudadanía política no está asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales”, entrevista publicada en *Argirópolis*, julio de 1997.
- Observatorio de la Seguridad Social (2012). *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. ANSES.
- O’Donnell, Guillermo - (2008). “Los desafíos actuales d la democracia y el desarrollo” en Altimir, Oscar, Enrique Iglesias y José Luis Machinea (eds.) *Hacia la revisión de los paradigmas de desarrollo en America Latina*, Cepal. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2008, pp.207-235.
- \_\_\_\_\_ (1978).” Apuntes para una teoría del Estado”. *Revista Mexicana de Sociología*. Año XL, Vol. XL/N° 4 octubre diciembre de 1978, UNAM, México.
- Ottone, E. (2000). *La modernidad problemática. Cuatro ensayos sobre el desarrollo latinoamericano*. México: CEPAL.
- Pagliarone, María Florencia (2012). “Piqueteros y funcionarios. Transformaciones de la FTV en el kirchnerismo”, en Pérez y Natalucci (eds.) *Vamos las bandas. Organizaciones y militancia kirchnerista*. Bs. As., Nueva Trilce. Pp. 57-82.
- Pantaleón, Jorge (2005). *De la carta al formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social*. Buenos Aires: Serie Etnográfica IDES/Antropofagia. (1ra edición 2004).
- Perelmiter, Lusina (2015) “Dilemas de justicia y justificación. Una aproximación a conflictos de valor en la asistencia estatal”. *Papeles de trabajo*, 9 (15): 80-101.
- \_\_\_\_\_ (2012) “Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente”. Ponencia presentada en: *VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento*, 24 y 25 de abril de 2012, Los Polvorines, Buenos Aires. Disponible en: [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ici/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versión-final.pdf](http://www.ungs.edu.ar/ms_ici/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versión-final.pdf) (Consultado el 20 de noviembre de 2016).
- Pereyra, Sebastián, Pérez, Germán y Schuster Federico (eds.) (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados después de 2001*, Buenos Aires: Ediciones Al Margen.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (2016). *Una historia de la desigualdad en América Latina. La barbarie de los mercados, desde el siglo xix hasta hoy*. Buenos Aires, Siglo XXI.

- PNUD (2010a). *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. PNUD, Nueva York.
- PNUD (2010b). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. San José de Costa Rica.
- Polischer, Gabriela, Luciana Miguel, Diego Díaz Córdova y Mariana Melgarejo (2012) “Estudio del impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en consumos vinculados a la Alimentación y percepción de la misma como Derecho por parte de los actores involucrados”, en Pautassi y Zibecchi (comps), *Respuestas Estatales en torno a la Alimentación y al Cuidado. Los casos de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso y el Plan de Seguridad Alimentaria en Argentina*, Buenos Aires N° de ISBN: 978-987-28100-0-9
- Poma, A. y Gravante, T. (2017). “Emociones, protesta y acción colectiva: estado del arte y avances”. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, 74, 32-62, <http://apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/apoma.pdf>
- Quirós, Julieta (2006a) “Movimientos piqueteros, formas de trabajo y circulación de valor en el sur de Gran Buenos Aires” en *Anuario de Estudios en Antropología Social*, Bs. As., IDES.
- Quirós, Julieta (2006b). ”Políticas sociales y movimientos piqueteros: análisis de un universo de obligaciones recíprocas en el sur del Gran Buenos Aires”. En: 25a Reunión Brasileira de Antropologia, Goiania.
- Quiroz Teresa y Diego Palma (2002), “Las políticas sociales de la democracia” en *Cuadernos de Prácticas sociales, vol 0*, pp. 15-27.
- Rabotnikof, Nora y Diana Tussie (2002). “Sociedad civil y organismos internacionales: dilemas y desafíos de una nueva relación” en Aldo Panchifi (coord.) *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur* (pp. 47-77). México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto Fabián y Luciano Andrenacci (2006) “Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social argentina” (pp. 289- 337) en Andrenacci (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines, Prometeo

