

## Políticas sociales y protección social en disputa. Los aportes del trabajo social

### Social policies and social protection in dispute. The contributions of social work

Zehringer, Diego Alejandro

**Diego Alejandro Zehringer \***  
diegozehringer@gmail.com  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina

PAPELES del Centro de Investigaciones de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL  
Universidad Nacional del Litoral, Argentina  
ISSN: 1853-2845  
ISSN-e: 2591-2852  
Periodicidad: Semestral  
vol. 16, núm. 27, Esp., e0028, 2023  
papelesdelcentro@fcjs.unl.edu.ar

Recepción: 14 Septiembre 2023  
Aprobación: 17 Noviembre 2023

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/500/5004622019/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/pc.2023.27.e0028>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-  
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

**Resumen:** El artículo aborda, en perspectiva histórica, las políticas sociales y modelos de Estado. Recupera diversos hallazgos de investigación derivados de trayectos de formación y revela el aporte específico de Trabajo Social en la instrumentación de una política icónica como es la Asignación Universal por Hijo, institucionalizada en octubre de 2009 mediante el Decreto 1602/09. El recorrido permite identificar las propias tensiones sucedidas desde el momento de la institucionalización y los matices que va tomando una vez puesta en marcha, asimismo, analiza como profesionales del campo de salud y educación de la ciudad de Santa Fe, disputan en los espacios microsociales el sentido de la misma. De este modo, se identifican las propias controversias que emergen en las instituciones donde se desempeñan, tendencias contrapuestas entre quienes la consideran como un derecho y otros que la disponen como una asistencia o ayuda. Estas concepciones tienen implicancias, no sólo en la accesibilidad y permanencia de los destinatarios, sino, además, en las organizaciones encargadas de certificar las condicionalidades exigidas. Finalmente expondremos la contribución que profesionales realizan a esta política, sin que su rol fuese asignado formalmente en la fase de diseño.

**Palabras clave:** política social, modelos de Estado, Asignación Universal por Hijo, Trabajo Social.

**Abstract:** The article addresses, in historical perspective, social policies and State models. It recovers various research findings derived from training paths and reveals the specific contribution of Social Work in the implementation of an iconic policy such as the Universal Child Allowance, institutionalized in October 2009 through Decree 1602/09. The tour allows to identify the tensions themselves happened from the moment of institutionalization and the nuances that it takes once it is launched, it also analyzes how professionals in the field of health and education of the city of Santa Fe, dispute in microsocioal spaces the meaning of it. In this way, the controversies that emerge in the institutions where they work are identified, opposing tendencies between those who consider it as a right and others who dispose of it as an assistance or help. These conceptions have implications, not only in the accessibility and permanence of the recipients, but also in the organizations responsible for certifying the required conditionalities. Finally, we will explain the contribution that

professionals make to this policy, without their role being formally assigned in the design phase.

**Keywords:** social policy, State models, Universal Child Allowance, Social Work.

## **A modo de introducción**

En este trabajo nos proponemos tematizar sobre los hallazgos investigativos derivados de diferentes trayectos de formación.<sup>[1]</sup> Particularmente, expondremos la relevancia que profesionales de Trabajo Social del campo de salud y educación de la ciudad de Santa Fe tienen en la instrumentación de la Asignación Universal por Hijo (AUH en adelante) y sus condicionalidades.<sup>[2]</sup> Sin eludir la profusa literatura académica existente, nuestro aporte radica en demostrar la contribución que les agentes realizan, viabilizando la accesibilidad y permanencia de este derecho a diferentes destinatarios. Fundamentaremos como el quehacer de los agentes incide favorablemente en la política social, aunque su rol no fuese prescripto formalmente en fase inicial del diseño. Al hablar de intervención en lo social, disponemos dicha categoría, desde la acepción amplia que esboza Carballada (2006) comprendiéndola como aquella sucesión de mecanismos y acciones que van cobrando complejidad en el acontecer por el propio proceso de las prácticas y dado el contexto, en tal sentido, implica reconocerla como un conocimiento experto que trasciende las fronteras disciplinares y dialoga con cada espacio de saber, formando nuevos interrogantes que, en definitiva, son reubicados desde los escenarios de la intervención donde se materializa la incertidumbre, la injusticia, el padecimiento y necesariamente requiere una articulación con las políticas públicas y las organizaciones de la sociedad civil.

En este marco, revelaremos como los trabajadores sociales realizan una “vigilancia política” de la AUH, con la finalidad que dicha “prestación” no sea erosionada en sus objetivos fundantes, ya que desde el propio decreto de creación fue respaldada en el enfoque de derechos con el propósito de garantizar la protección social de la niñez y vinculada a la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y a la Convención sobre los Derechos del niño de Naciones Unidas, así como a otros tratados y convenciones internacionales sobre Derechos Humanos y no sea retrotraída a un programa residual de ayuda paliativa, a una política del “mientras tanto”. Esta última expresión, en palabras de Arcidiácono (2012a) alude a aquellos programas sociales y provisiones estatales de bienestar orientados hacia las poblaciones excluidas en diferente grado del mercado formal de trabajo, mientras tanto, el ciclo económico favorable y las políticas activas de empleo van reconstruyendo la promesa de reinscribir a los sectores apartados de las relaciones asalariadas formales.

