**II Congreso Latinoamericano de Teoría Social y Teoría Política**

“Horizontes y dilemas del pensamiento contemporáneo

en el sur global”

Buenos Aires, 2 al 4 de Agosto de 2017

Mesa 39

La política social en debate. Enfoques y perspectivas para pensar sus representaciones actuales en Argentina y en América Latina

Clima de ideas, categorías expertas y escenarios políticos. La Asignación Universal por Hijo en Argentina como lugar de condensación de saberes, experiencias y disputas

Vilma Paura-CEIPSU, UNTREF

Resumen

La Asignación Universal por Hijo (AUH) que se estableció en la Argentina en 2009 ha sido definida como un hito en la transformación de las formas de intervención social desarrolladas en la primera década del siglo XXI en los países de América Latina. Este dispositivo contiene algunos rasgos comunes de los programas de transferencias condicionadas aplicados en la región al mismo tiempo que se distingue de esas modalidades y de experiencias anteriores de transferencias implementadas en la Argentina y adquiere particularidad.

Apoyándonos en indagaciones propias y en diversos estudios sobre la AUH, proponemos analizar esta experiencia reconociendo esta tensión en su diseño como resultado de la relación entre un clima de ideas más o menos favorable para esta modalidad de intervención, la movilización de categorías expertas y el escenario político argentino en el que el dispositivo se instala.

Entendemos que leer los dispositivos de intervención social como locus de circulación de saberes y de categorías clasificatorias, como espacios de acumulación de experiencias de política social, y como objeto de disputa política puede ser un aporte en la discusión sobre cierta autonomización del campo de la política social que es estudiada como desanclada del proceso político en el que se inscribe#

En la primera década del siglo XXI en la Argentina se implementaron dos programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC), el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados “Derecho de Inclusión Social” (PJJHD)[[1]](#footnote-0) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PF), destinados a las familias en situación de pobreza, con algunos componentes comunes a los de otras experiencias de este tipo en América Latina. En efecto, estos programas se venían aplicando en la región desde 1996/8, cuando se crea el programa Progresa, luego Oportunidades, en México y poco más tarde, los programas Chile Solidario, en ese país, y Bolsa Familia, en Brasil.

En 2009 se estableció en la Argentina otra modalidad de transferencia, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), también dirigida a familias –en reconocimiento de la presencia de niños, niñas y adolescentes- en situación de vulnerabilidad y precariedad laboral y social, pero como un componente del subsistema de asignaciones familiares en el sistema nacional de seguridad social. Si bien el dispositivo contiene algunos rasgos comunes de los PTC aplicados en la región, al mismo tiempo se distingue de esas modalidades y de las experiencias anteriores de transferencias implementadas en la Argentina y adquiere particularidad.

Desde su diseño inicial hasta transformaciones recientes, este dispositivo ha sido reconocido por diferentes actores y espacios vinculados a las políticas públicas como un hito en la matriz de protección en la Argentina cuyo alcance cualitativo y cuantitativo ha sido, no obstante, objeto de discusión, en relación con aspectos diversos. Entre estas particularidades las más controversiales son la legitimidad de la AUH y la “débil” institucionalidad en sus inicios, ya que fue creada por un decreto del Poder Ejecutivo y no como resultado de un debate legislativo;[[2]](#footnote-1) su sentido de universalidad medido por el nivel de cobertura y las exclusiones de ciertos sectores; la reproducción de los estereotipos de género en relación con la titularidad de las mujeres y el cumplimiento de las condicionalidades y el carácter punitivo de las mismas, entre otros (estos debates pueden seguirse en Hintze y Costa, 2011, 2014; Lo Vuolo, 2010; Arcidiácono, Carmona, Paura y Straschnoy, 2012; Mazzola, 2012), algunos de los cuales serán retomados en la medida en que sean necesarios para nuestra argumentación.

Es cierto que algunos de estos puntos de controversia hoy parecen estabilizados, pero la sospecha sobre la legitimidad de la AUH no parece del todo resuelta y se vincula con un principio articulador de las formas de intervención social, cual es la **tensión entre el carácter contributivo y no contributivo de las prestaciones**, que expresa en última instancia la disputa por la individualización, el particularismo meritocrático o la colectivización del riesgo que una sociedad/comunidad política está dispuesta a sostener.

Apoyándonos en indagaciones propias y en diversos estudios sobre la AUH, proponemos analizar esta experiencia reconociendo esta tensión en su diseño como resultado de la relación entre un clima de ideas regional y doméstico más o menos favorable para esta modalidad de intervención, la movilización de categorías expertas y el escenario político argentino en el que el dispositivo se instala. Dos preguntas orientan de manera general nuestras indagaciones: **cómo se relacionan el clima de ideas y la circulación de saberes y categorías clasificatorias, de alcance nacional y transnacional, con las formas y diseños de las intervenciones locales, situadas política, institucional y culturalmente; y, el segundo interrogante, en qué medida los dispositivos expresan la conjugación de ideas políticas, categorías expertas, representaciones sobre la sociedad y las políticas, criterios morales y tradiciones institucionales que inciden en la discusión política y se despliegan en los momentos de formulación de estas intervenciones.**

Proponemos pensar las respuestas en dos movimientos. El primer vector: tomando la AUH como caso de un dispositivo en el campo ampliado de la política social, en el que participan actores nacionales y otros que forman parte de redes epistémicas internacionales. El segundo movimiento, considerando la AUH como lente para entender la dimensión política de la política social en la Argentina y de los dispositivos y acciones que se despliegan en esa relación. En tal sentido, partimos de la premisa de que reconocer el contexto social y político es una clave de entendimiento en relación con un dispositivo determinado y, en relación dialógica, entender las particularidades del mismo contribuye con la intelegibilidad de las dinámicas políticas y sociales de las que forma parte.

Estos dos movimientos pueden iluminar también la lectura sobre la circulación de ideas, saberes y prácticas, las formas de importación y exportación entre comunidades nacionales y epistémicas y las traducciones efectuadas, en tanto resignificaciones locales (Grondona, 2012).

Al mismo tiempo, leer los dispositivos de intervención social como locus de circulación de saberes y de categorías clasificatorias, como espacios de acumulación de experiencias de política social y como objeto de disputa política puede ser un aporte en la discusión sobre cierta autonomización del campo de la política social que es estudiada como desanclada del proceso político en el que se inscribe.