- \_\_\_\_\_; Boix, María Victoria; Fernández, Juan Pablo (2011): “Cómo fortalecer el ‘Argentina Trabaja’. Aprendizajes de Esteban Echeverría”, Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°95, CIPPEC, Buenos Aires, agosto de 2011.
- \_\_\_\_\_Díaz Langou, Gala y Marazzi, Vanesa (2009). "¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo", Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2009.
- Retamozo, Martín (2009). *Movimientos sociales. Subjetividad y acción de los trabajadores desocupados en Argentina*, FLACSO, México
- Ribe, Helena, David Robalino y Ian Walker, *Achieving effective social Protection for All in Latin america and the Caribbean. From right to reality*. World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development, Washington, 2010.
- Ronconi, Lucas (2002) El programa Trabajar. Documento 63 Marzo 2002. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad.
- Roca, Emilia (2011). “Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares” en *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, pp. 29-43.
- Rossi Julieta, Laura Pautassi y Luis Campos (2003). “¿Derecho social o beneficio sin derechos? Plan Jefes y Jefas”. CELS- Centro de Estudios Legales y Sociales, Bs. As., Documento de trabajo.
- Sabucedo, J., M. Durán, M. Alzate e I. Barreto (2011) “Emotions, Ideology and Collective Action”. *Universitas Psychologica*, 10(1), 27-34 [en línea]. Consultado el 27 de mayo de 2012 en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-92672011000100003&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S1657-92672011000100003&script=sci_arttext)
- Salvia, Agustín, Julieta Vera y Santiago Poy (2015). “Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina”. En LINDENBOIM, Javier, & SALVIA, Agustín (Eds.). *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina, 2002-2014*. Buenos Aires: Eudeba.
- Salvia, Agustín (2011). Cobertura, alcances e impacto de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010. Informe especial (versión preliminar) Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina, Abril.



- Saraví, Gonzalo (2006). “Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina”, en Saraví (ed.) *De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (Pp. 19-54), Buenos Aires, Prometeo-CIESA.
- Scribano, A. (2010). “Primero hay que saber sufrir...!!! Hacia una sociología de la ‘espera’ como mecanismo de soportabilidad social”. En *Sensibilidades en juego: Miradas múltiples desde los estudios sociales de los cuerpos y de las emociones* (pp. 169-189). Córdoba: CEA-CONICET.
- Schijman, Emilia y Jean François Laé (2010) “Las rondas de las mujeres por las ventanillas del Estado. Etnografía de un trabajo invisible” en *Trabajo y Sociedad*, Núm.16, vol. XV, Santiago del Estero, Argentina ISSN 1514-6871 (Caicyt-Conicet) Pp. 67-83. - [www.unse.edu.ar/trabajosociedad](http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad) pp. 67-83
- Schorr, Martín (2013). *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial?* Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Semán, Pablo y Ferraudi Curto, Cecilia. (2016). “Los sectores populares”. En Kessler, Gabriel (Ed.), *La sociedad argentina hoy: radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Shore, Cris (2010) “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas.” *Antípoda*. N 10, enero-junio, pp. 21-49.
- Sigaud, Lygia (2005) “As condições de possibilidade das ocupações de terra”, en *Tiempo social*, v. 17, nº 1, junio. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/ts/v17n1/v17n1a10.pdf>
- Simmel, Georg (2002 [1908]) *Sobre la individualidad y las formas sociales*, Bs. As., UNQUI.
- Soldano, Daniela (2010). “Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004)”, en Kessler, Svampa y González Bombal (coords.) *Reconfiguraciones del mundo popular. El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad* (pp. 369-427), Los Polvorines, Prometeo-UNGS. Fundación CIDOB, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ e Ignacia Costa (2015) “Capítulo 13. El conurbano bonaerense como territorio asistido. Pobreza, crisis y planes sociales” en Kessler (comp.) *Historia de la provincia de Buenos Aires. Tomo 6: El Gran Buenos Aires*. Buenos aires: UNIPE-Edhasa, pp. 433-464.