En cuanto al enfoque de derechos, compartimos las argumentaciones que Cecchini y Martínez (2011) señalan, en cuanto a cuatro perspectivas de la protección social, dentro de las cuales está presente la que optamos en este artículo y comprende a la protección como garantía ciudadana fundamentada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y posteriores tratados internacionales que los Estados han adherido, los cuales tienen la misión

de asegurar niveles de cobertura a todos los ciudadanos, reconociendo a las personas como titulares de derechos y no meros sujetos pasivos de asistencia, asimismo, se encuentra obligado a garantizarlos teniendo la responsabilidad de elaborar sistemas proteccionales basados en los principios de inclusión, igualdad y no discriminación.<sup>[3]</sup>

En el siguiente apartado realizamos una sintética reseña de enfoques de políticas sociales y sus transformaciones desde los modelos de Estado. Esto nos admite tener una retrospectiva analítica para contextualizar diversas propuestas gubernamentales, entre las cuales hallamos los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTC en adelante) precedentes a la AUH y finalmente, en el último tramo del texto, mostraremos los aportes que el Trabajo Social produce en la instrumentación de esta política no contributiva.

## **Política social y modelos de Estado en la dinámica de la economía capitalista**

Inicialmente, nos es clave explicitar que consideramos a las políticas públicas como un campo complejo, en el sentido epistemológico de que en él se encuentran incluidas diferentes dimensiones que se interrelacionan entre sí: ideológicas, políticas, culturales, económicas e institucionales. En esta línea, Gabrinetti (2012), Chiara y Di Virgilio (2009) comprenden la gestión de las políticas sociales como campo, ya que brindan elementos para abordar la compleja trama que se despliega en la fase de implementación de los programas sociales. En consecuencia, las prácticas y representaciones que configuran los actores se encuentran atravesadas por la propia posición e intereses en juego. Pues entonces, la política resulta de un proceso que de ningún modo es consecuencia de un curso lineal, sino dinámico, tensional y en disputa. La planificación y propósito inicial, tiene una direccionalidad deseable, sin embargo, es en la instancia de ejecución donde se producen diversas readecuaciones de lo que se delineó originalmente.

Sin desconocer la multiplicidad de acepciones y enfoques sobre políticas sociales, escogimos un concepto abarcador desde el cual partimos. Acordamos con Danani (2009) que toda política social entrama una definición de trabajo, necesidades y de sociedad, a su vez, configura pilares socioestatales sobre los que se edifica el régimen de reproducción mediante un conjunto de normas (formales e informales), prácticas y rutinas de un ciclo que normatiza la vida social e individual, siendo a la vez, portadora de pautas de sociabilidad construidas y constituyentes que responden a un proyecto político que se impone y trasluce cómo queremos o debemos vivir. La autora expresa que son:

[...] aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales y que lo hacen operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso [...]. (Danani, 2009, p.11).

En sincronía con lo antes dicho, desde nuestra posición epistémica, cavilamos que las políticas sociales responden, con tensiones y controversias, a los modelos de Estado que se van imponiendo socialmente. Entendemos por modelo la

configuración global de la intervención social del Estado, que es reconstruida como tendencia histórica. Se trata de una disposición en el interior de la cual se construyen ciertos parámetros que posibilitan pensar de una u otra forma la *reproducción de la vida*. Es pertinente recordar que ya Titmuss (1974) generó una de las primeras sistematizaciones de modelos de política social y a pesar de la vasta bibliografía que complementó su tesis, a más de cincuenta años, sigue siendo una referencia teórica y metodológica útil. El autor identifica tres prototipos: A- el residual de políticas de bienestar, también denominado modelo de asistencia pública que actúa cuando las dos vías de respuesta “natural”: el mercado y la familia fallan o no proporcionaron solución. Esta concepción deduce que el mercado y la familia componen los caminos deseables para cubrir las necesidades y la intervención estatal es representada como indeseable y sólo debería activarse ante circunstancias específicas. B- el prototipo de rendimiento industrial o remunerativo en el cual los programas públicos tienen un rol complementario al sistema económico y se relacionan con el mundo del trabajo. Infiere que el logro personal deriva del resultado laboral, reservando a las instituciones públicas un lugar de primer orden. El eje ordenador es el mérito individual en una trama de significados que confía en el valor del esfuerzo, el incentivo y recompensa como explicación de la posición de los sujetos en una determinada estructura social. El lema es institución pública e intervención (asistencia y/o ayuda), empero, sólo para quienes lo merecen. C- el industrial redistributivo en el cual los programas públicos constituyen un pilar esencial de la sociedad que se organiza alrededor de prestaciones universales, más allá del mercado y sobre la base del principio de necesidad. Presenta una cosmovisión redistributiva donde establece que las entidades públicas de bienestar están obligadas a satisfacer necesidades fuera del mercado apoyándose en los principios de igualdad y solidaridades amplias.

Estudios más recientes y en clave regional produjeron contribuciones al tema, entre éstos, los de Filgueira (1999a) Martínez Franzoni (2008a), Fleury (1997a) quienes abogan que en América Latina (A.L. en adelante) se heredan las tipologías antes presentadas, no obstante, éstas no han sido adaptadas uniformemente. En síntesis, realizan un análisis comparado de formas y contenidos de los modelos de bienestar en A.L. Filgueira (1999b), plantea una propuesta en base a diferentes variables tomadas en la década del 70 (cobertura, rango, calidad de los servicios y distribución del gasto público, entre otras). Encuentra tres grupos de países con experiencias diferentes. Un modelo universalista estratificado llevado a cabo en Argentina, Chile y Uruguay, otro régimen dual en Brasil y México, en tercer lugar, el excluyente implementado en los países del Caribe. Concluirá diciendo que el universalista estratificado tuvo un impacto positivo en la ciudadanía a diferencia de los otros dos.