La ponencia está organizada en tres secciones. En primer lugar, ubicamos los dispositivos de transferencias monetarias no contributivas y condicionadas implementados en la Argentina y en particular la AUH en el contexto regional latinoamericano y en un **clima de ideas favorable a este tipo de instrumentos y reconocemos la particularidad de los formatos locales en ese contexto.**

En el apartado 2 damos cuenta del **escenario político** en el que se despliega la AUH e interpretamos sus particularidades.

En el punto 3 establecemos algunas **relaciones entre esas dimensiones de análisis y nuestra lectura de la AUH como caso y como lente.**

**1. Las transferencias de ingresos no contributivas y condicionadas en la Argentina y el clima de ideas favorable**

En otros trabajos (Paura, 2013; 2015, 2017) hemos realizado un recorrido analítico de las diversas experiencias de transferencias condicionadas aplicadas en la Argentina en el nuevo milenio y de las formas en que contenían los puntos controversiales que hemos reseñado. Por un lado, se trata del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados “Derecho de Inclusión Social” (PJJHD), de 2002 y del Programa Familias por la Inclusión Social (PF) puesto en marcha entre 2004 y 2006 , ambos con modalidades diferentes y, por otro lado, de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), creada en 2009. Sólo como síntesis: en esos estudios concluimos que a partir del análisis de los atributos de los instrumentos, contrastados con las mutaciones fácticas de las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica en los períodos correspondientes al “momento de diseño” de cada experiencia, en términos de clasificaciones y definiciones de intervención se registraba entre las tres experiencias de transferencias condicionadas un proceso simultáneo de “ensayo y error” y de acumulación de saberes y se presumía en esos formatos la convivencia de representaciones contradictorias sobre las familias en situación de pobreza. Así, si el PF significó una lección perdida con relación al PJJHD en algunos aspectos, para usar la idea de Golbert y Scheines (2011), la AUH recuperó parte de los aprendizajes (Paura, 2013). Nos apoyamos en esas consideraciones para instalar las experiencias nacionales en un proceso de mutaciones y permanencias situadas institucional y políticamente y en contextos de circulación de saberes, ideas, prácticas y actores que toman posición.

**APRENDIZAJES, CUALES?**

En esta presentación nos centraremos en el caso de la AUH, que se distingue de los programas aplicados en el resto de la región y de las experiencias anteriores implementadas en la Argentina, entre otros rasgos porque no se trata de un programa temporario sino que fue establecido como subcomponente del sistema de seguridad social. En este sentido, la AUH tiene un parecido con las transferencias aplicadas en el caso uruguayo (de 2008, como Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares/Plan Equidad) y en menor medida, con el caso chileno (Subsidio Único Familiar, de 2009).

Estas experiencias se desarrollan en climas de ideas más o menos favorables para ciertas modalidades de intervención y se apoyan en principios metafísicos (Surel, 2008 [1995]) que, como visión del mundo, ordenan los sentidos y otorgan fundamento ético, racional y práctico a las acciones.[[3]](#footnote-2) Estos “climas de ideas” son resultado, en gran medida, de la circulación transnacional de gente, saberes y bienes materiales y simbólicos que atraviesan fronteras nacionales y culturales (Plotkin y Zimmermann, 2012). Su consideración reclama, a nuestro juicio, una problematización de las categorías y dispositivos del campo de las políticas sociales teniendo en cuenta las formas de exportación y de importación de saberes (Morresi y Vommaro, 2012) que han funcionado en América latina.

Pero además, estas experiencias se inscriben en contextos nacionales específicos, con sus propias tradiciones de políticas y arquitecturas institucionales y sus dinámicas políticas y sociales particulares y este carácter situado define los atributos específicos de cada experiencia, sus particularidades. Es decir, más allá de los rasgos compartidos de la transferencia en dinero, el principio no contributivo y ciertos requisitos más o menos comunes en carácter de condicionalidades, cada una de estas modalidades reconoce una tradición institucional y antecedentes simbólicos, normativos y prácticos, se inscribe en debates específicos y moviliza categorías clasificatorias, criterios de justicia y principios de intervención diferentes.

Claro que estas dos dimensiones se intersectan. Las variaciones de los regímenes de bienestar –las arquitecturas de esos arreglos- influyen en el rol relativo de los expertos internacionales y de los organismos de financiamiento en los diseños y transformaciones de los dispositivos (Franzoni and Voorend, 2011), definiendo formas de filtraje local (Barba Solano, 2007) y traducciones diversas (Grondona, 2012).

La modalidad de transferencia de ingresos a las familias en situación de vulnerabilidad social a cambio del cumplimiento de condicionalidades como la atención de la salud y la educación de los miembros jóvenes de esas familias -niños y adolescentes- reconoce como hitos de inicio las experiencias programáticas del Progresa-Oportunidades en México (1998-9) y del Bolsa Familia en Brasil (2002). Desde ese momento y hasta el presente se han registrado diversas transformaciones de estos instrumentos pero ciertos componentes han permanecido más allá de diversos debates sobre sus principios, su entidad y su alcance.

La transferencia en dinero a las familias en situación de “vulnerabilidad social”, la definición de las familias como destinatarias, las condicionalidades (luego planteadas como “corresponsabilidades”), el carácter no contributivo de estos beneficios y la titularidad de las mujeres representan “una innovación” de las últimas décadas en las formas de intervención en los países latinoamericanos (Paura, 2013), que habremos de reconocer como parte de un clima de ideas y de argumentaciones, en el marco de transferencia regional e internacional de tecnología social, que incluye la renovación de categorías y clasificaciones promovidas por diferentes espacios de producción de conocimiento y de discusión política.