- Sojo, Ana y Andras Uthoff (eds.), *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. México: CEPAL, Naciones Unidas, 2007.
- Sojo, Carlos (2002) “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, en *Revista de la CEPAL* n° 76. Abril. Pp. 25-38. Disponible en [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/19331/lcg2175e\\_Sojo.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/19331/lcg2175e_Sojo.pdf)
- \_\_\_\_\_, “Desarrollo social, integración y políticas públicas”, en Ricard Gomá y Jacint Jordana (eds.) *Descentralización y políticas sociales en américa Latina*, 2004, p. 74.
- Stewart, F. 1992. *La protección de los pobres durante el ajuste en América latina y el Caribe en la década de 1980*. Buenos Aires: Unicef-Argentina.
- Svampa, Maristella (2015) “Capítulo 12. La irrupción piquetera. Las organizaciones de desocupados del conurbano bonaerense” en Kessler (comp.) *Historia de la provincia de Buenos Aires. Tomo 6: El Gran Buenos Aires*. Buenos aires: UNIPE-Edhasa, pp. 401-432.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2005). *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus.
- \_\_\_\_\_ y Sebastián Pereyra (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Bs. As., Biblos.
- Tarrow, Sidney (1994). *Power in movement, Social Movements, Collective action and mass politics in the modern state*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Trujillo, Lucía y Soledad Villafañe (2010). “Dinámica Distributiva y Políticas Públicas: Dos décadas de contrastes en La Argentina contemporánea” en Marta Novick y Soledad Villafañe (eds.) *Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el Sur*. PNUD- MTEySS.
- Valencia García, Guadalupe (2002). “Pensar el tiempo desde las ciencias sociales” en *Cuadernos de Trabajo* n° 12, Universidad Veracruzana, México.
- Vázquez, Melina (2014). “Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner”. *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41 (74), 71-102.

- Villarreal, Nelson, *La larga marcha hacia la igualdad social. Aportes comparados en estrategias de políticas sociales Argentina- Brasil- Chile. Disyuntivas en Uruguay ante un nuevo gobierno*. Cuadernos de Análisis y propuestas. Friederich Ebert Stiftung, 2004
- Vinocur, Pablo y Leopoldo Halperín (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. División de Desarrollo Social Santiago de Chile, abril de 2004 Naciones unidas- CEPAL.
- Vommaro, Gabriel, Sergio Morresi y Alejandro Bellotti (2015). *Mundo Pro*, Buenos Aires, Planeta.
- \_\_\_\_\_ (2011). “La pobreza en transición. El redescubrimiento de la pobreza y el tratamiento estatal de los sectores populares en Argentina en los años 80” en *Apuntes de Investigación del CECYP*- ISSN 0329-2142 Año XIV, Nº 19, enero - junio, pp. 45-73.
- \_\_\_\_\_ (2006). “Acá no conseguís nada si no estás en política”. Los sectores populares y la participación en espacios barriales de sociabilidad política.” En *Anuario de Estudios en Antropología Social*, Bs. As., IDES. Pp.161-177.
- Wanderley, Fernanda (2009). “Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia” en *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 34, Quito, mayo 2009, pp. 67-79.
- Wilkis, Ariel (2013), *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*. Paidós, Buenos Aires.
- Williams, Raymond (1980). *Marxismo y literatura*. Barcelona, Península.
- Wyczykier, Gabriela (2006). “La vinculación de las organizaciones civiles y el Estado en la implementación del programa Jefes/as de Hogar Desempleados” en *Políticas sociales y acción local. 10 estudios de caso*, Bs. As., IDES pp. 251-280.
- Zelizer, Vivian (2011). *El significado social del dinero*. Buenos Aires. FCE (Primera edición en inglés: 1994).
- Zemelman, Hugo (1992). *Los horizontes de la Razón*. Madrid, CRIM- Anthropos.