Por su parte, Martínez Franzoni (2008b) ofrece un aporte original al tematizar sobre el Estado de Bienestar y su función desde la perspectiva de género. Según su tesis, en A.L. pueden reconocerse tres modelos de bienestar dado el grado de mercantilización de la fuerza del trabajo, la familiarización de la política social y la informalidad. Plantea tres grandes conglomerados: el estatal productivista, estatal proteccionista y el informal familiarista. Entre los dos primeros y el último la diferencia es cualitativa en razón que los países que adoptan el sistema informal familiarista, la administración de los riesgos está sujeta al ámbito doméstico y mayoritariamente la población depende de ajustes familiares y comunitarios para

el bienestar, paradójicamente, en un contexto de políticas y mercados laborales cada vez más excluyentes.

Fleury (1997b) cree que el Estado de Bienestar es un dispositivo de integración a través de la ampliación de la ciudadanía garantizando derechos sociales tendientes a neutralizar los avatares de la modernización y su peculiaridad reside en la responsabilidad por la seguridad e igualdad de los ciudadanos. Al mismo tiempo, nota que existen distintos modelos de protección a consecuencia de factores (culturales, políticos, económicos, estructuras institucionales, entre otros). Expone centralmente tres: A-el asistencial con predominio del mercado en donde la protección se focaliza en distintos grupos o sectores vulnerables. B-el de seguro social en el cual la ciudadanía es regulada por las condiciones de inserción en el mercado de trabajo. C-el de seguridad social referenciado con el Welfare State y desvincula las protecciones sociales de las contribuciones pretéritas y articula directamente a la necesidad en base a principios de justicia social.

Por nuestra parte, hemos fundamentado que las propuestas gubernamentales son el resultado de disputas que se suceden epocalmente, por tal motivo nos es indispensable considerar las transformaciones acaecidas durante los siglos XX y XXI, ubicar los PTC y finalmente contextualizar la AUH. Al respecto, Soldano y Andrenacci (2006a) destacan que pueden encontrarse coincidencias en la literatura sobre dos conjuntos de elementos. En primer término, que las modificaciones en la dinámica de la economía capitalista generaron cambios, tanto en los modos de integración, como en los problemas que suelen entenderse en el marco de la cuestión social. En segundo lugar, que de una política social cuya centralidad se ubicaba en la extensión de protección pública por medio del empleo formal y vastas instituciones universalistas, se pasa a otra lógica donde lo prioritario es la lucha contra la pobreza y el refuerzo de una red de seguridad mínima que opera por detrás y por debajo del mercado de trabajo. El Estado Social supuso, en términos generales, un tipo de injerencia dentro de la economía tendiente a garantizar un piso relativamente homogéneo y alto de las condiciones de vida de la población a través de la desmercantilización de una parte importante de los costos de reproducción de las familias y sectores. Estas directrices ordenaron en gran escala y de diversas formas los objetivos de la política social en los países capitalistas desde la década de 1930 hasta la década de 1980, de los Estados de Bienestar, ya sea de los “países centrales”, hasta los denominados Estados Desarrollistas periféricos. Lo que se cotejará es una profunda conversión de las formas de regulación pública del mercado de trabajo, el alcance de la protección social y el inicio de variadas alternativas para gestionar la desarticulación sucedida entre empleo formal y protección social, la privatización parcial y desuniversalización de los esquemas públicos, la gravitación de esfuerzos en programas focalizados y específicos de asistencia. El mundo contemporáneo atraviesa la contradicción de una integración física, cultural y económica que está presente en el redescubrimiento de la marginalidad urbana, tanto en los países centrales como en la nueva y cruda dureza de la pobreza periférica, en la persistencia de desigualdades socioeconómicas macro estructurales, al mismo tiempo, la segmentación socio espacial de nuevos tipos de ciudades que llevan a un proceso de desintegración social y complejas tramas de desigualdades.

Una tendencia ha sido considerar a las políticas sociales como forma secundaria de distribución del ingreso o redistributivas por oposición a las primarias que serían las estrictamente económicas. Desde esta concepción se suelen incluir tres grandes campos: 1-el sistema de seguridad social (en nuestro país principalmente el régimen de pensiones de retiro e invalidez o sistema previsional y el de seguro de salud u obras sociales), 2- el de las grandes instituciones públicas y universales (el complejo educativo y de salud público) y 3-las intervenciones puntuales sobre individuos o grupos de riesgo, específicamente, la política asistencial. Soldano y Andrenacci (2006b) para analizar esta cuestión plantean una taxonomía que, cronológicamente va desde el Estado Capitalista Clásico entre los años 1880-1943, El Estado de Bienestar de 1943-1991 y el Estado Neoclásico-Neoliberal desde 1991 en adelante. Es necesario tener presente las reformas que se sucedieron en Argentina en los años 70 y 80, donde se observará un vertiginoso incremento de la pobreza, la caída en la tasa de generación de empleo, pérdida de los salarios reales y de la calidad de protección social de los asalariados. Del mismo modo, la transición democrática (1983-1991) fue una fase de crisis abierta con el modelo de integración social y es aquí donde la política asistencial emerge como estrategia de combate contra la pobreza y se crean diversos programas focalizados para enfrentar la situación.

