

## I Congreso Latinoamericano de Teoría Social

**¿Por qué la teoría social? Las posibilidades críticas de los abordajes clásicos, contemporáneos y emergentes**

**Mesa 19: Sociología de la Pobreza: aportes de George Simmel a Robert Castel**

Reflexiones sobre la provisión de Bienestar. Un Debate en torno a la desmercantilización que posibilita la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los efectos de la política social actual

Andrea Dettano (UBA-CONICET-CIES)

[andreadettano@gmail.com](mailto:andreadettano@gmail.com)

### Resumen

El presente trabajo busca articular la literatura sobre las esferas de la provisión de Bienestar en pos de hacer una lectura focalizada sobre la política social actual y su posible rol desmercantilizador. En este sentido es que se problematiza el potencial desmercantilizador de la Asignación Universal por Hijo para la Protección social (AUH) –que funciona en Argentina desde 2009-, por medio de un recorrido teórico, reflexionando sobre el concepto de Bienestar, el Estado de Bienestar y sus regímenes.

La política bajo análisis es una de las denominadas de "Inclusión Social". Éstas, son abordadas como políticas anti-cíclicas que devienen en incentivos al consumo. Dada su fuerte presencia -en América Latina y el Caribe, en el 2012 ya se aplican en 18 países alcanzando a cubrir a aproximadamente 129 millones de personas- es pertinente comenzar a indagar sobre la forma en que dichas políticas, de gran alcance a nivel nacional, se convierte en uno más, de los disponibles actualmente, incentivos al consumo. Para esto se recuperan algunos aportes que abonan la articulación analítica entre políticas sociales y mercado.

### 1. Introducción

El presente trabajo busca articular la literatura sobre las esferas de la provisión de Bienestar en pos de hacer una lectura focalizada sobre la política social actual y la posible desmercantilización que la misma habilitaría. Todo lo expuesto en el presente será un intento por tratar de alcanzar alguna reflexión al respecto.

En esta construcción será de suma importancia retomar la forma en que se da la producción y distribución de bienestar en una sociedad de mercado, el lugar de la política social, el Estado de Bienestar y sus regímenes así como los criterios para su análisis. Serán tomadas en cuenta las particularidades de los regímenes de bienestar en América Latina, al mismo tiempo que los efectos de las medidas neoliberales en la política social.

La estrategia argumentativa del escrito será la siguiente: en primer lugar se hará una descripción sobre el contexto en el cual surge la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH); en segundo lugar se reflexiona sobre el concepto de Bienestar, el Estado de Bienestar y sus regímenes; en tercer lugar se aborda la relación entre la provisión de Bienestar y su posible efecto desmercantilizador, significado e implicancias; en cuarto lugar se analiza el potencial desmercantilizador de la AUH en particular así como su carácter de política anti-cíclica. Finalmente se abordan algunas reflexiones finales.

## 2. Sobre el contexto

Pensando la recursividad entre estructura social y políticas sociales es que debemos pensar en las modificaciones que la aplicación de políticas neoliberales fueron delineando en Argentina a partir de la última década del siglo veinte. Grandes transformaciones en el patrón productivo y de acumulación venían teniendo lugar desde mediados de los '70 generando un fuerte empobrecimiento de la población que se visualiza en la ampliación de la brecha distributiva. En esta línea "La combinación entre neoliberalismo, doctrina de la seguridad nacional y autoritarismo inauguró un modelo de apertura económica con perfil agroexportador que, con algunas diferencias, se consolida en la década de los '90 y continúa hasta el día de hoy..." (Scribano, 2008:2)

Desde las Ciencias Sociales, los noventa llevan la etiqueta del período donde la aplicación de medidas de corte neoliberal llega al límite con las crisis de finales de 2001 dejando un saldo creciente de desigualdades. La década se inicia con la presidencia de Carlos Menem y la adopción por parte de ese gobierno de un paquete de medidas acordes al llamado Consenso de Washington. Las medidas económicas aplicadas consistieron en el establecimiento de un tipo de cambio fijo y bajo, la apertura importadora de la economía, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados (el laboral incluido) y descentralización de los servicios públicos de salud y educación. En cuanto a indicadores de empleo, pobreza y desigualdad distributiva, los rasgos principales de los

noventa consisten en un creciente nivel de pobreza, que alcanzó a un 30% de la población, la disparidad en la distribución del ingreso, que se acentúa por regiones donde el ingreso per cápita en las jurisdicciones más ricas es 4.1 veces superior a las más pobres. A finales de la década el nivel de desempleo llega al 18% y la informalidad laboral alcanza al 40% de los empleados en relación de dependencia. La precarización, la caída de los salarios, la subocupación son los rasgos que asume el mercado laboral y se constituye como la cuestión sobresaliente del período. (Acuña, Kessler, Repetto; 2002). Sumado a las modificaciones que sufre la legislación en materia de empleo trayendo aparejada la precarización de las condiciones de vida de grandes contingentes de población, Argentina comparte con otros países de América Latina la "paradoja del crecimiento sin empleo". Mientras que el Producto Bruto Interno (PBI) aumentaba el desempleo se mantenía elevado. Desempleo, sobre-empleo y empleo por fuera de la ley fueron las modalidades que Grassi y Alayón (2005) enumeran como los rasgos que asume el mercado laboral de los noventa.