## **Documentos**

### **Decretos:**

- 565/2002- PROGRAMA JEFES DE HOGAR -SU CREACION
- 165/2002- EMERGENCIA OCUPACIONAL NACIONAL -PROGRAMAS JEFES DE HOGAR - CREACION
- 1506/2004- PRÓRROGA DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR
- 897/2007- CREACIÓN Y FINES DEL FONDO DE GARANTÍA DE SUSTENTABILIDAD DEL RÉGIMEN PREVISIONAL PÚBLICO DE REPARTO. INEGRACIÓN. ORGANIZACIÓN.
- 1067/2009 PROGRAMAS SOCIALES .PROGRAMA DE INGRESO SOCIAL CON TRABAJO
- 1602/2009. ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL
- 459/10. PROGRAMA CONECTARIGUALDAD.com.ar
- 446/2011- MODIFICACION DE LA LEY 24714 EN RELACION CON LA ASIGNACION POR EMBARAZO PARA PROTECCION SOCIAL
- 902/2012- PROGRAMA DE CRÉDITO ARGENTINO DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA ÚNICA FAMILIAR.
- 84/2014- PROGRAMA DE RESPALDO A ESTUDIANTES DE ARGENTINA.
- 1141/2015- RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES-NUEVOS MONTOS.
- 504/2015- RÉGIMEN DE ASIGNACIONES FAMILIARES- MODIFICACIONES.

### **Leves:**

- 24714 Ley de Régimen de Asignaciones Familiares.
- 26844- Ley de Trabajadores de Casas Particulares.
- 26727 Ley de Régimen del Trabajo Agrario.
- 24241- Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.
- 26425- Régimen Previsional Público. Unificación.

### **Resoluciones Ministeriales:**

- Ministerio de Desarrollo Social n° 825- Creación del programa Familias por la Inclusión Social
- Ministerio de Desarrollo Social N° 3380
- Ministerio de Desarrollo Social N° 3.182 - Creación del Programa de Ingreso Social con Trabajo
- Ministerio de Desarrollo Social N° 2476 del MDS- Adecua PLAN NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL "MANOS A LA OBRA". Deroga resoluciones MDS N° 1375/2004 y SPSyDH N° 1023/2009
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos n° 2/2009 sobre Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos n° 4/2013 sobre Salario Mínimo, Vital y Móvil.
- Resolución 393/2009-ANSES. Salario. Asignaciones Familiares. Asignación Universal por Hijo. Su regulación

**Páginas web:**

-<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/2667>

<http://www.afip.gov.ar/institucional/afipsimulada/archivos/trabPrestaSegSocial/A/MonSocialconlaMiradaDeDesarrollo.pdf>

-<http://www.telam.com.ar/notas/201403/54330-la-mejor-politica-social-es-el-trabajo-afirmo-la-ministra-alicia-kirchner.html>

-<http://informaciondigital.com.ar/alicia-kirchner-el-trabajo-es-la-mejor-politica-social/>

-<http://enaun.mrecic.gov.ar/content/el-trabajo-es-la-mejor-pol%C3%ADtica-social-di%C3%A1logos-con-alicia-kirchner>

-<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp>.