Uno de los fenómenos que podemos vincular a esta innovación es la redefinición de las conceptualizaciones y clasificaciones sobre las familias como destinatarias de intervenciones, problematización promovida por los movimientos de mujeres y estudios feministas y que fue enriquecida durante los años 80 y 90 desde ámbitos académicos y otros foros como el de los organismos internacionales. Un hito podría reconocerse en la declaración por las Naciones Unidas de 1994 como el Año Internacional de la Familia y la realización de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo, en la que se dedicó un capítulo a la familia, sus funciones, derechos, composición y estructura. Por su parte, en nuestro continente, durante los años 90 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo varios encuentros relacionados con el tema.[[4]](#footnote-3)

En efecto, entre los años 80 e inicios del nuevo milenio se produjo un desplazamiento en las categorías para definir a las familias, en plural, como forma de reconocer la diversidad de arreglos al mismo tiempo que se reconocía las tendencias de transformación de esos arreglos que mostraban el aumento de los hogares monoparentales con jefatura femenina, el porcentaje alto de familias extendidas y la disminución del tipo de hogar nuclear completo compuesto por los dos progenitores y sus hijos. Al poner en discusión el modelo de familia nuclear, heterosexual, se habilitó el reconocimiento de las relaciones conflictivas hacia el interior de las familias, que dejaron de ser pensadas, en un relativo consenso, únicamente como espacios de amor y colaboración para ser leídas también como posibles ámbitos de abuso de poder e incluso de violencia.

**EMPOWERMENT**

Este cambio de mirada interpeló de diferente modo a las políticas públicas que reconocieron más o menos las *nuevas formas familiares* y que visibilizaron, entre otros aspectos, que la distribución de los recursos, del tiempo y de las tareas implica situaciones de tensión y de lucha hacia el interior de las familias. Como ha marcado Sonia Montaño (2007: 78) la familia pasó a ser material legislativo, “susceptible de ser regulada por la justicia terrenal”.

No sólo se revisaron las clasificaciones sobre las familias, sino que se les reconoció un nuevo protagonismo. En el contexto de hegemonía neoliberal, como muestra de cierto ejercicio reflexivo (Barba Solano, 2007)[[5]](#footnote-4) frente a la creciente proporción de familias en situación de pobreza e indigencia en la región y al fracaso de las recetas implementadas hasta mediados de los años 90, los organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el PNUD y la CEPAL comenzaron a reconocer “la multidimensionalidad de la pobreza” y a otorgar centralidad a las familias en la posibilidad de romper con su transmisión intergeneracional. Las familias se definieron de este modo como espacio privilegiado para nuevas formas de intervención social.

El segundo fenómeno que contribuye a la innovación de tecnología social que representan los “programas de transferencias monetarias destinados a las familias” es precisamente el cuestionamiento creciente de los programas focalizados “de combate a la pobreza”, la receta aplicada durante los años 90 en los países de América Latina, luego denominados “de primera generación”. Más allá de las diferencias según los países, estos programas dirigidos a “poblaciones objeto” claramente delimitadas, se caracterizaban por su desarticulación y desvinculación de otras modalidades de intervención y por proveer bienes y recursos de distinta índole, desde bonos para la adquisición de alimentos hasta talleres de formación de microemprendedores.[[6]](#footnote-5) Entre los programas dirigidos a las familias, se podían distinguir los de atención a la niñez y otros dirigidos a la atención a la vejez, por ejemplo. Cecilia Pérez Díaz (2007), experta y funcionaria durante los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, analiza que en el tratamiento de las políticas sociales orientadas a la superación de la pobreza, se experimentó, desde fines de los años 90 en adelante, una evolución (con éxitos y desaciertos) en relación con las familias pobres y a quién o quiénes de sus miembros se dirigen las intervenciones. Según la autora, se pasó de una noción de *beneficiario* como genérico y pasivo, a un esfuerzo por identificar a los miembros de las familias a partir de una fuerte segmentación, etaria en algunos casos (mayores de 65 años, niños), territorial, étnica, por sexo o por estratificación social. Pero, enfatiza, este esfuerzo se apoyaba en un diseño de políticas generalmente dirigidas a *los miembros de la familia* los que, *individualmente[[7]](#footnote-6),* *se debían relacionar con el aparato público en lógicas de fuerte segregación familiar* (sólo mayores de 65 años; binomio madre-hijo, sólo hombres, etc.) y hasta de exclusión de servicios o prestaciones para algunos integrantes de la familia (en ciertos casos en que sólo podía entregarse un beneficio por familia aunque hubiesen otros causantes del mismo). El criterio no estaba vinculado sólo con estrategias de focalización con un amplio nivel de sofisticación sino que reflejaban también una lectura compartimentada, estática, homeostática de la familia y de los sujetos de atención del Estado. En este modelo, las mujeres: adultas, trabajadoras pero “inempleables”, expertas cuidadoras y “con mucho tiempo disponible”, con pocos recursos y casi nada de poder se convirtieron en las interlocutoras privilegiadas de las burocracias. **MIRADA PREVENTIVA SOBRE LA POBREZA. ACTIVACIÓN DE LOS SUJETOS. TRANSFERENCIAS Y FORMACIÓN.**

Por el contrario, dice Pérez Díaz en 2007, los programas como *Chile Solidario*, *Oportunidades* en México, *Fame Zero* en el Brasil, *Familias para la Inclusión en la Argentina* y otros similares en la región establecen un giro radical *al considerar a la familia como sujeto de intervención y a sus miembros como sujetos individuales y titulares de derechos*. [[8]](#footnote-7)

A partir del cambio de milenio se habilitará más o menos aceleradamente, en todos los países de América Latina y en el contexto de los *gobiernos progresistas*, la opción por los programas de transferencias monetarias no contributivas y condicionadas, otorgadas generalmente a las madres buscando promover el *capital humano* de las familias y particularmente de sus miembros más jóvenes *para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza*.

Del mismo modo que, como señalamos, los organismos internacionales “recogieron el guante” sobre la problematización del concepto y la definición de las familias, también participarán activamente en la modificación de los programas asistenciales en los países de la región.[[9]](#footnote-8) Con la intención de marcar los recorridos de los posicionamientos de las entidades supranacionales y las diferencias entre ellas, algunos autores han señalado hitos y ejes de clivajes. Entre los primeros, por ejemplo y tal como mencionamos, el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial en 1990 inició un giro hacia el principio del “capital humano de los pobres”, que implicó la revisión de los instrumentos y las orientaciones de las políticas sin alterar los supuestos de fondo. O la orientación socialdemócrata de la CEPAL a partir de 2000, apoyada en la noción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Barba Solano, 2007). Entre los ejes de clivaje se marca el reconocimiento de la feminización de la pobreza que convirtió a las mujeres jefas de hogar en uno de los destinatarios privilegiados de los programas anti pobreza (Cortés, 2008).

