

Tesis

Racionalidades políticas y políticas sociales

Un análisis de las Transferencias Condicionadas
de Ingreso en la Argentina: el caso de la
Asignación Universal por Hijo

Matías Mrejen
Lic. en Ciencia Política (UNR)
E-mail: mmrejen@gmail.com

Resumen

El presente artículo es una versión resumida de la Tesina de Grado¹ para la finalización de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. En ella, titulada “Racionalidades políticas y políticas sociales. Un análisis de las Transferencias Condicionadas de Ingreso en la Argentina”, se realizó un estudio sobre el surgimiento de las transferencias condicionadas de ingreso como dispositivos de gobierno en la Argentina post-crisis del 2001. De las temáticas allí tratadas, se hace hincapié en el análisis de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como un dispositivo que articula tecnologías de gobierno de matriz welfarista –el seguro social– y de matriz neoliberal –las políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos.

Palabras clave

gubernamentalidad -
neoliberalismo - transferencias
condicionadas de ingresos

Abstract

This article is a short version of the Final Paper of the Bachelor program in Political Science (Licenciatura en Ciencia Política) of the Rosario National University. In that paper, titled “Racionalidades políticas y políticas sociales. Un análisis de las Transferencias Condicionadas de Ingreso en la Argentina” (Political rationalities and social policies. An analysis of the conditional cash transfer programs in Argentina), it was analyzed the emergence of conditional cash transfer programs as devices of government in the post 2001 crisis Argentina. Specifically, this article emphasizes the analysis of the Asignación Universal por Hijo (Universal Allocation per Child) as a device that articulates technologies of government of welfarist inspiration -social insurance- and of neoliberal inspiration -conditional cash transfer policies.

Key words

governmentality - neoliberalism
- conditional cash transfer

.....

1 Dirigida por el Dr. José G. Giavedoni.

Introducción

El presente artículo es una versión resumida de la Tesina de Grado para la finalización de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rosario. En ella, titulada “Racionalidades políticas y políticas sociales. Un análisis de las Transferencias Condicionadas de Ingreso en la Argentina”, se realizó un estudio sobre el surgimiento de las transferencias condicionadas de ingreso como dispositivos de gobierno en la Argentina post-crisis del 2001.

Para adecuar los contenidos del trabajo de conclusión del curso de grado al formato requerido para su publicación se omiten en el presente artículo varios aspectos del marco teórico, las referencias al despliegue de políticas asistenciales focalizadas como tecnología privilegiada de gobierno de lo social en la Argentina de los 90 y, en relación a las políticas de Transferencia Condicionada de Ingresos (TCI), se hace referencia únicamente a la Asignación Universal por Hijo (AUH), omitiendo el análisis de los programas de TCI aplicados a partir del año 2002 y hasta su creación¹.

A nivel teórico, el trabajo pretende recuperar la producción de Michel Foucault en torno a las nociones de gobierno –entendido como una forma específica de ejercicio del poder– y gubernamentalidad –entendida como “el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder” (Foucault, 2009:136).

Pablo De Marinis (2009) señala que la preocupación central de Foucault al introducir la noción de gubernamentalidad fue lograr desentrañar los modos en los cuales el gobierno, como actividad destinada a la dirección de las conductas de los hombres, es ejercido a partir de la conformación de las racionalidades políticas modernas y

1 Estos son el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el Programa Familias por la Inclusión Social.

de la utilización de instrumentos estatales. Es decir, estudiar las formas específicas que adquieren las prácticas de gobierno, entendidas como la acción de “conducir conductas”, como los “modos de acción, más o menos pensados y calculados, destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos” (Foucault, 1988). Para ello, “el análisis de la gubernamentalidad debe enfocarse simultáneamente hacia dos instancias (racionalidades políticas y tecnologías de gobierno), sin descuidar ninguna de ellas, en un movimiento continuo de ida y de vuelta, de mutua constitución y determinación más que de búsqueda desesperada de juegos de causas y efectos” (De Marinis, 1999).