-<http://www.iprofesional.com/notas/215863-Diputados-aprob-la-ley-de-movilidad-de-la-Asignacin-Universal-por-Hijo>

-<http://www.transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/asignaciones-familiares?prestacion=hijo>

-<http://www.transparencia.anses.gob.ar/anses-numeros/estadisticas>

-<http://chequeado.com/ultimas-noticias/cfk-los-programas-sociales-representan-el-12-de-nuestro-pbi-y-son-los-mas-importantes-de-latinoamerica/>

-<http://ctepargentina.org/500-trabajadores-ya-hicieron-la-diplomatura-economia-popular-organizacion-comunitaria/>

-<http://damnificados.anses.gob.ar/>

### **Artículos periodísticos:**

“El plan es trabajar”, *Página 12*, 27/08/2006

Sobre elecciones en La Plata- *El Día* 29/10/2007; *Hoy* 30/10/2007; *La Nación* 31/10/2007

“Pobreza”, *Página 12*, 27/06/2008

“Un lugar en el mundo”, *Página 12*, 07/07/2008

“Un acto de estricta reparación”, *Página 12*, 21/08/2008

“La política social no es solo asistencia”, *Página 12*, 21/09/2008

“La inclusión de los más chicos”, *Página 12*, 26/11/2008

“Un hito en el camino”, *Página 12*, 26/11/2008

“Planes para los más pobres”, *Página 12*, 11/02/2009

“Para los más desprotegidos”, *Página 12*, 16/2/2009

“La fábrica de hijos: conciben en serie y obtienen una mejor pensión del estado”, *Clarín*, 05/04/2009

“Ideales e intereses están siempre mezclados”, *Página 12*, 04/05/2009

“Un plan para crear 100 mil puestos de trabajo”, *Página 12*, 14/08/2009

“Un plan para que discuta el Congreso”, *Página 12*, 16/08/2009

“Empleo y asignación universal”, *Página 12*, 16/08/2009

“Los piqueteros manejan el 10% de los planes sociales”, *Clarín*, 22/05/2009

“Un hito en el camino”, *Página 12*, 30/10/09

“Este es un acto de estricta reparación”, *Página 12*, 30/10/2009

“Las claves de la asignación”, *Página 12*, 30/10/2009

“Asignación por hijo: cómo se paga, de dónde sale la plata y quiénes quedarían afuera”, *Clarín*, 30/10/2009

“Empleadas domésticas, incluidas”, *Página 12*, 3/11/2009

“Clientelismo”, *Página 12*, 21/11/2009

“La inclusión de los más chicos” *Página 12*, 23/11/2009

“La política social no es sólo asistencial”, *Página 12*, 23/11/2009

“En este programa no hay intermediarios, no busquen al puntero de turno”, *Página 12*, 11/02/2010

“La fórmula...”, *Página 12*, 21/03/2010

“Evaluación del plan que no esperó el derrame”, *Página 12*, 28/03/2010

“El titular de la ANSES afirmó que el organismo "está cerca de la gente", *La Prensa*, 24/06/2010

“Mapa de la pobreza en América latina”, *Página 12*, 07/07/2010

“Piqueteros cortan la autopista Buenos Aires- La Plata”, *Veloz*, 15/10/2010

“Pan bajo el brazo”, *Página 12*, 19/04/2011

“Tips para entender la asignación a embarazadas”, *La Nación*, 19/04/2011

“La clase media creció en la región, pero se achicó en el país”, *La Nación*, 23/04/2011

“Más de 5 millones de niños no reciben la asignación universal del Gobierno”, *La Nación*, 14/06/2011

“Los cambios en la escuela, en la mesa y en el trabajo”, *Página 12*, 17/10/2011

“La AUH cambia la relación de las clases populares con el estado”, *Página 12*, 31/10/2011

“Asignación...” Tomás Lukin, *Página 12*, 29/01/2012



“Todavía hay muchos prejuicios”, *Página 12*, 29/01/2012

“Trabajo hay, falta calidad”, *Página 12*, 16/03/2012

“El impacto de la asignación por hijo”, *Página 12*, 28/03/2012

“Cultura del trabajo”, *Página 12*, 24/06/2012

“Anuncian otro corte para hoy a las 11”, *El Día*, 27/07/2012

“El empleo como vía de inclusión”, *Página 12*, 18/02/2013

“La asignación por hijo aumenta a \$460 desde junio, anunció Cristina”, *Clarín*, 23/05/2013.