Estos y otros puntos contribuyeron a instalar el ciclo de las transferencias monetarias en la región, inaugurado por el programa Oportunidades en 1999. La “CCT wave”, dice Barba Solano (2016) no ha sido de generación espontánea: se ha constituido una vigorosa “comunidad epistémica”, en términos de Haas (1992) que comparte visiones comunes en torno a la pobreza y a las políticas que se requieren para enfrentarla (Martínez Franzoni y Voorend, 2011) que sostiene un lenguaje común o código, en el marco de un paradigma de política pública que se apoya en la utilización “eficiente” de los recursos o focalización, la inversión en capital humano y la evaluación estricta de resultados. El “éxito” de estos programas ha sido respaldado por evaluaciones, sobre todo a través de procedimientos estadísticos rigurosos. Al mismo tiempo, los actores nacionales, participantes a su vez en las comunidades o redes epistémicas y en la coalición transnacional de las políticas centradas en las transferencias monetarias, han ido generando sus propias “coaliciones promotoras” (Sabatier y Weible, 2007, en Barba Solano, 2016). Para entender estos circuitos de legitimación, y siguiendo a Vommaro y Morressi (2012), es necesario analizar la relación entre las formas de “exportación” y las formas de “importación” de saberes: identificar las instituciones, los grupos sociales y los tipos de saberes en juego en cada contexto así como la relación entre los contextos de exportación y los contextos de importación.

¿Cuáles fueron los puntos de consenso y las controversias en torno a esta nueva modalidad de programas? El eje puesto en la transferencia monetaria significa un cambio con respecto a los programas de los tempranos años 90, que se caracterizaron por el subsidio al consumo mediante cupones de alimentos y transferencias en especie. El acto de entrega de dinero se apoya en un giro sobre la consideración de las opciones de los pobres: el principio de que son los hogares quienes mejor saben cómo incrementar sus niveles de bienestar se corresponde con la concepción de las personas como agentes económicos racionales que buscan optimizar su situación, supuesto básico de la teoría económica neoclásica (Rodríguez Enríquez, 2011). Pero también la entrega en dinero acompaña el cambio de formas de subsidios: del tipo que se orientaba a la oferta (entrega de subsidios a las empresas de servicios públicos, por ejemplo) se pasa al subsidio a la demanda, que se considera tiene un efecto de mayor eficiencia de los recursos públicos.[[10]](#footnote-9)

Si la modalidad monetaria no contributiva no recibió objeciones fue porque estaba acompañada de condicionalidades, sostienen diversos autores. Este principio ha generado, en cambio, amplias discusiones. Las condicionalidades, también planteadas en términos de corresponsabilidades, se asocian, desde los diseños y fundamentos de los programas, a la idea de la “acumulación de capital humano” a largo plazo de los miembros más jóvenes de las familias. Su defensa se apoya también en un argumento de economía política, no explícito en las normativas, la condicionalidad es una forma de saldar la tensión por el carácter no contributivo de la transferencia: quienes la reciben (los pobres) no aportan para su financiamiento, solventado por los contribuyentes que aceptan esta carga si los beneficiarios se esfuerzan por salir de su condición y garantizar la mejoría de la situación de sus hijos. Este argumento que reinstala la distinción entre pobres merecedores y no merecedores será clave entre los funcionarios y decisores políticos en momentos de discusión sobre cómo fortalecer la “legitimidad” de estos dispositivos.

**desincentivos para el trabajo**

También la designación privilegiada de las mujeres como titulares de las transferencias y su relación con los supuestos acerca de estereotipos de género en el interior de las familias fue un aspecto controversial, ampliamente señalado desde diversos espacios feministas y de movimientos de mujeres, aunque no solamente.

Por último, se ha cuestionado la capacidad que tienen estos programas para reconocer la diversidad de las familias en relación con su tamaño, la jefatura del hogar y el curso de vida de las familias medido por las etapas de formación y la edad de los hijos; algunas de estas cuestiones han dado motivo a ajustes en los dispositivos, con el agregado de componentes como becas escolares. Menos voces han discutido el principio programático de estas intervenciones ni su temporalidad, asociada a una condición de “egreso”, asumiendo que se trata de una intervención focalizada que logra una mejoría relativamente inmediata de la situación de pobreza extrema.

Aun reconociendo tensiones, una gran parte de los autores “especializados”, expertos y consultores de organismos internacionales –miembros de esas comunidades epistémicas y de las coaliciones promotoras regionales y locales- coinciden en que estos programas constituyen una innovación en los sistemas de protección social latinoamericanos.[[11]](#footnote-10) Otros autores enfatizaron que, más allá de estas “innovaciones”, o justamente por su existencia y los principios que subyacen, se trata de un remozamiento del carácter asistencialista de los programas (Sojo, 2007; Pautassi y Zibecchi, 2010, Grassi, 2012) cuestionando el espíritu mismo de las transferencias monetarias focalizadas, por la exigencia de condicionalidades a las familias, por su carácter compensatorio, estigmatizante, temporario, reproductor de estereotipos de género, entre otros aspectos.

**2. Una experiencia local: la Asignación Universal por Hijo. Movilización de categorías, limitaciones de diseño y decisiones políticas[[12]](#footnote-11)**

En este apartado se presentan los rasgos de la Asignación Universal por Hijo implementada en la Argentina como componente del subsistema de Seguridad Social, ubicando su creación en el contexto nacional de producción de políticas sociales, en el escenario político específico y en la arquitectura institucional en la que se instala.

Desde una perspectiva sociohistórica, nos alejamos de “una historia de lo continuo” que describa los desarrollos. Sin desconocer que se instala en un entramado institucional y en ciertas tradiciones y experiencias, no analizaremos a la AUH como el final de un proceso o como una etapa de un recorrido, sino como un momento de consolidación de ciertos debates, materializados mediante el dispositivo. La lectura situada de “los orígenes” de la AUH nos permite reconocer ideas y saberes en circulación en las comunidades epistémicas y políticas vinculadas a las políticas sociales así como valorar la dimensión política de su creación.