Estos niveles de desempleo y empleo informal implican a la vez un retroceso en cuanto a las protecciones sociales, ya que esa población no accede a los beneficios sociales del asalariado formal. Para 1997 solo el 30% de la población económicamente activa se encontraba protegido por riesgos relacionados con su vida presente como accidentes de trabajo, a la vez que esta población descubierta probablemente encontraría dificultades a la hora de jubilarse (Grassi; Alayón, 2005). Esta situación exhibe, una vez más, en primer lugar que la protección social se erige sobre la condición de asalariado formal, por lo que al modificarse el mercado de trabajo y sus condiciones de funcionamiento la protección no llega a alcanzar los niveles de cobertura necesarios.

De acuerdo con Grassi y Alayón (2005) se considera el período que comienza en la década del '70 como "*el proceso político de producción de la realidad de la pobreza y el desempleo*" (p.112) Dicho proceso supone una situación de origen que viene signada por la subordinación del trabajo al dominio del capital dando lugar a la posibilidad siempre presente de la pobreza. Para los autores lo que existe es una tensión siempre irresoluble, contenida o agudizada por arreglos políticos transitorios, como la política social.

En combinatoria con la concreción de una serie de modificaciones en la legislación laboral que tendrían fuertes consecuencias en términos de protecciones sociales, el sistema previsional y de salud se liberaron a las fuerzas del mercado convirtiéndose en un ámbito de grandes inversiones financieras, adquiriendo cada vez más la seguridad

social una orientación privatista. Las reformas de las acciones y legislaciones en materia laboral y social siguieron dos líneas: la privatización para los sistemas previsionales, de riesgos del trabajo y del sector de la salud por un lado, y la focalización para las políticas de asistencia a la pobreza y desempleo. (Grassi, Alayón; 2005)

*“En conclusión, la máxima mercantilización de la fuerza de trabajo y la desestructuración de las instituciones de regulación de su uso y de protección de los trabajadores, fue correlativa y determinante de la asistencialización y filantropización de la política social, cuyo sujeto no es otro que el trabajador desprotegido, efectiva o potencialmente pobre.”* (Grassi, Alayón; 2005: 125) En esta población pobre se focalizaron los planes de asistencia y de promoción del empleo.

La crisis de 2001 significó el estallido de las condiciones que se venían gestando en los '90 y que se han descrito en párrafos anteriores. En este marco se declara en 2002 la emergencia ocupacional, social, económica, administrativa, financiera y cambiaria. Luego de la citada crisis, comienza en la Argentina un proceso de recuperación. Se produce un aumento de las exportaciones y un crecimiento del mercado interno a partir de tres medidas: tipo de cambio alto, políticas de ingreso y regulación de precios. El periodo 2003-2008, representa una fase de recuperación en materia de exportaciones, actividad industrial, empleo, salario y consumo. (Salvia, 2010)

En este contexto, considerando la fragmentación del mercado de trabajo como una problemática estructural –considerando que aún en 2011 el 47% de la PEA no realizaba aportes a la seguridad social (ENAPROSS, 2014)- el Gobierno Nacional pone a circular la idea del retorno al pleno empleo como un horizonte posible, permitiendo que la población regrese al marco de las relaciones asalariadas formales, logrando así un aumento de las protecciones sociales. En este sentido, Arcidiácono (2012) sostiene que el Gobierno sostuvo discursivamente una visión “trabajocéntrica”, marcando una diferencia con la visión de los '90 y que guarda cierta lógica con el carácter transitorio de los programas asistenciales. El problema reside en que si bien los niveles de desempleo se redujeron, el empleo no registrado no mostró un descenso tan notorio (ENAPROSS, 2014) evidenciando de esta forma la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo en la Argentina.

En este marco de heterogeneidad laboral y sub-protección social como consecuencia, en octubre de 2009, por medio del Decreto (DNU) del Poder Ejecutivo Nacional N° 1.602/09

se dio origen en la Argentina a la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH)<sup>1</sup> cuyos destinatarios son los niños, niñas, las y los jóvenes menores de 18 años. La misma propuso la ampliación de la ley N° 24714 que instituyó un Régimen de Asignaciones Familiares, debido a que este no incluía a los grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la economía informal (DNU N° 1602/09).

La AUH cubre a los niños, niñas y adolescentes de hasta 18 años y sin límite de edad cuando se trate de personas con discapacidad. Por familia se cubre hasta un total de cinco hijos. En cuanto a la nacionalidad se exige que los niños y adultos sean argentinos, naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años (ANSES), Quedando excluidos los migrantes que no puedan demostrar la permanencia en el país requerida. Además, permanecen por fuera quienes se encuentren dentro del monotributo (con excepción del monotributo social), quienes se encuentren dentro del régimen de autónomos, quienes no cuenten con Documento Nacional de Identidad, quienes cuenten con un salario superior al Mínimo Vital y Móvil, quienes perciban otros planes o programas (con excepción del Programa de Ingreso Social con Trabajo, conocido como Argentina Trabaja) o prestaciones de la seguridad social más allá del tipo de riesgo que busque cubrir; finalmente, se encuentran excluidos los privados de libertad (incluyendo personas internadas en instituciones de salud mental y con discapacidad psicosocial). (Arcidiácono, Gamallo, Straschnoy, 2013)

El cobro de la asignación queda sujeto al cumplimiento de ciertas condicionalidades, en materia de salud y educación. Las mismas se entienden como determinadas exigencias a las que se ven sometidas las familias para percibir la transferencia. De esta forma, requiere de la acreditación anual de escolarización y controles de salud en los niños. (ANSES) Mensualmente se abona el 80% de la asignación, mientras que el 20% restante es retenido

---

<sup>1</sup> La AUH Consiste en el pago de \$644 por mes, por hijo. Este monto se paga el 80% en forma directa y el 20% restante podrá ser retirado una vez al año, cuando se demuestre que el niño concurrió a la escuela y que cumplió con los controles de salud a través de la libreta nacional de seguridad social, salud y educación. En el caso de los hijos discapacitados se pagará \$2100 por mes (ANSES).