Estas dos instancias identificadas por De Marinis como claves para el análisis de la gubernamentalidad fueron conceptualizadas por Nikolas Rose y Peter Miller, dos teóricos de la corriente de los *governmentality studies*². De acuerdo con ellos, las racionalidades políticas deben ser entendidas como “los campos discursivos cambiantes dentro de los cuales el ejercicio del poder es conceptualizado, las justificaciones morales para formas particulares de ejercer el poder por distintas autoridades, las nociones sobre las apropiadas formas, objetos y límites de las políticas, y concepciones sobre la distribución apropiada de esas tareas entre los sectores secular, espiritual, militar y familiar” (Rose y Miller, 2008b:55). Mientras que las tecnologías de gobierno son “el complejo de programas mundanos, cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos a través de los cuales las autoridades procuran encarnar y dar efecto a sus ambiciones gubernamentales” (Rose y Miller, 2008b:55). Si bien con fines analíticos estas dos dimensiones son definidas de forma separada, debe tenerse en cuenta que el análisis de ellas tiene que darse en conjunto ya que las gubernamentalidades son a la vez racionalidades y tecnologías, modos de pensar y herramientas para intervenir sobre

.....

2 Esta corriente de estudios agrupó a un grupo de científicos sociales comúnmente llamados “anglofoucaultianos” muchos de los cuales (Nikolas Rose, Peter Miller, Grahamm Burchell, Colin Gordon) participaron en la publicación del libro *The Foucault Effect. Studies in governmentality* (Burchell *et al*, 1991). De esta publicación también participaron algunos autores de origen no anglosajón (Giovanna Procacci, Jacques Donzelot y Robert Castel, por ejemplo) cuyos trabajos también están fuertemente influenciados por la obra de Michel Foucault.

la realidad, y estas dos dimensiones están siempre presentes de forma interdependiente e irreductible una a la otra (Rose y Miller, 2008a).

En base a este esquema, el objetivo del trabajo en el cual se basa este artículo fue analizar cuáles fueron las racionalidades y tecnologías que operaron en el gobierno de “lo social” –constituido como un campo problemático a ser abordado por la actividad gubernamental– en la Argentina a partir de la crisis del 2001, específicamente en torno al despliegue de programas masivos de TCI. Aquí, luego de un breve repaso sobre las modalidades adoptadas por el gobierno de lo social en el siglo XX, nos detendremos solamente en las reflexiones referidas al caso de la AUH.

El gobierno de “lo social”

A lo largo del siglo XIX, “lo social” fue constituyéndose como una nueva esfera de la realidad, a cuya administración y programación debía abocarse la acción de gobierno. Esta nueva esfera surgió, a partir de la percepción de una distancia infranqueable entre el imaginario político y las realidades predominantes en la sociedad civil, en los comienzos de la modernidad. Una vez caídas las formas de relacionamiento imperantes durante el Antiguo Régimen en pos de una sociedad que, de acuerdo con el ideal republicano, se basaba exclusivamente en la voluntad de los individuos, se hizo presente el problema acerca de cómo mantener la cohesión entre los miembros de la misma. La cuestión social pasaba a ser “cómo reducir ese distanciamiento entre el nuevo fundamento del orden político y la realidad del orden social, para asegurar la credibilidad del primero y la estabilidad del segundo” (Donzelot, 2007:26).

Las condiciones de vida del proletariado naciente suponían “un divorcio casi total entre un orden jurídico-político fundado sobre el reconocimiento de los derechos del ciudadano, y un orden económico que suponía miseria y desmoralización masivas” (Castel, 2009:20). Ante esta nueva problemática –el pauperismo–, lo social surgía como aquello que “debía desplegarse en el espacio intermedio, restaurar

o restablecer vínculos que no obedecían a una lógica estrictamente económica ni a una jurisdicción estrictamente política” (Castel, 2009:20). Lo social quedaba constituido como el campo de intervención que se abría entre la esfera económica y la política para promover la integración de las clases pauperizadas. En él, debían desplegarse un conjunto de dispositivos que permitieran alcanzar ese objetivo.

Vale aclarar que lo social no se refiere a un determinado conjunto de problemas sociales dados de antemano, sino a un campo de acción elaborado en la propia actividad de gobierno. Éste está constituido por ciertos problemas identificados, pero también por los objetivos de los programas de gobierno y por una maquinaria administrativa particular (Rose y Miller, 2008). Por ello, es necesario que lo social sea analizado “no como una instancia imperiosa que subordina a la sociedad a sus exigencias, sino como un conjunto de tecnologías especiales que abrieron nuevos espacios sociales; y lo que es necesario es trazar las vicisitudes a las que estas nuevas técnicas dieron origen, los desplazamientos que produjeron, las estrategias que promovieron y aquellas que dejaron obsoletas” (Procacci, 1991:153).