Entre 2004, cuando se diseñó el Programa Familias, y 2009, cuando se implementó la AUH, se produjeron hechos y procesos que conviene repasar. En 2007 finalizó la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner resultó electa para ocupar la Presidencia de la Nación. Desde marzo de 2008 el contexto político estaba enrarecido, por usar una palabra tal vez poco precisa pero elocuente. Las reacciones de las entidades representativas del agro y la suma de los sectores opositores al gobierno frente a un proyecto de ley del Poder Ejecutivo para establecer un aumento a las retenciones a las exportaciones de cereales y oleaginosas confluyeron en un momento de gran tensión política. Esta situación nacional se enmarcaba en los primeros signos de una crisis internacional que afectaba la actividad económica, el nivel de empleo y la capacidad de consumo de la población en varios países. En junio de 2009 se llevaron a cabo elecciones legislativas y el resultado fue desfavorable al kirchnerismo. Esto implicaba la modificación de la composición del Poder Legislativo a partir de diciembre de 2009 puesto que el oficialismo había perdido la mayoría propia de la que había gozado desde 2003.

**CRISIS: AGLUTINA A LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES DETRAS DE LA PROPUESTA DE PISOS MINIMOS Y REVIVE EL DEBATE SOBRE PROTECCIONES.**

En este clima, una fragmentada oposición reclamaba al Ejecutivo una política para resolver los niveles de pobreza e indigencia que eran aún altos a pesar del crecimiento económico que se había registrado desde 2003, y denunciaba la poca credibilidad de los datos estadísticos como consecuencia de la intervención del INDEC en 2007, cuestionamiento que era avalado por un amplio sector del ámbito académico y de expertos en temas sociales.

La discusión sobre la situación de los niños y adolescentes en situación de pobreza se había instalado, en este escenario, como un tema prioritario en la agenda pública y la necesidad de encarar alguna solución contaba con un importante consenso. Varios proyectos de ley con estado parlamentario promovían la sanción de un ingreso universal a la niñez o la modificación o ampliación del sistema de Asignaciones Familiares. Esta idea circulaba en el campo de las políticas sociales desde fines de los años noventa y había tomado cuerpo en el FRENAPO, cuya voz, recordemos, había tenido cierto peso en el origen del PJJHD.[[13]](#footnote-12)

A fines de octubre de 2009 -y sin considerar los proyectos en estado parlamentario-, el Poder Ejecutivo estableció por medio del Decreto 1602/09, una “Asignación Universal por hijo para Protección Social” (AUH) no contributiva que pasaba a formar parte del sistema de asignaciones familiares.

La medida se consideró como sorpresiva, aunque, según declaraciones a la prensa, los funcionarios de las áreas que intervinieron en el diseño apuntaron que venían trabajando sobre el antecedente de uno de los proyectos en estado parlamentario, el presentado por los diputados del Frente para la Victoria, Héctor Recalde y Agustín Rossi (*Página 12*, 30 de octubre de 2009). No obstante, Bestard, Carrasco y Kantor (2012) consignan que en el informe del Jefe de Gabinete N° 74, dirigido al Poder Legislativo en octubre de 2008, se hacen pocas referencias a los programas o políticas sociales y ninguna a la existencia o potencial puesta en marcha de un programa de corte universal destinado a todos los niños y niñas del país. Según los autores, la posible implementación de un plan o programa de estas características no aparece, tampoco, cuando distintos organismos del PEN explican, en el informe, cómo se distribuía el ingreso percibido por el Estado en concepto de retenciones. Hasta ese momento, los funcionarios del Poder Ejecutivo asociaban la distribución del ingreso con el aumento del empleo, la suba de las jubilaciones y el aumento del salario correspondiente al sector público, medidas todas destinadas a los asalariados formales.

La AUH consistió en una transferencia mensual de ingreso en concepto de asignación familiar, condicionada y no contributiva, destinada a los hijos/as de desocupados y a hijos/as de padres ocupados en el denominado “sector informal” con ingresos inferiores al salario mínimo, vital y móvil. Nos interesa poner el énfasis en algunas preguntas. ¿Cómo se llegó a un dispositivo de este tipo? No pretendemos explicar por qué se adoptó la modalidad de asignación familiar diferenciada para los trabajadores desocupados o no registrados sino interpretar por qué se impusieron ciertas ideas sobre otras, cómo ciertas ideas estaban presentes en la mayoría de los proyectos en estado legislativo y vincular cómo la AUH puede considerarse cercana en su formato a los programas de transferencias condicionadas pero no así en sus principios.

En este sentido, los argumentos de la AUH parecen inscribirse en la tradición peronista y en el valor del trabajo como dignificante (Tenti Fanfani,1989; Perelmiter, 2016; Grondona, 2017). Del mismo modo, su institucionalidad como componente del dispositivo de Asignaciones Familiares creado en 1957, correspondiente hasta el momento sólo a los trabajadores formales (Hintze y Costa, 2011), también podría reconocer ese principio.

¿En qué se parecieron la AUH y el resto de los proyectos en estado parlamentario? Si revisamos esa lista de proyectos, además de las diferencias, hay varios puntos de consenso. El principal consenso está dado por el planteo de una asignación familiar y no de un programa (con alguna excepción, en el caso de la propuesta de Francisco De Narvaez). Algunos de los ejes de las propuestas reflejan también el clima de ideas que reseñamos en la primera parte de esta presentación y expresan la movilización de categorías expertas y modalidades de clasificación sobre la pobreza, el trabajo, las relaciones intrafamiliares y la discutida titularidad de las mujeres.

La diferencia sustantiva entre los proyectos presentados radicaba en quiénes eran destinatarios de la Asignación y por ello, sujetos de derechos: si todos los niños, niñas y adolescentes o si dependía de la situación laboral de los padres. El establecimiento de la titularidad femenina y de condicionalidades educativas y de atención de la salud representaba un importante consenso entre las distintas fuerzas del espectro político.

No es posible identificar mediante el texto de los proyectos cuáles fueron los argumentos y debates que llevaron a cada fuerza política a diseñar sus particularidades, pero todo indica que en la arena de lucha algunos supuestos se superponían y algunas cuestiones no formaban parte de la discusión. Por ejemplo, el proyecto del Fincini otorgaba el beneficio universal a los niños argentinos nativos o por opción y la titularidad a las madres, sin prestar atención a las diferencias de posibilidades de las mujeres de mayores o menores ingresos para el cumplimiento de las condicionalidades sobre las que establecía la responsabilidad. Es decir, no había un cuestionamiento a que la titularidad recayera sobre las madres, probablemente desde la lectura de que esto representa una vía para el empoderamiento en tanto otorga a las mujeres el control de los recursos, sin revisar la sobrecarga que representa al mismo tiempo si no se articula con otros dispositivos, uno de los aspectos más discutidos desde la perspectiva de género. En algunos proyectos se establecían las condicionalidades sin prever que para algunas familias el acceso a la educación y a la salud presenta dificultades estructurales (distancia, horarios, transporte, cuidado, ropa). No obstante, no se explicitaban las consecuencias en caso de incumplimiento, por lo que no es claro ver si se trataba de un “error de diseño” o del criterio de no dar un carácter punitivo a la condicionalidad. Otras propuestas establecían la transferencia para las familias de trabajadores no registrados de modo de reconocer sus derechos y homologarlos con trabajadores registrados pero les establecían condicionalidades únicamente a aquellos más vulnerables.