La Asignación le corresponde a todos los hijos/as de desocupados y Monotributistas sociales; y a los trabajadores no registrados y de servicio doméstico que ganen igual o menos del salario mínimo, vital y móvil.

La AUH se cobra mensualmente en bancos con tarjeta magnética. Sólo en caso de no poseerla por extravío o demoras en la recepción de la misma, el destinatario podrá cobrar por ventanilla con DNI. En aquellas localidades donde no hay entidades bancarias, los beneficiarios cobrarán en sucursales de Correo Argentino. (ANSES)

por ANSES, y abonado una vez que se demuestra el cumplimiento de las condicionalidades.

Ahora bien, a partir de considerar las características de esta política se retomarán algunos puntos de perspectivas teóricas amplias sobre el bienestar en pos de analizar la posible desmercantilización que posibilita la AUH y su vinculación con el consumo.

### 3. La provisión del bienestar

Reflexionar sobre el bienestar en una sociedad de mercado nos remite indefectiblemente a las formas de su provisión, pensando sobre que orbitas recae, quien/es lo asumen, su mayor o menor mercantilización, familiarización y/o redistribución. Entonces, la cuestión central reside en la forma en que en una sociedad de mercado se distribuyen los medios para lograr la subsistencia. Dentro de la formación social capitalista se han desarrollado formas de provisión de satisfactores para la vida, como el Estado de bienestar, que tiene sus orígenes a comienzos del siglo XX, de la mano del canciller Alemán Otto Von Bismarck. Éste consistió en el otorgamiento de modo no discriminatorio del seguro social<sup>2</sup>, rompiendo con las instituciones de beneficencia. De esta forma el Estado comienza a apropiarse de diversas esferas de la producción de bienestar, publicitando ciertas necesidades sociales a través de la conformación de los derechos sociales centrados en la figura del trabajador asalariado.

Su desenvolvimiento se debe a dos factores determinantes, por un lado, al desarrollo de la denominada "cuestión social" (Rosanvallon, 1995), en tanto serie de conflictos que inician con consolidación del movimiento obrero como actor social. Por otro lado fue una herramienta para la competencia política en un contexto de fuerte democratización y extensión del sufragio.

Gamallo (2012) recupera el surgimiento del Estado de bienestar junto con el Estado Keynesiano, como el fin de la "etapa liberal", que se corresponde con el desarrollo de una fase de intervencionismo estatal. El estado Keynesiano es producto de la depresión económica de 1929, y se erige como una respuesta al liberalismo económico. *"La necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital fue la causa del nacimiento del Estado Keynesiano"*

---

<sup>2</sup> El seguro social se basaba en la aplicación automática de un beneficio ante un daño como el desempleo, accidentes de trabajo, la vejez, enfermedades. La percepción del beneficio se hallaba ligada a la condición de ciudadano contribuyente y asalariado, no a la condición de pobreza.

(Isuani, 1991:6) Ambos tipos de intervención son bien distintos, mientras que el primero es un intento por instaurar derechos jurídicamente garantizados, el segundo es un intento por “suavizar” el ciclo económico. De todas formas debe tenerse en cuenta que el desarrollo del Estado de Bienestar se corresponde con una fase de crecimiento económico.

En esta línea, es menester recuperar a la vez, los regímenes de bienestar. Para ello, la obra de Esping Andersen (2000) resulta ineludible, ya que construye una tipología de tres principales regímenes que exhiben ciertas combinaciones posibles para la provisión según recaiga éste mayormente en el Estado, el mercado o la familia. El primer tipo es el liberal, el segundo el social demócrata y el tercero el conservador. El régimen liberal se remonta filosóficamente a la economía política británica del siglo XIX que demostraba una fe ilimitada en el funcionamiento del mercado. Este régimen intenta desde la órbita política minimizar el rol del Estado, individualizar los riesgos y fomentar las soluciones brindadas por el mercado, con lo que resulta en un desfavorecimiento de los derechos. El régimen social demócrata remite generalmente a los países nórdicos y su consolidación se remonta a la década del 60. El rasgo propio de este régimen, según el autor citado es la fusión entre universalismo y un nivel de subsidios generoso, confluyendo en una socialización global de los riesgos. Los derechos se basan en la ciudadanía más que en una necesidad demostrada o en una relación laboral y el objetivo está puesto en independizar el bienestar del mercado. El régimen conservador se caracteriza fuertemente por su segmentación entre familiarismo (protección social centrada en el varón cabeza de familia y la familia como dispensadora de cuidados y responsable de sus miembros) y estatus (divisiones de estatus corporativistas que impregnan los sistemas de seguridad social) determinando diferencias en la provisión.

Ahora bien, la tipología anterior se recupera ya que pensar en los regímenes de bienestar implica analizar cómo se da la combinatoria entre los distintos elementos, o esferas que pueden proveer satisfactores, entre el Estado, el mercado, las familias o la sociedad civil, cuál de estos prima en la provisión. En este sentido, para analizar una política social en particular es necesario observar que esferas tienen mayores funciones en su aplicación, donde recae finalmente, en mayor o menor medida la tarea de provisión de bienestar.