Diferentes estudios (Isuani 1992, Lo Vuolo y Barbeito, 1994), entre otros, deducen que la figura de los trabajadores asalariados fue protagonista del aseguramiento estatal en detrimento de otras categorías sociales, sin embargo, esta estratificación comienza a ser endeble para garantizar la cohesión social dado el incremento de la tasa de desempleo e informalidad laboral. Nun (1987) fundamenta que desde mediados de los años setenta entró en crisis el régimen social de acumulación sustitutivo de importaciones y la transición hacia un nuevo régimen comenzaría con la dictadura militar en 1976.<sup>[4]</sup> Por su parte, Torrado (2010) señala que el régimen de acumulación “aperturista” que se extendió entre 1976 y 2002 se caracterizó por el aumento de la clase obrera autónoma, a su vez, la ampliación de las condiciones de empleo informal y precario sostenida por trabajadores urbanos que perdieron sus antiguas posiciones, iniciándose un proceso de movilidad social intergeneracional descendente, el aumento pausado del empleo. Minujín y Kessler (1995) estudiarán la “nueva” y heterogénea pobreza que mostrará su multidimensionalidad, heterogeneidad y complejidad, en donde a la clásica categoría de pobres estructurales se sumará la de nuevos pobres. En ese clima de época encontramos las propuestas gubernamentales que se gestaron a partir de la crisis de la sociedad salarial, particularmente en los años 90, donde se fortalecerán programas asistenciales residuales y compensatorios con la misión de morigerar la conflictividad social, entre los cuales se ubican los PTC dirigidos primordialmente a las personas desempleadas.

Estas dinámicas y conversiones en la economía capitalista nos plantean el riesgo, como expresan Clemente y Maglioni (2016) de pasar de concepción amplia de seguridad social, consentida como derecho, a tendencias o enfoques reduccionistas que operan bajo la amplia idea de la protección social, a pesar de ello, resultan fortalecidos los dispositivos de asistencia paliativa ligados a la concepción de ayuda, siendo funcional al libre albedrío de las llamadas lógicas de mercado que promueve el neoliberalismo como racionalidad de gobierno. Desde esta argumentación, compartimos con otros investigadores: Arcidiácono,

Gamallo, Pautassi y Straschnoy (2014) que las políticas sociales, mientras instan a atender diversas cuestiones fundamentales (reducir la inseguridad alimentaria, facilitar el acceso a los seguros o a la atención de la salud, ofrecer educación de calidad, promover la equidad de género, entre otras) generan disparidades en los modos de acceso a los bienes y servicios, en consecuencia, en los resultados que producen, erigiendo renovadas expresiones de marginaciones y/o diferenciaciones sociales, entre ellas: la distribución diferencial de clientelas a servicios estatales, mercantiles y comunitarios de disímil condición y en la inclusión a ciertos sistemas de protección social según sea la posición que se ocupe en la estructura socioeconómica.

### **La estrategia de Los Programas de Transferencias Monetarias. El caso argentino**

La crisis de la sociedad salarial forjó una reducción de las protecciones de la seguridad social en el marco del sistema contributivo. Cabe señalar que el sistema de AAFP surgió en la legislación argentina a mediados de la década de 1930 con el subsidio a la maternidad. En 1940 se incorpora el subsidio por hijo (solamente en el sector bancario). En 1957 se implementa el sistema de AAFP en nuestro y según Bertranou y Bonari (2005) el objetivo fue aliviar a trabajadores del sector formal y pasivos de las diversas contingencias por la expansión del grupo familiar. En 1968 se unifican a través de la Ley 18017 las distintas cajas de las AAFP existentes y se establecen las asignaciones: por matrimonio, por maternidad, por nacimiento de hijos, cónyuge, familia numerosa, escolaridad primaria y media superior. En 1973 se consolida la inclusión de todos los sectores de trabajadores en relación de dependencia tanto del sector público como privado nacional activos y pasivos. En 1991, en el marco de profundas reformas se crea el Sistema Único de Seguridad Social culminando en 1996 con la Ley 24714 que saca de las prestaciones a los trabajadores con salarios elevados y escalona los montos de las transferencias en forma inversamente proporcional al ingreso estableciendo. Esto consolida un cambio de paradigma sobre la contingencia y fortalece la diferenciación entre el sistema contributivo y no contributivo.

Por otro lado, se consolidaron estrategias, entre éstas los PTC que gravitan bajo los principios teóricos del capital humano.<sup>[5]</sup>Cena y Chahbenderian (2015) cotejan que estos programas en A.L. se han caracterizado por: 1) desde su aparición a comienzos de la década del 90 del Siglo XX en los países de México y Brasil, los mismos se han mantenido y multiplicado a más de 18 países en la región; 2) desde la primera década del 2000 se constituyeron en dispositivos centrales de los Estados para atender la pobreza y han elevado la cobertura y alcance geográfico; 3) fueron impulsados por los organismos internacionales de crédito.

En Argentina, post convertibilidad y luego del colapso de 2001, ante la gravedad económica, social, política, al inicio del gobierno de Eduardo Duhalde, en el año 2002, se crea el Programas Jefes y Jefas de Hogar para Desocupados (PJJHD en adelante) mediante el Decreto 565/02. Consistió en una transferencia monetaria mensual de \$150 que el gobierno proporcionaba a los jefes de hogar desempleados. Quienes percibían dicho dinero debían a cambio cumplir una contraprestación de tipo laboral o formativa. La responsabilidad del

diseño e implementación fue asignada al Ministerio de Trabajo de la Nación. Cabe aclarar que existieron PTC previos, entre éstos: el Programa Intensivo de Trabajo introducido en 1993 y el Programa Trabajar desarrollado entre los años 1995-1999, no obstante, el PJJHD, a diferencia de éstos, fue una propuesta de alcance nacional donde su infraestructura e inversión económica lo distinguió de los antecesores alcanzando, según información oficial de la época, a 2 millones de destinatarios, siendo hasta ese período el de mayor alcance y cobertura. Años más tarde, en 2004 se crea el Programa Plan Familia por la Inclusión Social (PFI) quedando bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (Resolución MDS N°825/05, art° 3, Decreto 1506/04, art° 4.). Uno de sus objetivos primordiales fue promover la integración y protección social de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo. Entre el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social clasificaron a los receptores del PJJHD utilizando el criterio de empleabilidad. Los considerados empleables fueron incluidos al Seguro de Capacitación y Empleo dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación instituido mediante Decreto 1506 del año 2004. El propósito consistió en brindar apoyo a los trabajadores desocupados, la actualización de sus competencias, al mismo tiempo, su inserción laboral. El grupo calificado como inempleable o vulnerable social pudo optar por el PFI.<sup>[6]</sup>