En este sentido, pueden percibirse desplazamientos a lo largo de la historia tanto en las problemáticas consideradas como parte del campo de intervención de lo social, como de los objetivos que guían esa intervención y los dispositivos desplegados para su gestión. Si bien aquí no hay espacio para desarrollar extensamente las modalidades adoptadas por el gobierno de lo social, bien cabe hacer una breve referencia a las racionalidades *welfarista* y neoliberal de gobierno de lo social.

Hacia finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, los cambios en la organización industrial, el creciente activismo político de las organizaciones obreras que impulsaban una modificación radical del orden social y el nacimiento de una nueva forma de conocimiento de las problemáticas sociales, impulsaron cambios en las racionalidades y las técnicas de gestión de lo social. Empresarios, fuerzas políticas y analistas de la sociedad comenzaron a problematizar la necesidad de intervenciones más generales y sistemáticas para intervenir sobre

lo social, pero sin alterar el principio de la propiedad privada (Rose, 2004).

La nueva racionalidad de gobierno de lo social estaba basada sobre el principio de la solidaridad. Ésta, a diferencia de las intenciones moralizantes de las intervenciones filantrópicas sobre lo social, justificaba las intervenciones sobre las problemáticas sociales en nombre de los lazos de interdependencia que ligaban a todos los miembros de una sociedad³. En nombre de esta dependencia mutua entre los individuos, los agentes estatales encontraban tanto un fundamento para intervenir en la gestión de lo social, como un límite para la naturaleza de esas intervenciones. El gobierno de lo social debía estar direccionado hacia la reparación de las fallas de la sociedad, asegurando a todos los integrantes de la misma un mínimo de seguridad contra los riesgos que les generaba la forma subordinada en la que se integraban a la sociedad. Sin embargo, no podía pretender eliminar completamente la subordinación de las clases trabajadoras (Castel, 2009; Donzelot, 2007).

Esta nueva racionalidad política que operaba en el gobierno de lo social es identifica con distintos nombres por los diferentes especialistas⁴: “solidarismo” (Castel, 2009; Donzelot, 2007), “welfarismo” (Rose y Miller, 2008b) o “gobierno desde el punto de vista social” (Rose, 2004). La principal innovación que permitió gestionar lo social en pos de alcanzar los objetivos que se planteaba esta nueva racionalidad política, fue la introducción de la técnica del seguro (Castel, 2009; Donzelot, 2007; Rose, 2004; Rosanvallon, 2011).

Por su naturaleza homogeneizante, la aplicación exitosa de la técnica del seguro, para lograr cubrir los riesgos sociales, requería disminuir la discrecionalidad de los patrones para definir las condi-

.....
3 En la constitución de esta nueva racionalidad de gobierno, jugaron un rol central las nuevas teorías sociológicas y su cuestionamiento al individualismo del liberalismo clásico. Un ejemplo paradigmático de ello fueron los estudios de Émile Durkheim sobre la solidaridad orgánica en las sociedades modernas (Castel, 2009; Donzelot, 2007).

4 Con fines analíticos, estas racionalidades políticas pueden ser equiparadas. Sin embargo, las diferentes formas de nombrarlas probablemente remitan a los casos nacionales en los cuales los autores centran sus estudios. Robert Castel (2009) y Jacques Donzelot (2007) concentran sus análisis en el caso francés, mientras que los estudios de Nikolas Rose (2004) están mayormente centrados en la realidad inglesa.

ciones de trabajo imperantes. Por ello, comenzaron a ser impulsadas leyes que tenían como objetivo determinar cuáles debían ser los parámetros generales relativos a los horarios de trabajo, las condiciones laborales de higiene y seguridad, la edad de los trabajadores en las distintas ramas de actividad y las tareas que podían realizar los trabajadores (Donzelot, 2007). Los derechos sociales surgieron para, junto con la técnica aseguradora, desmontar el dispositivo paternalista de gobierno de lo social.