En este punto, Adelantado (et al, 1998), sostiene que la obra de Esping Andersen realiza un análisis poniendo el foco en el binomio mercantilización-desmercantilización, mostrando como los Estados pueden facilitar a sus ciudadanos la subsistencia como una cuestión de derechos. Sin embargo lo que resalta es que quizá, el énfasis esté demasiado

puesto en la desmercantilización como modo en que los Estados pueden compensar los efectos de un mercado capitalista, cuando en realidad, Estado y mercado no son ni las únicas ni las más relevantes esferas de la estructura social. En este sentido: *“...la desmercantilización no es el único impacto posible (y quizá tampoco el principal) de la política social sobre las diversas desigualdades, y que la política social no solo compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales”* (Adelantado, et al, 1998: 124).

Ahora bien, reflexionando sobre las formas de concebir el bienestar, es de suma importancia considerar dos cuestiones centrales. En primer lugar situar el debate desde América Latina, con las particularidades que la región conlleva y en segundo lugar considerar como el bienestar, en tanto conjunto de satisfactores, se constituye históricamente de maneras diversas. En el continente la idea del bienestar se asocia por lo general a la ausencia o insuficiencia del mismo basando estos debates en las desigualdades y pobreza que padecen amplias franjas de población (Martínez Franzoni, 2005).

En este sentido, Martínez Franzoni (2005) retoma la cuestión acerca de las formas en que las definiciones sobre el bienestar se van modificando a lo largo de la historia. De esta forma, en los 50 y 60 el bienestar se vinculaba con las condiciones que conllevaban los procesos de industrialización y urbanización de las grandes ciudades. Circulaban en el continente la Teoría de la Modernización y Las teorías de la marginalidad<sup>3</sup>, otorgando

---

<sup>3</sup> La teoría de la modernización y la teoría de la marginalidad económica persiguen explicar la problemática de la marginalidad en América Latina. La Teoría de la modernización, la explica en términos culturales ya que alude a segmentos de la población en los cuales subsisten modos de vida vinculados a formas tradicionales y estructuras pre-capitalistas. Se describe por parte de esta vertiente una coexistencia entre sectores modernos de la sociedad y sectores tradicionales que aún no se encuentran adaptados/ integrados a las pautas de vida y conducta de la sociedad moderna e industrial, e incluso se han descrito como una resistencia cultural para adaptarse a las nuevas pautas. Desde esta perspectiva las causas de la marginalidad se centran en los individuos y sus propias características.

Por su parte, en la década del '60 se da un viraje en las explicaciones sobre la marginalidad. Empieza a pensarse en sus causas de manera estructural, como fenómeno que ocurre bajo las leyes de un sistema de acumulación capitalista, dentro del marco de un esquema industrializador que no alcanza a absorber la fuerza de trabajo disponible. En dicho marco, se desarrolla el concepto de "Masa Marginal", el mismo refiere a una población excedente que no es relevante para el sector hegemónico de la economía. Las relaciones de producción imperantes generan, son condición de posibilidad de este excedente a la vez que su existencia no es un obstáculo para su funcionamiento.

diferentes explicaciones a la problemática de la pobreza y la integración social. La primera, puso el énfasis en la salud y la educación como motores de integración a la pauta social urbana e industrial de la época, lo que se tradujo en la expansión de la cobertura social para la población asalariada y la expansión de la educación para la población en general.

En los 70 la discusión sobre el bienestar se centra en torno a la satisfacción de necesidades básicas, lo que marcó el inicio de los programas dirigidos especialmente a la población pobre. En los 80 de la mano de ajustes estructurales se cuestiona la deseabilidad de que la intervención estatal se dirija a toda la población. De esta forma las transferencias se realizaban a población de bajos recursos inaugurando la estrategia de la focalización de las intervenciones. En los 90, se llevan a cabo una serie de reformas del Estado al servicio de crear las capacidades necesarias para el funcionamiento del aparato productivo. En esta línea y junto con las interpretaciones de los organismos internacionales de crédito, - el Banco Mundial principalmente- la política pública se orientó a la creación de capital humano, especialmente en educación y en salud a los sectores de más bajos recursos. La capacitación permitiría el ingreso al mercado de trabajo en pos de satisfacer las necesidades básicas (Martínez Franzoni, 2005). Para Torrado (2004), este período se corresponde con un papel *subsidiario* por parte del Estado, donde opera una visión residual de las políticas públicas, actuando donde el mercado no llega o donde el mismo no existe.

Este recorrido por las formas en que el concepto va transformando su significado década tras década deja ver que no existe ningún tipo de neutralidad en su interior. Cada momento histórico define sus regímenes de bienestar a partir de las políticas públicas que pone a funcionar. En este sentido, se va a pensar la política social actual, tratando de precisar un poco más en la esfera del mercado, su potencial desmercantilizador.

#### 4. La desmercantilización: un aspecto a considerar

La mercantilización de crecientes aspectos de la vida es un tema central de la sociología en general y que comienza con el paso de una sociedad tradicional a una moderna. En este traspaso es que se ha creado lo que varios autores (Marx, Polanyi, Offe) dieron en llamar “mercancías ficticias”, como el trabajo, la tierra y el capital (Adelantado; *et al* 1998). La fuerza de trabajo se ha constituido entonces, en este traspaso, como mercancía. En tanto ficticia, no es una mercancía como cualquier otra, ya que debe sobrevivir y

reproducirse, por lo que no puede retirarse del mercado sin valerse de otros medios de subsistencia. Dentro de un proceso paralelo, entonces, fuerza de trabajo y necesidades humanas se constituyen como mercancías, en esta constitución la política social cobra lugar, en tanto el bienestar se encuentra crecientemente dentro de circuitos monetarios.