Nos es ineludible subrayar, que pos crisis 2001 dio comienzo, lo que diversa literatura denomina, el surgir de gobiernos del “nuevo signo”. Esta expresión alude al contexto regional latinoamericano caracterizado por la crisis del consenso neoliberal donde irrumpe un nuevo polo latinoamericano de regímenes con características discursivas de “centro-izquierda” en un contexto de crisis post década del noventa. Este cambio se expresó en una retórica anti neoliberal. Borón (2003), Sader (2008), Vilas (2011), caracterizan este ciclo a partir del giro ideológico que emprendieron varios gobiernos de A.L. en una nueva fase del capitalismo distinguida como ciclo posneoliberal y siguiendo este razonamiento, Argentina (2003 - 2015) sería parte de dichos países.<sup>[7]</sup> En ese escenario, las políticas, se estructuraron sobre la base dos ejes centrales: trabajo y familia. Según Grassi y Hinze (2018) este proceso estuvo signado por: a) La reinstalación de un rol más activo e intervencionista del Estado en materia de regulaciones del mercado, el incentivo del consumo interno, las restricciones a diversas exportaciones de bienes de alto valor en el mercado internacional como la soja y otros productos agrícolas. La injerencia en empresas de servicios públicos como Aerolíneas Argentinas, YPF y el estímulo, por distintas vías, a los desarrollos tecnológicos e investigación científica. b) Un rol significativo en torno a la política laboral sostenida en la reapreciación simbólica del trabajo que fue una singular característica de la cultura política argentina desde mediados del Siglo XX. La restitución de normas y organismos que regularon el empleo y la puesta en marcha de moratorias previsionales a fin de incluir a distintos sectores de trabajadores no registrados o con faltante de aportes para acceder a una jubilación. c) Recomposición y presencia del Estado en todo el territorio nacional, luego de años de descentralización de la década del 90. d) El reconocimiento de la diversidad sexual, la política de derechos humanos que dio impulso a los juicios de lesa humanidad llevados a cabo por la última dictadura militar. f) La prevalencia



del lenguaje de los derechos como argumento de las políticas laborales, educativas y culturales, entre otras.

Arcidiácono (2012) formula que luego de la pos convertibilidad y a partir de 2003 se quebraría la tendencia recesiva, incrementándose la actividad económica y el nivel de empleo, en efecto, se impulsó la idea que el retorno al pleno empleo era posible, de esta forma, la inserción progresiva y creciente de las personas a las relaciones salariales formales admitiría recobrar los niveles de protección social perdidos. Esta concepción “trabajo céntrica” se distanció discursivamente de la década del noventa. Pese a esto, el modelo económico mostró limitaciones endógenas potenciadas por los efectos de la crisis internacional repercutiendo en los indicadores sociales y llevando a la reaparición de la pobreza como un tema y problema de agenda. Si se contrasta la evolución del mercado laboral, entre el IV trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2009, considerando los propios datos emanados del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se observará que la tasa de desocupación pasó del 7.3% al 8.4%, lo cual equivaldría a una merma neta de más de 214 mil puestos de trabajo, mientras que la tasa de informalidad laboral se ubicó en 35.8%. Estas oscilaciones en el mercado de trabajo mostraron que el 31% de los niños y adolescentes se encontraban excluidos de las asignaciones familiares (AAFF en adelante) destinadas a los trabajadores formales registrados. Es en este complejo escenario, el Poder Ejecutivo asume la decisión política, en octubre de 2009, de sancionar el Decreto 1602/09 para formalizar la AUH.<sup>[8]</sup> La misma consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abona a uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada niño o adolescente hasta los dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado. Se abona por cada niño acreditado por el grupo familiar hasta una máxima acumulable al importe equivalente a cinco. Requiere que sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. La identidad se atestigua a través del Documento Nacional de Identidad, el vínculo entre la persona que percibirá el dinero y el de los niños mediante partidas de nacimientos y en casos de adopción, tutelas y curatelas con los testimonios judiciales correspondientes. La condición de discapacidad es determinada en el artículo 2 de la Ley n.º 22.431, certificada por autoridad competente. Hasta los cuatro años de edad deberá demostrarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco años y hasta los dieciocho se debe cotejar la concurrencia obligatoria a los establecimientos de educación pública. Los titulares deberán presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de las exigencias establecidas y de comprobarse alguna falsedad se pierde la prestación. El ochenta por ciento (80%) de la suma económica se abona mensualmente mediante el sistema de pago de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES en adelante) y el restante veinte (20 %) se reserva en una caja de ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina que se cobrará a través de tarjetas bancarias sin costo alguno. Las sumas remunerativas pueden percibirse cuando se demuestre el cumplimiento de los controles sanitarios, de vacunación y para los de edad escolar la certificación del establecimiento educativo<sup>[9]</sup>.