El reconocimiento efectivo de los derechos sociales de los ciudadanos no dependía exclusivamente de la ampliación de los riesgos asegurados por el Estado mediante una expansión de sus intervenciones sociales, sino también del crecimiento económico. Como indica Robert Castel, “había una poderosa sinergia entre crecimiento económico, con su corolario, el empleo casi pleno, y el desarrollo de los derechos del trabajo y la protección social” (2009:387). Por ende, para poder ocuparse de las problemáticas sociales, las instancias estatales también precisaban desarrollar mecanismos de intervención que aseguraran el progreso económico. Para ello, jugó un rol central la invención de la fórmula keynesiana de gestión económica, que ligaba a la misma de forma circular con el gobierno de lo social, instaurando el nivel de empleo y el salario como las dos instancias de mediación entre el orden económico y lo social. El desempleo debía ser el objetivo central a ser atacado por la gestión macroeconómica ya que las protecciones sociales se encontraban acopladas al salario, que dejó de ser únicamente una retribución monetaria por el trabajo realizado y pasó a operar como el relevo principal entre el gobierno económico y el gobierno de lo social (Rose y Miller, 2008b).

Para la racionalidad neoliberal, lo social ya no puede ser gobernado a partir de este esquema. En ella, lo social y lo económico son vistos como antagonicos: el gobierno económico debe ser desacoplado del de lo social en nombre de la maximización del comportamiento emprendedor de los individuos. Aunque pudiera parecer lo contrario, esta no es una política de abstencionismo económico, sino de activismo económico ya que se debe intervenir activamente para crear las condiciones organizacionales y subjetivas para que permitan el surgi-

miento de individuos emprendedores que se comporten como empresarios de sí mismos (Rose, 2004). Para ello, las técnicas neoliberales de gobierno de lo social no debían actuar para compensar los efectos de la actividad económica, sino que debían permitir que proliferara el mecanismo de la competencia (Foucault, 2008). Con este objetivo, fueron diseñadas varias de las nuevas tecnologías de gobierno de lo social: los seguros y prestaciones sociales privatizadas, las políticas de inserción y los programas de desarrollo comunitario.

Respecto a la mercantilización de los servicios sociales, Nikolas Rose (2004) señala que la misma respondía a la necesidad de introducir el mecanismo de la competencia en todos los ámbitos de la sociedad. Para ello, los sistemas estatales debían ser dispersados en una serie de entidades e instituciones autónomas en competencia entre sí. Si bien en algunos casos las agencias encargadas de las prestaciones sociales siguieron estando parcialmente ligadas al aparato estatal, las técnicas de gestión de las mismas variaron en dirección de los mecanismos propios del mundo empresarial –contratos, competición entre sí, presupuesto variable de acuerdo con los objetivos cumplidos o a la satisfacción de los usuarios.

Este cambio se debía a que dentro de la racionalidad neoliberal, los seguros sociales ya no eran vistos como una tecnología apropiada para la gestión de lo social. La técnica aseguradora no sólo no era capaz de proveer la seguridad adecuada, sino que también representaba un drenaje de recursos individuales y públicos, y, fundamentalmente, debilitaba la responsabilidad e inhibía la capacidad emprendedora de los individuos. La mercantilización de los seguros de salud y las jubilaciones era una contribución a la constitución de sujetos emprendedores y constituía una pieza clave en un esquema de gobierno que tenía como correlato individuos autónomos y responsables por su propia seguridad. En última instancia, se generaba un desplazamiento en el cual dejaban de ser consideradas derechos de todos los miembros de un colectivo social para pasar a ser inversiones realizadas por individuos (Rose, 2004).

Sin embargo, la mercantilización de los servicios sociales y de los mecanismos aseguradores pone a la gubernamentalidad neoliberal

frente a la necesidad de generar técnicas de intervención sobre aquellos individuos que no puedan constituirse como empresarios de sí mismos, autónomos, responsables y capaces de asegurar su subsistencia –y la de sus familias– a partir de la competencia en el mercado de trabajo. Para ello, se diseñaron las distintas variantes de políticas de inserción.

Una de las políticas de inserción más difundidas fue la de la creación de un ingreso mínimo determinado para los individuos o las familias que no pudieran alcanzarlo mediante su participación en el mercado de trabajo. Esta idea está basada en que las técnicas de gestión de lo social, para no tener consecuencias en el terreno de lo económico, deben evitar convertirse en consumos colectivos financiados por fondos públicos o aportes obligatorios. La propuesta de un ingreso básico –que sólo varía de acuerdo al número y edad de hijos a cargo– reconoce la necesidad de, dentro de un marco de reducción al mínimo de las prestaciones sociales universales, asegurar un mínimo vital a aquellos que no puedan realizarlo por sí mismos. De esta manera, se constituye una división entre una población asistida –que depende de las transferencias públicas– y una no asistida que puede proveerse de todos sus consumos en el mercado. Esta distinción supone un desacople prácticamente total entre los mecanismos de gestión de lo social y de lo económico (Castel, 2009; Foucault, 2008; Rosanvallon, 2011).