De modo contrario, *“La desmercantilización es, por lo tanto, un proceso con múltiples raíces; como sostuvo Polanyi, es necesaria para la supervivencia del sistema. Es también una precondition para conseguir un nivel tolerable de bienestar y de seguridad individual”* (Esping Andersen, 1990:59). En este sentido la evolución del Estado de Bienestar exhibe las diferentes respuestas y combinatorias a las presiones de la mercancía trabajo hacia la desmercantilización. Esto, no sucede en la línea de abolir la forma mercancía de la fuerza de trabajo sino con miras a lograr que los sujetos puedan mantener una vida socialmente aceptable sin depender enteramente de la venta de su fuerza de trabajo en el mercado (Esping Andersen, 1990). Se podría agregar que la desmercantilización tiene lugar como forma de atenuar el conflicto social que produce la mercantilización creciente.

Ahora bien, una vez que se ha constituido la sociedad de mercado y que los satisfactores se han instalado dentro de circuitos monetarios, la desmercantilización hace alusión a las formas en que los Estados de bienestar ponen a andar ciertos andamiajes que aseguran jurídicamente y reducen la dependencia del mercado para la obtención de ciertos satisfactores. En esta línea, *“La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado”* (Esping Andersen, 1990: 41) Esta ha sido una cuestión crucial dentro de los debates sobre la provisión de Bienestar.

Es menester reflexionar acerca de cómo un grupo de necesidades se convierte en una cuestión de derechos, cómo a cierto grupo de necesidades se le corresponde un grupo de satisfactores que deben ser garantizados por fuera de relaciones mercantiles. Gamallo (2012) a partir de revisar diversas perspectivas teóricas, se pregunta cómo en una sociedad donde las necesidades son infinitas, cierto grupo de las mismas se constituye como dentro de una relación de derecho, constituyendo el par necesidades- satisfactores. De esta forma retoma el autor: *“Agnus Heller (1996) desarrolló aportes relevantes y significativos a ese debate. Si bien afirma que las necesidades son siempre individuales, observa una relación social atributiva de las necesidades y, de ese modo, se convierten en abstracciones con relación a lo que cada individuo desea en forma concreta. A su vez,*

*los satisfactores de esas necesidades son también abstracciones, y ambas abstracciones (necesidades y satisfactores) tienden a relacionarse.*” (2012: 9) Esto a la vez puede vincularse a la forma en que un problema social se constituye como tal y pasa a ser objeto de definición de política pública.

Ahora bien, la sola presencia de esquemas de asistencia social no implica de por sí una desmercantilización, como veremos aquí. En el mundo laboral, es prioritaria en tanto condición para que los trabajadores puedan asociarse y movilizarse, mientras que para los empleadores siempre es problemática ya que debilita su autoridad (Esping Andersen, 1990). Sobre la cuestión, Esping Andersen (1990) piensa en los distintos países y sus regímenes para poder ver si en alguno se da un caso de desmercantilización tipo. En esta línea, Alemania es presentado como un caso pionero en la seguridad social, aunque señala que los subsidios dependieron casi enteramente del empleo y las contribuciones. En este sentido, podemos resaltar aquí una primera dimensión de análisis sobre la desmercantilización, que son las reglas y precondiciones. Sostiene el autor: “...no es la mera presencia de un derecho social, sino las reglas correspondientes y las precondiciones, las que dictan hasta qué punto los programas del bienestar social ofrecen auténticas alternativas a la dependencia del mercado” (1990: 42). En este sentido reglas y precondiciones refieren a las variaciones que pueden presentar las prestaciones según la ocupación y la aportación al sistema por medio del empleo.

El modelo descrito como el más cercano a la desmercantilización es el tipo Beveridge, de subsidio a los ciudadanos, que otorga un subsidio básico e igual para todos, más allá de sus actividades, empleo u ocupaciones previas. Lo que va a decir el autor es que si bien es un esquema más solidario no es necesariamente desmercantilizador ya que las personas siguen dependiendo del mercado de trabajo porque estos subsidios, por su cuantía no constituyen una alternativa real al empleo.

El cuadro que se presenta a continuación lista y describe algunas dimensiones posibles para analizar la desmercantilización de una política. En el siguiente apartado se discutirá si existen otras dimensiones posibles para reflexionar acerca de la esfera de la desmercantilización.

<b>Dimensiones de análisis</b>	<b>Características</b>
--------------------------------	------------------------

Reglas y precondiciones	La prestación debe ser igual para todos, sin depender del empleo, actividad, desempeño u ocupación previa. Las prestaciones no deben variar según los tipos de actividad en el mercado de trabajo ni los grados de aportación.
Normas que rigen el acceso y salida de las personas a los subsidios.	Tiene mayor potencial desmercantilizador si es de fácil acceso y no se tiene en cuenta el desempeño previo en el trabajo u otras actividades y no requiere comprobación de necesidades. A la par este potencial se mantiene los programas no tienen una duración limitada, marcando un período para la “salida”.
Cuantía de la prestación/ Reposición de ingresos.	Para que sea realmente desmercantilizadora, el monto de la prestación debe representar una verdadera alternativa al empleo. Además el monto de los subsidios debe mantenerse al nivel del costo de vida.
Garantía Jurídica	Que la prestación se realice como un asunto de derecho <b>garantizando</b> determinados satisfactores que han sido aceptados como necesidades para una vida digna.