“Gritos e insultos frente a la sede de ANSeS de 9, 58 y 59”, [consultaanses.com.ar](http://consultaanses.com.ar), 18/06/2013.

“Ahora, Anses cierra por tiempo indefinido la sede de 9, 58 y 59”, *El Día*, 26/06/2013

“Ahora, Anses cierra por tiempo indefinido la sede de 9, 58 y 59”, *El Día*, 26/06/2013

“Instalaron una unidad móvil de atención en la Anses de Plaza Paso”, [laplataya.com](http://laplataya.com), 28/06/2013

“Tras asambleas, atienden normal las oficinas de Anses”, [consultaanses.com.ar](http://consultaanses.com.ar), 18/12/2013.

“La Anses atenderá los sábados y en horario extendido” en *Infobae*, 22/05/2014.

“En el ANSeS de Plaza Paso siguen sin apiadarse del pueblo: colas de 100 metros a pesar del frío”, Agencia NOVA, 02/06/2014

“La asignación universal en su máximo valor”, *La Nación*, 11/08/2014.

“Para el Indec, la inflación de 2014 fue 23,9%” *Infobae*, 16/01/2015

“La Plata luce desierta en verano, pero el Anses de Plaza Paso continúa abarrotado de gente”, Agencia NOVA, 20/01/2015

“Cambios en la atención en Anses en La Plata”, *Diagonales*, 24/02/2015

“Por ley, la Asignación Universal por Hijo se actualizará dos veces al año”, *La Nación*, 16/07/2015

“Ya es ley la movilidad de la asignación universal”, *La Nación*, 16/07/2015

“Las asignaciones con elevador automático”, *Página 12*, 16/07/2015

“Cooperativas de La Plata reclaman que hace tres meses que la Municipalidad no les paga”, *Todo provincial*, 19/08/2015.

“En ANSES, sin tregua y con atención mínima”, [consultaanses.com.ar](http://consultaanses.com.ar), 28/10/2015.

“Anses: se profundiza el conflicto y hay oficinas céntricas cerradas”, *El Día*, 30/10/2015

“Largas colas en bancos y Anses” en *El Día*, 01/04/2015.

“El Gobierno posterga la reapertura de los planes Argentina Trabaja”, *La Nación* 19/07/2016

“Cooperativas bajo sospecha por lavado”, *La Nación* 06/10/2016.

“Lanzan el Relevamiento Nacional de Barrios Populares para destruir el 'clientelismo', *El Economista*, 25/10/2016

“La Victoria del chori financiero”, *Revista Crisis*, 25/10/2017, disponible en <http://www.revistacrisis.com.ar/notas/la-victoria-del-chori-financiero>

## AGRADECIMIENTOS

Agradecer es una forma de reconocer que este trabajo es un producto colectivo y que la producción de conocimiento es, siempre, con otros/as.

La mirada constructiva y la lectura minuciosa de mis directores, Martín Retamozo y Elizabeth Jelin, le dieron vuelo a la tesis. Su enorme generosidad, respeto y paciencia para acompañar mi trayecto -largo y sinuoso- por el mundo de la investigación fueron el principal sostén para concluir esta tesis. El acompañamiento que realizaron fue una invitación a pensar siempre un poco más allá con sensibilidad y rigurosidad, aprendizaje que enriqueció mi formación y me plantea un horizonte al cual volver en este oficio desafiante.

La Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata es el lugar donde me formé en el grado y actualmente ejerzo la docencia y la investigación, pero sobre todo, es mi trinchera. Porque no concibo a la investigación sin una universidad pública, gratuita, inclusiva y comprometida socialmente. Junto a los/as compañeros/as militantes del Frente Amplio de Graduados sostenemos un espacio colectivo de encuentro y transformación que sin dudas, motoriza mis preocupaciones académicas.