Tres de los proyectos establecían una asignación anual por escolaridad, además de la transferencia mensual por hijo. Uno de esos proyectos era el de Agustín Rossi y Héctor Recalde que, según consignamos, las autoridades ministeriales responsables de la AUH reconocieron como antecedente de la medida. En ese proyecto, la condicionalidad parecía referirse a la asignación especial por escolaridad, del mismo modo que en las asignaciones familiares de raíz contributiva. Esto hubiera resultado coherente, desde nuestra perspectiva. ¿Fue una “decisión” establecer en el decreto de creación las condicionalidades en relación con la transferencia mensual, puesto que no se fijó además una asignación escolar anual como entre los trabajadores formales? ¿O fue descuido en la urgencia de la disputa política? Si siguiéramos analizando los cambios realizados (“ajustes”) a la AUH hasta 2016 podríamos recuperar esta pregunta y extender el ejercicio analítico (ver Paura, 2015).

Algunos de los ejes en tensión retomaban los rasgos de los programas de transferencias condicionadas pero en el caso argentino el dispositivo fue creado con un principio diferente, que reflejaba la consideración sobre la universalidad y por ende, sobre el reconocimiento de derechos pero creando una figura particular (que será objeto de numerosas críticas por parte del arco opositor al gobierno y de algunos sectores de expertos). Podríamos sumar otros indicios de esta tensión irresuelta como el hecho de que quien sería la autoridad de ANSES bajo cuya órbita se implementó la AUH, Diego Bossio, planteaba después, en diferentes situaciones (seminarios oficiales), las virtudes del “programa” similar al Bolsa Familia, entre otras referencias. Esta definición está presente también en documentación del organismo en cuyas referencias la Asignación se asemeja a “otros programas de inclusión social de la región” (Costa y Hintze, 2014).

**CATEGORIA DE TRABAJADORES VULNERABLES.**

¿Cómo relacionar estos pasos con la sostenida resistencia de la entonces ministra responsable de la política asistencial, Alicia Kirchner -hermana del fallecido ex presidente Néstor Carlos Kirchner y cuñada de la entonces primera mandataria, Cristina Fernández de Kirchner-, frente a la posibilidad de convertir una herramienta asistencial en un dispositivo que homologara a los hijos e hijas de los desocupados con los de los trabajadores formales y atenuara esa frontera social? De hecho, la AUH significó una pérdida relativa de poder para el Ministerio de Desarrollo Social en el cual se había asentado anteriormente el Programa Familias; el nuevo dispositivo había sido diseñado por los expertos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y se fundamentaba como una ampliación de los derechos de los trabajadores desocupados o no registrados (Grondona, 2017: 77). Por ello, el órgano de ejecución sería la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).que había ampliado sus funciones y responsabilidades en el sistema de protección social argentino desde 2003. Como destacan Costa, Curcio y Grushka (2014:59), en esta ampliación puede reconocerse el rol técnico administrativo de la agencia que aplicaba decisiones tomadas desde fuera de su institicionalidad, pero que gozaba de gran confianza.

**Comentarios provisorios de un análisis en proceso**

¿Qué aspectos institucionales, ideológicos y políticos habilitaron el formato de la AUH? Nuestra indagación apunta a analizar la relación entre saberes importados y propios, provenientes de *foros híbridos*, arquitecturas institucionales y tradiciones y dinámicas políticas al mismo tiempo que a discutir sobre el carácter “racional” de las decisiones políticas y técnicas que condujeron a su materialización porque entendemos que “las decisiones políticas enfrentan no sólo cálculos estratégicos sino también dilemas morales, laudando en un marco de incertidumbre a favor de ciertas opciones que cristalizan objetivos y valores en conflicto” (Heredia, 2016: 191). Pero estos procesos no se desarrollan en el vacío institucional.

Las transferencias monetarias condicionadas fueron recibidas y valoradas desde diferentes ámbitos. Las experiencias desarrolladas en la Argentina en sus diversos formatos se ubican en procesos de circulación de ideas y transferencia de tecnología social, pero al mismo tiempo, tanto los primeros dispositivos de este tipo -el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias- como la AUH contienen rasgos que les otorgan particularidad y que demandan un análisis situado en el contexto argentino y en sus procesos políticos, sociales e ideológico -institucionales.

Las respuestas provisorias a nuestras preguntas reconocen las conexiones entre las políticas sociales, sus diseños y procesos de implementación más allá de las instituciones formales y de las decisiones racionales de los actores para leerlas como parte de las relaciones y condiciones sociales y políticas en las que se realizan. En un clima de ideas que muestra cambios en la conceptualización sobre las familias y que reconoce la necesidad de revisar los mecanismos de intervención frente a “la pobreza”, las modalidades de transferencia monetaria de carácter no contributivo en la Argentina incluyen tanto aspectos comunes a otras modalidades aplicadas en la región latinoamericana –y recomendadas por los organismos internacionales, como nuevas recetas- como rasgos propios, “a la argentina” (Paura, 2013).

Proponemos releer los procesos de producción de los dispositivos, en particular en el caso de la AUH, considerándolos instrumentos de intervención social y espacios de condensación –en un doble sentido de síntesis y de espesamiento- de saberes técnicos y discusiones ideológicas, políticas y culturales. Estos dispositivos son locus de circulación de saberes y de categorías clasificatorias y espacios de acumulación de experiencias en áreas estatales específicas de la política social. Pero también son objeto de disputa política, en un plano en el que clasificaciones, definiciones e instrumentos devienen en expresiones de luchas ideológicas, simbólicas y materiales en los ámbitos de ejercicio de poder político. Al mismo tiempo, esta relación puede iluminar la lectura sobre la circulación de ideas, saberes y prácticas, las formas de importación y exportación entre comunidades nacionales y epistémicas y las traducciones efectuadas, en tanto resignificaciones locales (Grondona, 2012).