Si bien la AUH surge en 2009, en el contexto antes descripto y articulada a una red integral de protección social, tomará clivajes particulares a partir de

2015 donde otra coalición de gobierno asume la gestión de gobierno. Arias, (2018), Campana (2019) Giménez (2017) expresan que la alianza política nucleada en Cambiemos, refundará la lógica desde el enfoque del riesgo como estrategia de intervención la cual tiende a responsabilizar a los sujetos en la construcción de sus trayectorias, paradójicamente, en un escenario de reestructuración y desintegración de los entramados colectivos de la vida social. Representa una tendencia que justifica la asistencia, legitimando las mediaciones en el campo social y asociado a la prevención ante la eventualidad de que un hecho pueda acontecer. La responsabilización hacia las personas cumple un rol imprescindible en los procesos de gestión, ya que justifica que los problemas derivan de la disfunción individual y familiar. Al mismo tiempo, interviene retrospectivamente al explicar adversidades individuales y colectivas en función de conductas asumidas en el pasado. Esta impronta, pudo percibirse en un conjunto de prestaciones público-estatales, convergiendo en un declive y reconversión que se expresó en distintas esferas, entre éstas: del derecho a la protección se pasó a la posibilidad del crédito (deudores), del colectivo al individuo, de la igualdad a la equidad y de la concepción amplia de ciudadanía a la idea de mérito. En suma, la concepción de protección social fue limitada a programas específicos resultando funcional a la racionalidad neoliberal.<sup>[10]</sup>

### **La intervención profesional en los intersticios de la política**

El trayecto nos admitió situar nuestros hallazgos investigativos, observando en primer orden, que la intervención profesional de trabajadores sociales del campo de salud y educación de la ciudad de Santa Fe en donde se desempeñan cumple una función significativa a pesar que su rol no haya sido formalmente prescripto en el diseño de la política. Detectamos una tendencia dominante y valoración favorable de la AUH la cual la vinculan a un derecho y la distinguen de otros PTC precedentes, los cuales los han categorizados como asistenciales y/o clientelares. Perciben que la misma proporciona un piso básico de protección que supondría un enfoque global de intervención que marca en los componentes de oferta y demanda la extensión de la protección, conjuntamente, la garantía de un acceso efectivo y dicha base contendría: un conjunto de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarias y en especies con el objetivo de aportar un ingreso elemental y una seguridad mínima de los medios de subsistencia a todes, favoreciendo una demanda segura junto con el acceso a bienes y servicios básicos. Conjuntamente, el suministro de un nivel imprescindible de servicios sociales y bienes como salud, agua, saneamiento, vivienda, alimentación, entre otros, contribuyendo a que les titulares mejoren parcialmente su calidad de vida. Esta consideración incide en las mediaciones que realizan posibilitando que diferentes colectivos desfavorecidos históricamente (migrantes, niños sin representantes legales, personas sin DNI o partidas de nacimientos correctas) logren acceder a esta prestación. Ante estas dificultades hemos identificado la activación de estrategias para formalizar reclamos administrativos ante el Registro Nacional de las Personas, la ANSES, Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, entre otras, para sortear los obstáculos que se les presentan a las personas. Sin bien, el quehacer profesional se enmarca en las respuestas gubernamentales no se limita a ellas, ya que se entran en una temporalidad y espacialidad singular que pone en juego

intereses, posicionamientos y enfoques. En rigor, cotejamos que los profesionales se posicionan desde el enfoque de derechos y disputan en el campo con lógicas refractarias excluyentes que operan y se naturalizan en las propias instituciones donde ejercen. A su vez, se distancian de lógicas estrictamente instrumentales creando un entramado colectivo para afrontar la respuesta estatal y exigiendo el real cumplimiento de este derecho. Estos espacios de micro-resistencias operan como catalizadores de respuestas específicas en favor de la población.

En cuanto a las condicionalidades que la AUH establece en salud y educación hallamos que las disponen y representan como oportunidades. Quienes se desempeñan en el campo de la salud consideran que contribuyen al mejoramiento parcial de la calidad de vida de niños y adolescentes en razón que concede la prevención y promoción de la salud (cronograma de vacunación, diagnóstico precoz de enfermedades y posibles tratamientos, entre otras cuestiones) y trabajadores sociales del campo educativo sostienen que colaboran en el proceso de enseñanza y aprendizaje al fortalecer el vínculo entre la institución y representantes de los alumnos. Según sus miradas logra prevenir posibles problemas: de comunicación, de inasistencias, deserción, entre otras. Sin embargo, han soslayado que en las organizaciones donde trabajan no existen mecanismos adecuados para realizar dicha certificación y se suceden esperas prolongadas, que conllevan tensiones entre las partes, además, no hay evaluaciones institucionales específicas que permitan observar los aportes concretos que dicha condicionalidad genera. Pues entonces, develamos que la gestión de la AUH enfrenta a los profesionales a situaciones no estrictamente definidas en el diseño de la política. Esa indeterminación les exige la conceptualización, problematización y construcción de habilidades multifacéticas para garantizar el resultado deseado ya que la política imbrica un doble movimiento (inclusión-exclusión) y es ahí donde revelamos la significancia del rol que tienen los profesionales en favorecer la inclusión de grupos vulnerables que ven obturada su accesibilidad y permanencia cuando los sistemas públicos de provisión de bienestar están, por distintas cuestiones, limitados en la respuesta.<sup>[11]</sup>