En la cátedra Análisis de la Sociedad Argentina tengo la suerte de compartir con Aníbal Viguera y Jerónimo Pinedo la pasión por la sociología, el compromiso político con una universidad crítica y especialmente, una entrañable amistad desde hace ya varios años.

Dos espacios de investigación donde participo actualmente, los proyectos *“El Estado en movimiento y los movimientos del Estado. Prácticas militantes, organizaciones populares e identidades políticas en la Argentina contemporánea: perspectivas teóricas, enfoques analíticos y estudios de caso”* dirigido por el Dr. Martín Retamozo y radicado en IdIHCS-FaHCE-UNLP y *“La politicidad de los sectores populares en La Matanza, 1983-2015”* dirigido por el Dr. Pablo Semán y radicado en la UNSAM, fueron lugares propicios para la discusión de algunas partes de este texto. Gracias a los/as compañeros/as por sus reflexiones superadoras que me ayudaron a revisar y mejorar el escrito.

El programa de Doctorado en Ciencias Sociales de IDES-UNGS donde cursé mis estudios de maestría y doctorado, ofreció un soporte institucional valioso para mi formación. Pude compartir el trayecto con la mirada cómplice de compañeros/as que, durante los incontables talleres de tesis, una y otra vez relejeron de modo amable los capítulos para aportar mejoras al argumento. Asimismo, las Dras. Virginia Manzano y Susana Hintze, en su rol de jurados durante la defensa oral del proyecto de tesis doctoral, aportaron sugerentes observaciones que incorporé, en la medida de mis posibilidades, a la investigación.

Las conversaciones con Ramiro Segura son un estímulo permanente a la producción colectiva de conocimiento. Agradezco que estemos compartiendo un espacio de trabajo en la cátedra Introducción a la Teoría Social, en la Facultad de Trabajo Social de la UNLP.

Blas Toledo me brindó su amistad, su ingenio y su invaluable disposición para lidiar con la información estadística; Lucas Alzugaray su desinteresada ayuda; Nicolás Welschinger compartió cada noticia que encontró sobre el tema; Gastón Varesi y Soledad Balerdi me facilitaron generosamente documentos y bibliografía desde sus investigaciones.

Amigos y amigas de los distintos recorridos realizados en estos años, aportaron de diversas maneras a amenizar este proceso: Pamela Ferroni, Sebastián Giménez, Laura Nicoletti, Mariana Gennuso, Lautaro Cordero, Bernardo Lacunza y Julieta Finamore (a la distancia) incentivaron las juntadas para no perder de vista lo importante de los afectos; Daniel López, Marianela Rosemblat y Cintia González, con quienes nos encontró el IDES y después de diez años tenemos ese café pendiente como horizonte de encuentro; Laura Requena permaneció cerca con su amorosa presencia.

El trabajo que dio origen a esta tesis fue financiado por una beca doctoral Tipo I y II del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas entre 2009-2014. En el contexto actual en el que nuevamente se pone en cuestión la “utilidad” de la política científica garantizada por el Estado, resulta imprescindible afirmar que sin ese respaldo institucional y económico, esta investigación no hubiese sido posible. Asimismo, la posibilidad de acceder a una estancia doctoral en la Red de Investigación sobre Desigualdades Interdependientes en América Latina implicó una experiencia de aprendizaje que atesoro, porque nutrió la tesis de nuevas perspectivas y a mí de queridos/as amigos/as.

Maya, en el momento en que estuve desorientada, supiste darme las palabras para que la tesis recuperara sentido. ¡Gracias, siempre!

Mis viejos y mis hermanos se alegran conmigo en cada proyecto y sostienen con palabras y presencia la libertad, el afecto y nuestra historia.

Finalmente, un agradecimiento especial a Chico, por el apoyo cotidiano que requirió llegar al final de este recorrido. Por acompañarme con humor y entereza. Y por los proyectos que construimos juntos.