Fuente: Elaboración propia en base al texto de Esping Andersen: “Los tres mundos del Estado de bienestar” (1990)

##### 5. La posible desmercantilización y el bien-estar

En el presente apartado se va a discutir la posible desmercantilización de AUH en las prácticas de sus destinatarios teniendo en cuenta lo recuperado sobre la provisión de bienestar y lo atinente al potencial desmercantilizador de las políticas sociales. En este sentido se recuperan algunas evidencias que ilustran por un lado como las políticas sociales actuales son vistas como incentivos al consumo y como en distintos países de la

región son vistas como el camino hacia la inclusión financiera de los pobres. A la par, un estudio realizado por PROCELAC<sup>4</sup> (2013) muestra como el sector financiero ha desarrollado productos para los sectores más pobres, que implican mínimos requisitos, tasas de interés muy elevadas y firmas de acuerdos que impiden la defensa por parte de los deudores, representando un alto grado de desprotección y lo que puede considerarse como un delito económico.

Ahora bien, si abordamos la desmercantilización tal como la define Esping Andersen, pensando que conlleva el acceso a determinados bienes independientemente de la venta de la propia fuerza de trabajo al mercado, se puede sostener que la AUH, cumple un determinado rol desmercantilizador. El problema surge si solo se analiza la cuestión con las herramientas que aporta esta visión clásica, a sabiendas de que los programas y asignaciones que son una transferencia monetaria presentan fenómenos que podríamos definir como “una consecuencia no deseada” de la política social. Desde aquí este trabajo pretende abrir el debate para empezar a considerar estas cuestiones. Sería necesario comenzar a considerar las formas en que la bancarización que conlleva el acceso a estos programas implica consideraciones como la “inclusión financiera”<sup>5</sup>, además de, por ejemplo, discursos presidenciales en la región donde se resalta el papel de las nuevas estrategias para el tratamiento de la pobreza. La pregunta sería si las “consecuencias no

---

<sup>4</sup> Procuraduría de Criminalidad económica y lavado de activos- Ministerio Público Fiscal

<sup>5</sup> La inclusión financiera ha sido trabajada en un escrito presentado en las Séptimas Jornadas de Jóvenes Investigadores del IIGG, a partir del análisis de documentos del Banco Central de la República Argentina, y un documento del International Research Development Center (IRDC). En ambos se comienza a observar los alcances de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). En varios documentos la AUH es considerada como un PTMC. Más allá de esa discusión se pretende recuperar la mirada benevolente que hay en la financierización de la pobreza.

*“En medio de la informalidad en la que se desenvuelven los hogares pobres, facilitar su acceso a los mercados financieros –y con esto a otros mercados-, significa convertirlos en ciudadanos económicos. Desafortunadamente, el acceso a servicios financieros es, en el mejor de los casos, limitado y en general nulo para la población pobre”* (Maldonado, Moreno, Giraldo Pérez, Orjuela, 2011:8). Estos autores nombran una serie de motivos por los cuales las estrategias de inclusión financiera pueden resultar provechosas para los hogares pobres. En primer lugar, el crédito podría convertirse en un instrumento útil para quienes cuentan con empleos en general informales por lo que sus flujos de ingresos son irregulares. En segundo lugar, los productos financieros podrían colaborar en la solución de situaciones imprevistas, como desastres naturales, muerte de familiares, desempleo, etc. Por último, se supone que el acceso a mecanismos de ahorro formal, favorecerían la acumulación de activos por parte de estos sectores, permitiendo que puedan materializar inversiones productivas (Maldonado, Moreno, Giraldo Pérez, Orjuela, 2011).

deseadas” y/o planeadas desde los proyectos de política pública no deberían ser un aspecto ineludible para analizar su rol desmercantilizador.

La desmercantilización como tal implica la no dependencia del mercado de trabajo para alcanzar una vida en condiciones aceptables, en este sentido la política en cuestión es un complemento a los ingresos que las familias pueden obtener por su desempeño en el mercado de trabajo informal, o el único ingreso en el caso del desempleo. De todos modos, el objetivo de la política no fue desde su origen lograr la desmercantilización plena de las familias destinatarias. Lo que el mismo decreto afirma es que será “un paliativo importante” para la situación de pobreza de las familias:

*“Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.*

*Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.*

*Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.” (DNU N° 1602/09)*

Lo complejo de un análisis sobre la desmercantilización de la AUH consiste en que una política que intenta “alivianar” la situación de pobreza forma parte desde su institucionalidad del Régimen de Asignaciones Familiares. Estas políticas –las de combate contra la pobreza- en general no han tenido por objetivo la desmercantilización total de un conjunto de satisfactores sino que atendieron a situaciones puntuales a partir de las definiciones de pobreza de una determinada coyuntura.

De esta forma, los programas destinados a la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad han tenido un carácter transitorio, mutando en sus características y prestaciones, con una duración preestablecida en muchos casos y con una cantidad

limitada de destinatarios posibles. La AUH constituye realmente un avance en cuanto a esos aspectos, pero para analizar su desmercantilización debe tenerse en cuenta su carácter paliativo, como en general ha sido el de las políticas de lucha contra la pobreza.