Como decíamos al principio, reconocer el contexto social y político es una clave de entendimiento sobre la AUH, y entender sus particularidades puede ser también una lente para hacer inteligibles las dinámicas políticas y sociales en las que se impuso. Y en todos los casos, esta relación puede discutir con cierta lectura de autonomización del campo de la política social, como si se tratara de pura discusión técnica, en algunos casos, o de “políticas” que pueden ser analizadas en sí mismas, desancladas del proceso político (de poder, cultural e institucional) en el que se inscriben.

**Bibliografía**

Barba Solano, Carlos (2007) *Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara, Universidad de Guadalajara.

Barba Solano, Carlos (2016) La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2016.

Bestard, Carrasco y Kantor (2012) “El Poder Legislativo Nacional y los programas sociales en el período 2002-2009”, en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (compiladores) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Biblos. Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Cortés, Rosalía (2008) The Contemporary Social Policy Debate in Latin America. *Global Social Policy* vol. 8(1): 109–114.

Costa, María, Curto, Javier y Grushka, Carlos (2014) La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (coordinadoras), Protecciones y Desprotecciones II. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina, Los Polvorines: UNGS.

Golbert, Laura y Scheines, Martín (2011) “De los programas de transferencias de ingresos condicionados a la universalización de las asignaciones familiares”. En el marco del estudio comparado La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingreso o universalización de la protección social. Grupo Clacso.

Grassi, Estela (2012) “La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición”, en *E latina, Revista electrónica de estudios latinoamericanos* (en línea), volumen 10, N°39, abril-junio de 2012, pp.5-33.

(2003) "El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90", en [e-l@tina](about:blank), Vol. 1, Nº 4, Buenos Aires, Argentina, julio-septiembre.

Grassi, Estela; Hintze, Susana y Neufeld, María Rosa (1994). *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural,* Buenos Aires, Espacio.

Grondona, Ana (2012) “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina.” Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

(2017) La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una historia del presente. En Arcidiacono, P. y Zibecchi, C. Coordinadoras. La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio. Buenos Aires: Biblos.

Heredia, Mariana (2016) Política y decisión: la razonabilidad de la acción política a través de la historia de la convertibilidad. En Vommaro, G. y Gené, M. *La vida social del mundo político. Investigaciones recientes en sociología política*. Los Polvorines, PBA: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011): “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Claudia Danani y Susana Hintze (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010,* Universidad Nacional de General Sarmiento.

<http://iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/e-latina/>, consultada el 13 de agosto de 2012.

Hintze, S. y Costa M. I (2014). Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En C. Danani y S. Hintze (coordinadoras), *Protecciones y Desprotecciones II. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Los Polvorines: UNGS.

Lo Vuolo, Rubén; Barbeito, Alberto; Pautassi, Laura y Rodríguez, Corina (1999). *La pobreza de la política contra la pobreza*, Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP.

Martínez Franzoni y Voorend, 2011 Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. Global Social Policy 11(2–3) 279–298.

Montaño, Sonia (2007) “El sueño de las mujeres: democracia en la familia”, en Irma Arriagada comp. *Transformaciones familiares y políticas de bienestar en América Latina*. Santiago de Chile. CEPAL.

Morresi, Sergio y Vommaro, Gabriel (2011). *Saber lo que se hace*, Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

Paura, Vilma (2013) Las familias como destinatarios/sujetos de las políticas sociales. El caso de los PTCI en la Argentina 2002-2010. Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Inédita. Disponible en Repositorio UBA.

(2015) De los programas de transferencias condicionadas de ingreso a la Asignación Universal por Hijo. Legados, inercias e innovaciones en la Argentina reciente. En De Martino M. (coordinadora). 1er. Coloquio Regional. ¿Familias contemporáneas- Intervenciones contemporáneas? Familias y nueva matriz de protección social. Montevideo: Universidad de la República.

(2017) “Supuestos sobre las familias, registros de sus transformaciones y experiencias de transferencias condicionadas de ingresos en la Argentina reciente”. En I Jornadas de Sociología de la UNMDP “A diez años de la reapertura de la carrera de Sociología en Mar del Plata”. Facultad de Humanidades – Universidad Nacional de Mar del Plata. 30 y 31 de marzo de 2017. Mesa 1. Género, familia y sexualidades.

Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2011). “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina”, en Nieves Rico y Carlos Maldonado Varela Editores: *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, CEPAL/UNFPA.

Perelmiter, Luisina (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el estado argentino,* San Martín: UNSAM Edita.

Pérez Díaz, Cecilia (2007) “Pobreza, familia y relaciones de género: lecciones a partir de la experiencia”. En *Reunión de Especialistas Futuro de las familias y desafíos para las políticas públicas*. Santiago: CEPAL-UNPFA, Noviembre.

Plotkin, Mariano y Zimmermann, Eduardo (2012). *Los saberes del Estado*, Buenos Aires: Ensayo Edhasa.

Repetto, Fabián (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Universidad de San Andrés/Prometeo.

Rodríguez Enríquez, Corina (2011): “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?”, en CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo N°109, Santiago de Chile.

Sojo, Ana (2007) “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. En *Revista de la CEPAL* 91, abril 2007.

Surel, Yves (2008). Las políticas públicas como paradigmas. En Estudios Políticos N° 33, Medellín, Julio-diciembre 2008, p.41-65.

Tenti Fanfani, Emilio (1989) *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: Ceal.

Vilas, Carlos (1997) De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo, en *Desarrollo Económico*, Vol. 36. N°144, pp.931-952.