Hemos referido en precedentes apartados que el aseguramiento estatal, priorizó los beneficios derivados del componente contributivo (asalariados) por otros, como los no contributivos. Observamos en el sistema de AAFP que también opera dicha diferenciación social ya que quienes acceden a éstas mediante el régimen contributivo no tienen las mismas requisitorias y exigencias dado que son consideradas aportantes con derechos y quienes se incorporan a la AUH se les solicita condicionalidades (salud y educación) y más allá de la normativa que las funda, se las concibe sociablemente como una asistencia o ayuda, abriendo, al mismo tiempo, valoraciones sobre el merecimiento o no que tienen los sujetos.<sup>[12]</sup> Sin embargo, quienes son incorporados a las prestaciones no contributivas también participan indirectamente de su financiamiento mediante los aportes establecidos a los gravámenes al consumo. Nuestra investigación, en términos amplios, mostró la persistencia de una cultura institucional resistente a comprender y disponerla como un derecho pleno y deriva de la fortaleza simbólica que aún tiene el sistema clásico de seguridad social organizado a partir de la relación laboral formal. Notamos múltiples tensiones al interior de cada organización donde entrevistamos a

profesionales generando inconvenientes al momento de garantizar, en tiempo y calidad la certificación de las condicionalidades exigidas y es ahí donde nuevamente captamos la importancia que toman los trabajadores sociales ya que sus mediaciones y posicionamientos, desde el enfoque de derechos, viabilizan estas gestiones, además, disputan en el campo con otros agentes la adopción de medidas concretas para que los titulares no sean excluidos.

## Consideraciones finales

Recapitulando, expusimos la correlación sociohistórica entre políticas sociales y sistemas de protección a partir de los modelos de Estado a fin de analizar cómo éstos abordan los problemas que se suceden en el marco de la cuestión social en cada ciclo económico y político. Asimismo, examinamos la gestión de los programas gubernamentales y sus intereses en juego, posiciones y tensiones entre la fase de diseño y su instrumentación en donde se producen diversas readecuaciones. Desde esta perspectiva nos centramos en la AUH y descubrimos que, si bien fue una de las políticas que mayor consenso tuvo en la historia reciente, aún persisten controversias y/o diferenciaciones en los modos de accesibilidad, especialmente, entre quienes se incluyen por el sistema contributivo o no contributivo a las AAFP. Ahí captamos la significancia que los trabajadores sociales del campo de la salud y la educación de la ciudad de Santa Fe tienen en su instrumentación, más allá que su rol no fuera determinado en el diseño. Encontramos que sus posicionamientos, desde la perspectiva de derechos, son claves en un momento de nuestro presente donde existe un apasionado debate sobre los sistemas de protección social en el marco de la crisis de sociedad salarial. Por último, evidenciamos la complejidad inherente al diseño y funcionamiento de los sistemas de seguridad social donde se profundizó su carácter dual (contributivo y no contributivo) y, en efecto, detectamos que las intervenciones de los profesionales aportan a la dinámica que va adquiriendo la AUH en su devenir. La disputa de sentido que realizan en los espacios microsociales colabora, de modos diversos, para que la misma no sea erosionada y desvinculada del enfoque de derechos y termine por consolidarse como una mera asistencia paliativa que profundice y naturalice la trama de la desigualdad.

## Referencias Bibliográficas

- Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Santiago de Chile, Revista de la CEPAL, N°88.
- Arcidiácono, P. (2012). *La Política del "Mientras Tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Argentina: Biblos.
- Arcidiácono, Gamallo, Pautassi y Straschnoy (2014). *Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la asignación universal por hijo en Argentina*. Argentina: Eudeba.
- Arias, A. (2018). *De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial*. Córdoba: Revista digital de Trabajo Social ConCienciaSocial. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial>
- Becker, G. (1993). *Human capital. A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. University of Chicago Press, London.

- Bertranou, F. y Bonari, D. (Coord.) (2005). *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño, 1990-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Borón, A. (2003). *El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción*. En Sader, E. y Gentili, P. (Comp.). *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Campana, M. (2019). *¿Pobreza Cero? El deterioro del sistema público estatal de protecciones sociales en la Argentina de cambiamos*. Rosario, Argentina: UNR Editora, ISBN 978-987-702-344-2.
- Carballeda, A. (2006). *La Intervención en espacios microsociales: Una mirada a algunos aspectos contextuales y metodológicos*. Argentina: Mimeo.
- Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Chile; ONU/CEPAL.
- CELS (2007). *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Argentina: Editora del Centro de Estudios Legales.
- Cena, R. y Chahbenderian, F. (2015). *El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas*. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, Vol. 13.
- Chiara, Madgalena y Di Virgilio, Mercedes. (Compiladoras) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Argentina: Prometeo.
- Clemente, A. y Maglione, C. (2016). *La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional*. *Revista de Estado y Políticas Públicas*, 4 (6): 21-37.
- Danani, C. (2009). *La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización*. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (compiladores): *Gestión de la Política Social: conceptos y herramientas*. Argentina: UNGS/Prometeo.
- Filgueira, F. (1999). *Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina*. En *Enciclopedia*. <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestacion/es1.htm>
- Gabrinetti, M. (2012). *Gestión de políticas sociales como campo: el caso de programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos*. Buenos Aires, Argentina. VII Jornada de Sociología de la Universidad Nacional. <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar> – ISSN 2250-8465.
- Guimenez, S. (2017). *Salvajismo discursivo y des ciudadanización de las políticas sociales*. Buenos Aires: Revista Bordes. <http://revistabordes.com.ar/salvajismo-mediocursivo-y-des ciudadanización-delas-políticas-sociales>
- Grassi, E. y Hinze, S. (2018). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Argentina: Prometeo.
- Isuani, E. (1992). *Política social y dinámica política en América Latina*. En: *Desarrollo Económico*, Vol. XXXII, N° 152.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1994). *Análisis de la actual situación del mercado de trabajo y su probable proyección futura*. Argentina: PRONATASS.
- Lucas, R. (1998). *On the Mechanics of Economic development*. *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22 Elsevier North Holland.
- Martínez Franzoni, J. (2008). *Régimen de Bienestar Familiarista. ¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Argentina: CLACSO.
- Minujin, A. y Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Argentina: Ediciones Temas de Hoy.