Además, se pretende hacer mención acerca de la forma en que el funcionamiento de esta transferencia y su masividad devienen en incentivos al consumo. La cuestión que es objeto del presente dejar planteada es si consisten en intentos de fortalecer las instituciones de bienestar o en políticas anti- cíclicas. Esta vinculación entre políticas sociales y consumo, debe empezar a plantearse a la hora de analizar la posible desmercantilización de una política. En la misma línea Lavinás (2014) refiriéndose a dicha vinculación, teniendo en cuenta el alcance que tienen las transferencias de ingreso, no solo en Latinoamérica sino más allá de sus fronteras<sup>6</sup>, sostiene: *“Tal y como afirmó enfáticamente un funcionario del FMI en un seminario organizado conjuntamente por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung y la OIT, «no hay economía dinámica si no hay consumidores». En este programa, la lucha contra la pobreza y el avance del capitalismo financiero se han fusionado”* (Lavinás, 2014: 83). A partir de estos argumentos y retomando lo que se fue construyendo en este escrito, lo que se pretende situar es la diferencia entre las instituciones del bienestar, las formas estatales de asegurar el bienestar, cierto nivel de cobertura mínimo independiente de la venta de la fuerza de trabajo en el mercado y políticas que resultan en inyecciones de circulante en las economías. Si bien los sujetos se hallan en una sociedad de mercado y deben concurrir al mismo para obtener los bienes necesarios para su reproducción, se debe hacer especial hincapié en cómo estas formas de política social, que en Argentina son denominadas de “Inclusión”, impactan en el mercado interno. Lo que debería cuestionarse es qué termina significando la Inclusión. Si bien no es el objetivo del presente escrito abordar dicha cuestión, sí abre el interrogante acerca de los objetivos de estas políticas.

Desde otra perspectiva, De Sena y Scribano (2014) en un trabajo donde mencionan cómo las prácticas estatales llevadas adelante en la actualidad como PTCI devienen en –tal

---

<sup>6</sup> En primer lugar, Lavinás (2014) sostiene que mientras en América Latina para 1997 solo tres países aplicaban estos programas, para 2011 ya se aplicaban en 18 países. Para 2008 los tenían 30 países, entre ellos India, Turquía, Nigeria, Camboya, Filipinas y Burkina Faso. (Lavinás, 2014) Esto visibiliza que esta modalidad ya atravesó las fronteras de América Latina.

En Latinoamérica se estima que han llegado a concentrar aproximadamente 129 millones de destinatarios (Stampini y Tornarolli, 2012).

como ellos lo definen- *consumos compensatorios*, retoman discursos de presidentes de América Latina que refieren al lugar del consumo en el desarrollo y la mirada benevolente sobre la intensificación del mismo por medio de transferencias a los quintiles más bajos de la población, aumentos en el salario mínimo, subvenciones, como formas de lograr la activación del mercado interno. Desde allí: *“Estilos de consumo, aumento de las clases consumidoras, transferencias compensatorias, eliminación de tensiones, son expresiones claras de cómo las administraciones estatales depositan en la expansión del consumo el rol clave de: evitar conflictos, refuncionalizar la participación de millones de sujetos en el mercado y redefinir a los ciudadanos en tanto consumidores”* (2014: 73)

Por su parte a partir del informe sobre Créditos al consumo elaborado por PROCELAC (2013) se puede observar como los mismos impactan de manera creciente en los sectores populares. Así, *“El sistema financiero penetró la economía de los sectores populares mediante los denominados préstamos en efectivo o vía emisión de tarjetas de crédito a partir de la masificación del consumo. La generalización de estos instrumentos financieros lejos de tener un carácter integrador o democratizador reprodujeron las diferencias sociales que operan en otros ámbitos de la sociedad.”* (PROCELAC, 2013) La reproducción de estas diferencias se debe a las altas tasas de interés que presentan estos préstamos, a la vez que a una gran desprotección ya que al momento de “contratar” un préstamo se le exige al deudor que firme un pagaré, que en caso de incumplimiento en el pago se ejecuta de manera inmediata a través de un juicio ejecutivo.

El citado documento refiere una serie de datos provenientes del Banco Central de la República Argentina que exponen el crecimiento de los créditos al consumo, mostrando que para el año 2003 los préstamos personales representaban un 66.9% del total de préstamos en pesos a personas físicas, incrementándose a un 73.2% en 2012. Las razones se describen así: *“Este crecimiento de los créditos para el consumo en cualquiera de sus variantes tiene un anclaje en la realidad económica y social que atraviesa la Argentina desde el año 2003, momento en que se concluyeron cinco años consecutivos de caída del PBI. La condición de posibilidad de este fenómeno debe rastrearse entonces en el aumento de los ingresos que hicieron que la clase media recupere su capacidad de consumo, en el incremento del empleo y en las políticas redistributivas implementadas, entre las que se encuentra la transferencia de dinero vía políticas sociales por parte del Estado nacional y las provincias hacia los sectores de menores ingresos”* (PROCELAC, 2013: 182)

En sumatoria, toda la evidencia recolectada intenta repensar la desmercantilización de la política social, pensando en las dimensiones propuestas por Esping Andersen, y a la vez tratando de incorporar nuevos ejes para considerar la misma. En este sentido “las consecuencias no deseadas”, como se ha nombrado hasta el momento, es la dimensión que debería al menos ser tenida en cuenta. La construcción y ejecución de políticas públicas no puede contemplarlo todo, los efectos esperados y esperables de las acciones estatales no siempre se condicen con la realidad efectiva. Desde allí es que se propone considerar lo tratado en el presente para re-pensar el vínculo entre política social y mercado.

## 6. Reflexiones finales

El recorrido realizado en este trabajo constituyó un ejercicio muy fructífero. Si bien la articulación que se pretende plantear y que es el objeto de mi investigación doctoral, es al menos compleja, se busca recoger de distintas perspectivas aportes para pensar la problemática.

Como ya se sostuvo en el apartado anterior, es dificultoso analizar el posible impacto desmercantilizador de una política “paliativa contra la pobreza”, tal como se sostiene desde el decreto que le dio origen. La dificultad aumenta porque desde su institucionalidad es incorporado al Régimen de Asignaciones Familiares. Como ya se dijo, esto implica un avance significativo, junto con la actualización periódica de su monto y la no limitación en la inscripción. En líneas generales las condicionalidades resultan ser el “punto flojo” de la política, entrando en contradicción con la lógica de un derecho social, debido a que para el goce de los mismos no debería ser necesaria ninguna contraprestación.