1. La inclusión del PJJHD en el conjunto de PTCI es un punto de discusión en la literatura. Con una perspectiva estilizada, en este trabajo no nos detenemos en esta distinción. Hemos abordado este punto en Paura (2013). [↑](#footnote-ref-0)
2. En particular este ha sido el señalamiento de Bestard, Carrasco y Kantor (2012). [↑](#footnote-ref-1)
3. En su definición de paradigma de política pública Yves Surel (2008) habla de principios metafísicos generales, noción que se aproxima a lo que Jobert y Muller designaron como “referencial” y lo que Merrien designa como paradigma societal. [↑](#footnote-ref-2)
4. A modo de ejemplo, en 1993 se llevó a cabo la Reunión Regional de América Latina y el Caribe preparatoria del Año Internacional de la Familia, en Cartagena de Indias. Entre 2004 y 2007, la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con el auspicio de la UNFPA y los aportes del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)- División de Población de la CEPAL y la Unidad Mujer y Desarrollo, organizó cuatro reuniones de especialistas en el tema familia para realizar un diagnóstico de la diversidad de estructuras familiares en América Latina que además de reflejar la heterogeneidad regional diera cuenta de la variedad de políticas públicas orientadas a las familias. [↑](#footnote-ref-3)
5. Barba Solano (2007) hace referencia al carácter reflexivo de las propuestas del BM en especial a partir del Informe sobre el desarrollo Mundial de 1990. Según este ejercicio de “reflexividad”, como revisión de prácticas a la luz de nueva información, siguiendo a Giddens, a lo largo de los años 90 el organismo realizó algunas modificaciones a sus propuestas en función de los retos que la realidad económica y social planteaba a sus estrategias, sin que esas modificaciones alteraran los principios, sino que matizaron, refinaron o complementaron los lineamientos vigentes. [↑](#footnote-ref-4)
6. Sobre el carácter reduccionista de esta forma de focalización vía programas asistenciales, ver entre otros, Sojo (2007) y Vilas (1997). Para el caso argentino, Grassi, Hintze y Neufeld (1994); Lo Vuolo et al (1999) y Repetto (2001). [↑](#footnote-ref-5)
7. El destacado es nuestro en todos los casos. [↑](#footnote-ref-6)
8. La opción por las familias o por sus miembros en tanto individuos es un eje en debate en el marco del proceso de individualización/individuación de la modernidad. “En ese proceso, la evolución de la relación entre individuo, familia y Estado es paradójica. La familia va perdiendo peso, funciones y competencias en beneficio, por un lado, de los individuos que la componen, quienes adquieren creciente autonomía y derechos reconocidos; y, por otro lado, del Estado, que asume buena parte de las tareas de socialización y mantenimiento de las personas que la familia ya no puede asumir por su gran complejidad y especialización. El sujeto de derechos ante la sociedad y el Estado es la persona; sin embargo, buena parte de las políticas sociales o fiscales se van a orientar fundamentalmente a la familia, más que al individuo.” (Tobío, Agulló Tomas, Gómez y Palomo, 2010:155). [↑](#footnote-ref-7)
9. Estela Grassi, Susana Hintze y María Rosa Neufeld (1994) definieron a esas instituciones supranacionales como “usinas político- ideológicas” que inspiraron los programas locales, señalando, entre otros aspectos, la naturalización del costo social de las reformas por parte de estas instituciones, aun cuando era posible identificar posiciones diversas entre los equipos técnicos de un mismo organismo y también entre los organismos. Es posible reconocer diferencias en los lineamientos y recomendaciones de estas instituciones tanto en los años 80 y 90 como en el clivaje del nuevo milenio (Barba Solano, 2007) [↑](#footnote-ref-8)
10. Para una lectura sobre la opción por la transferencia monetaria, ver Rodríguez Enríquez (2011). La autora analiza los argumentos que sustentan el cambio de modalidad y que el Estado intervenga mediante la redistribución directa de recursos monetarios. Esta visión “acompaña la consolidación, durante la década del 90, de la preferencia de los subsidios a la demanda por sobre los subsidios a la oferta: subsidiar a aquella porción de la demanda que no pueda acceder por sus propios recursos (la población pobre) a los bienes y servicios a precios de mercado que garantizan la producción óptima de esos bienes y servicios. La distribución de ingresos monetarios se elige como vía para garantizar un uso más eficiente de los recursos públicos, según Rodríguez Enríquez. [↑](#footnote-ref-9)
11. Al respecto, como una síntesis de estas valoraciones provenientes tanto de ámbitos estrictamente académicos como de consultores expertos de organismos internacionales como el Banco Mundial o el BID o de Naciones Unidas como CEPAL, puede revisarse el conjunto de entrevistas realizadas por CIPPEC (Argentina) a diversos expertos entre el 21 de octubre de 2011 y el 25 de octubre de 2013. Las respuestas ante la pregunta  “Si tuviese que identificar a una iniciativa o programa social innovador de la región, ¿cuál elegiría y por qué?”, las respuestas muestran un relativo consenso en caracterizar a estas intervenciones como la experiencia de mayor innovación, además de señalar los límites y los desafíos que implicaban.

    Disponibles en: http://priorizarlaequidad.cippec.org/category/entrevistas/page/4/

    Última consulta el 15 de abril de 2017. [↑](#footnote-ref-10)
12. En esta sección nos apoyamos en Paura (2013 y 2015). [↑](#footnote-ref-11)
13. Estos proyectos eran Elisa Carca (Coalición Cívica), “Fondo para el ingreso ciudadano de la niñez” (FINCINI), Expte. 2467-D-2008; Héctor Recalde y Agustín Rossi (Frente para la Victoria), “Régimen de asignaciones familiares por hijo y ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados”, Expte. 3755-D-2008 e “Incremento de los plazos de percepción de las asignaciones por hijo percibidas por los trabajadores en situación de desempleo”, Expte. 3933-D-2009; Federico Pinedo (PRO), “Derecho a la Seguridad social de todo ciudadano”, Expte. 4052-D-2009; Paula Cecilia Merchán (Partido Frente Grande), “Sistema Solidario de redistribución social (SISORS)”, Expte. 6029-D-2008; Elena Mercedes Corregido (Frente para la Victoria), “Asignación Universal por hijo”, Expte. 0440-S-2009; Silvia Augsburger (Frente Progresista Cívico y Social, PS), “Programa ingreso universal a la niñez y adolescencia”, Expte 1914-D-2009; Claudio Lozano (Buenos Aires para Todos en Proyecto Sur) “Asignación Universal por hijo”, Expte 3644-D-2009; Ernesto Sanz y Gerardo Morales (UCR), “Programa de asignación familiar para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia”, Expte. 1230-S-2009; Francisco de Narváez (Unión Celeste y Blanco), “Ingreso Básico Familiar”, Expte. 3892-D-2009 (Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009; Bestard, Carrasco, Kantor, 2012). [↑](#footnote-ref-12)