- Neffa, J. (2009). *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Análisis de sus características y objetivos, fortalezas y debilidades*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20160222043101/15.pdf>
- Nun, J. (1987). *Vaivenes de un régimen social de acumulación en decadencia*. En: Nun, J. y Portantiero, J., *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*. Argentina: Punto sur.
- Romer, P. (1986). *Increasing returns and Long-Run Growth*. The Journal of Political Economy, University of Chicago Press.
- Sader, E. (2008). *Refundar el Estado. Posneoliberalismo en América Latina*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100824012031/sader.pdf>
- Soldano, D y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social argentina*. Argentina: Prometeo.
- Titmuss, Richard [1974] (1981). *Política Social*. Barcelona: Ariel.
- Torrado, S. (2010). *Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social*. En: Torrado (directora): *El costo social del ajuste (Argentina 1976 – 2002)*. Argentina: Edhasa.
- Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estados y procesos políticos en América Latina*. Argentina: Ediciones de la Universidad Nacional de Lanús.
- Zehringer, D. (2021). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y Condicionalidades. Un abordaje desde las representaciones sociales de Trabajadores Sociales de salud y educación de la ciudad de Santa Fe (2009-2019)*. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/128416>

## Notas

[1] Doctorado en Trabajo Social de la Universidad Nacional de La Plata (2017-2021), Pos doctorado en Trabajo Social de la Universidad Nacional de la Plata (2022 a la actualidad) y Proyecto CAI+D 2020, “Política y Cultura. Estudios interdisciplinarios en perspectiva multiescalar (Siglo XX y XXI)”.

[2] Entendemos por condicionalidades los requerimientos a las que están sujetas las familias para recibir las transferencias. Habitualmente supone la certificación de controles de salud y la asistencia a establecimientos de educación en donde dichas instituciones deben dar cuenta de su cumplimiento.

[3] Nos sobrepasa en este artículo un tratamiento en profundidad de dicho enfoque. Sugerimos ampliar con Abramovich (2006) en: Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo.

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

[5] Becker (1993), Romer (1986) y Lucas (1988), con improntas particulares, sostienen que el nivel de conocimiento y educación constituyen una inversión que incidirá positivamente en el crecimiento económico. Consideran que el aumento de la productividad económica es un proceso auto generador endógeno derivado del aprendizaje, por eso insisten en la importancia de que las personas se eduquen. Mayor alfabetización y educación supondría, no sólo mayores ingresos económicos, sino, otras mejoras individuales y sociales.

[6] Para precisar sobre el PJJHD, ver Neffa (2009) en: *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades*. En cuanto al PFI ver CELS

(2007) en: Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial.

[7] Con rupturas, continuidades y sin eludir las propias controversias endógenas, identificamos diversos países, entre éstos: Argentina en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015), en el Estado plurinacional de Bolivia, Juan Evo Morales Ayma (2006-2019), en Venezuela, Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2013), en Brasil, Luis Ignacio Lula Da Silva e Dilma Rousseff (2003-2016), en Ecuador, Rafael Correa (2007-2017).

[8] Aclaración: antes de la creación de la AUH existieron debates y propuestas innovadoras, entre éstas: la del Ingreso Ciudadano, del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, el proyecto de ley de 1997 presentado por las diputadas nacionales Elisa Carca y Elisa Carrió, la iniciativa del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), sin embargo, no pudieron por múltiples razones materializarse.

[9] Para mayores precisiones de las requisitorias exigidas remitirse a: <https://www.anses.gob.ar>

[10] El neoliberalismo entendido no sólo como programa económico, sino como una racionalidad de gobierno que reacciona al Estado Social y sostiene el principio de competencia, individualismo, meritocracia. Diversos fundamentos teóricos se hallan en la Teoría Subjetiva del Valor y la Teoría de la Acción Humana de Von Mises y la Teoría del Capital Humano de Becker y Schultz, figuras de la Escuela de Chicago.

[11] Estas afirmaciones derivan de las entrevistas realizadas a más de 40 trabajadores sociales del campo de salud y educación de la ciudad de Santa Fe entre 2009-20219 y observaciones en el propio campo.

[12] Nos excede un tratamiento exhaustivo sobre dichas diferenciaciones. Para ampliar sobre este punto sugerimos remitirse a Lucero (2011) en: Entre la asistencia y la seguridad social: la estrategia de intervención de la AUH.

## Notas de autor

- \* Diego Alejandro Zehringer. Licenciado en Trabajo Social (Universidad Nacional de Santiago del Estero), Profesor universitario en Trabajo Social (Universidad de Concepción del Uruguay), Especialista en abordaje comunitario de las problemáticas sociales en el ámbito comunitario (Universidad Nacional de Lanús), Magíster en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos), Doctor en Trabajo Social (Universidad Nacional de La Plata). Docente titular de la asignatura Trabajo Social, Modernidad e Institucionalidad Social (Cátedra B) de la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Codirector del proyecto de investigación CAID +2020 “Política y cultura. Estudios interdisciplinarios en perspectiva multiescalar (siglos XX y XXI)”, posdoctorando de la Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Trabajo Social.