Otro aspecto no menor a considerar es la funcionalidad de este tipo de transferencias, por su masividad y alcance como una política de activación del mercado interno. El título de este trabajo, hace alusión a las consecuencias no deseadas de las políticas sociales, en términos de sus efectos sobre las prácticas de los sujetos de una sociedad normalizada en el consumo (Scribano, 2013) Se busca resaltar un proceso, que si bien no es el objeto de este trabajo se vincula directamente. Ya se dijo al principio que existe recursividad entre la estructura social y las políticas sociales, es por eso que en una sociedad donde el disfrute se asocia al consumo las políticas que tienen lugar podrían pensarse en una dirección similar. Pensar sociológicamente las políticas sociales implica un trabajo de

revisión acerca de las condiciones donde esas políticas se despliegan tratando de observar su afectación mutua.

## Bibliografía

ACUÑA, C; KESSLER, G; y REPETTO, F. (2002) "Evolución de la política social Argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social". Proyecto Self Sustaining Community Development in Comparative Perspective. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/project/laop/claspo/dt/0003.pdf> Fecha de consulta: 25/02/2014

ADELANTADO, José, NOGUERA, José Antonio, RAMBLA Xavier, y SAEZ Luis (1998) "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica" en *Revista Mexicana de Sociología Número 3*, México: Universidad Autónoma de México.

ARCIDIACONO, Pilar (2012); *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*, Biblos, Buenos Aires.

ARCIDIÁCONO, Pilar; GAMALLO, Gustavo; STRASCHNOY, Mora (2013) "¿Consolidación de un sistema de protección social no contributivo en Argentina? el Plan Nacer, la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo". En CLÉRICO, Laura, RONCONI, Liliana y ALDAO, Martin (coordinadores); *Tratado de Derecho a la Salud*, Editorial: Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013 (ISBN: 978-950-20-2526-1).

DE SENA, Angélica y SCRIBANO, Adrián. (2014) "Consumo Compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado?" en *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad - RELACES, N°15. Año 6. Agosto - noviembre 2014*. Córdoba. ISSN:1852.8759. pp. 65-82. Disponible en: <http://www.relaces.com.ar/index.php/relaces/article/view/335>

DETTANO, A., LAVA, M. (2014) "Entablando vinculaciones entre la sociedad de consumo, las sensibilidades y las políticas sociales desde el sur global". En *Boletín Científico Sapiens Research* Vol. 4(2)-2014 / pp: 27-32 / ISSN-e: 2215-9312. Disponible en: [http://www.sapiensresearch.org/images/pdf/v4n2/V4N2\\_Sociologando\\_1.pdf](http://www.sapiensresearch.org/images/pdf/v4n2/V4N2_Sociologando_1.pdf)

DE SENA, A. (2014) *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Bs. As: Estudios Sociológicos Editora; Córdoba: Universitas- Editorial Científica Universitaria.

ENAPROSS (2014): Diagnóstico de la informalidad laboral a partir de los datos relevados por la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1990), *The three worlds of capitalist welfare*. Oxford University Press. Inglaterra.

ESPING ANDERSEN, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Barcelona: Ariel.

GAMALLO, Gustavo (2012) "Desmercantilización del bienestar. Aproximaciones críticas a los derechos sociales y a la política social. El caso de la educación." *Congreso 2012 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, San Francisco, California, 23 al 26 de mayo.

GRASSI, E.; ALAYÓN, N. (2005) Condiciones de empleo y pobreza en la Argentina. Las consecuencias de la política neoliberal de los años 90. Rev. Fac. Cien. Ecón. Univ. Nac. Mayor de San Marcos 10(25), (p. 111-128)

ISUANI, A. (1991) “Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? (Notas sobre la crisis de acumulación)”- en Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Ruben y Tenti, Emilio “*El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma*” CIEPP/Miño Dávila editores, Buenos Aires 1991

MALDONADO, J. H.; MORENO, S.; GIRALDO PÉREZ, I.; BARRERA ORJUELA, C. A. (2011) Programas de transferencias monetarias condicionadas e inclusión financiera: oportunidades y desafíos en América Latina. Bogotá: IDRC-CRDI.

MARTINEZ FRANZONI, Juliana (2005) *Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales*. Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Vol. 4 N° 2.

PROCELAC (2013) “Créditos para el consumo. Análisis del fenómeno socioeconómico y su impacto en los sectores populares”. Procuraduría de criminalidad económica y lavado de activos. Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación.

SALVIA, A. (2010) De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas. En N. Cohen y C. Barba (Coord.), *Los desafíos de la cohesión social en América Latina*. (pp. 107-135). Buenos Aires: CLACSO.

SCRIBANO, A. (2013) “Una aproximación conceptual a la moral del disfrute. Normalización, Consumo y espectáculo”. *Revista Brasileira de Sociología da Emoción*. Vol. 12, N°36, pp. 738-750.

TORRADO, S. (2004) Ajuste y cohesión social. Argentina: el medelo para no seguir. *En libro: Revista Tareas, Nro. 117, mayo-agosto*. CELA, Centro de Estudios Latinoamericanos, Justo Arosemena, Panamá, R. de Panamá. 2004. pp. 15-24.

Disponible en la World Wide Web:  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tar117/torrado.rtf>

LAVINAS, L. (2014) La asistencia social en el siglo XXI. En *New Left Review* N°84. (pp.7-48) Disponible en: <http://newleftreview.es/authors/lena-lavinas> Fecha de consulta: 15/11/2014