En estas políticas, determinadas poblaciones –jóvenes desempleados y con estudios incompletos, desempleados durante períodos prolongados, familias con niños no escolarizados o con ingresos insuficientes– se convierten en el blanco del gobierno a partir de la certificación de que poseen menos recursos y carecen de determinadas habilidades para proveérselos por sí mismos. A cambio, puede exigírseles que se muestren activos en la búsqueda de empleo, participen de actividades de capacitación que amplíen sus posibilidades de inserción laboral –su “empleabilidad”– y realicen inversiones en el capital humano de sus hijos.

Las políticas de promoción comunitaria, resultado de una “reconfiguración del territorio de gobierno” (Rose, 2004) que programa la

gubernamentalidad neoliberal, son aquellas que fomentan el fortalecimiento de comunidades para que operen como medio de gobierno de la conducta de los individuos frente al repliegue de técnicas de intervención basadas en esquemas de gobierno gestionadas primordialmente a nivel estatal. En la Argentina, esta técnica de gestión de lo social tuvo una gran proliferación a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito y el despliegue de políticas asistenciales focalizadas de desarrollo social (“focopolíticas”⁵) durante la década de los noventa (Álvarez Leguizamón, 2008).

Teniendo en cuenta este breve repaso, puede concluirse que para la gubernamentalidad neoliberal el gobierno de lo social debe tener dos objetivos centrales: la constitución activa de sujetos emprendedores que conduzcan sus vidas como si fueran una empresa de la cual ellos son los administradores y la estructuración de redes cercanas de protecciones a nivel comunitario. Para ello, por un lado, se despliegan técnicas de intervención social con el objetivo de aumentar el capital humano de las poblaciones que, por no poder competir exitosamente en el mercado de trabajo, son constituidas como objeto de las políticas sociales. Por otro, se implementan una serie de programas que tienen como objetivo incentivar la generación de nuevos lazos y relaciones en el ámbito de cercanía del individuo (su “comunidad”) para que estos operen como el ámbito de protección frente a los riesgos sociales –paradójicamente “desocializados”– al debilitarse el esquema estatal de seguridad social por la privatización de los sistemas de protecciones y servicios sociales.

.....

5 “En la etapa de la ‘focopolítica’ los objetos de saber de los expertos sociales son la precisa identificación de las poblaciones excluidas del trabajo estable o de la dinámica dominante, ‘las poblaciones objetivo’ (*targets groups*). Lo que se denomina poblaciones de ‘riesgo’. Los saberes que se generan para su identificación y para incentivar la autogestión y el autocontrol es el campo de saber fundamental de la focopolítica. Junto a los cambios de los dispositivos asistenciales fueron cambiando la familia y la comunidad territorial progresivamente debilitadas, sin las funciones de ‘asistencia’ a la salud, a la educación y al riesgo que antes tenían. Por ello, las políticas denominadas de inserción o focalizadas deben ‘fortalecer’ las denominadas ‘redes de seguridad’, coordinadas por instituciones gubernamentales, cada vez más centralizadas y especializadas, para la detección de los grupos ‘vulnerables’. Ya no es la ‘población’ a la que hay que controlar como en la biopolítica, ni la figura posterior del ciudadano o el trabajador. Son los ‘beneficiarios’, los ‘*stackholders*’ (los socios que participan), bajo el estímulo de la autosubsistencia y el autocontrol” (Álvarez Leguizamón, 2008:165).

En la Argentina, el gobierno neoliberal de lo social adoptó crecientemente la forma de un gobierno de la pobreza. Este proceso, iniciado a principios de la década del 80 con la construcción estadística de las poblaciones pobres (Grondona, 2011; Vommaro y Daniel, 2013), como modalidad privilegiada de gestión de lo social cristalizaría de forma acabada en la década siguiente. Se trataba de la instauración de una nueva racionalidad de gobierno de lo social –la neoliberal– para la cual el “gobierno debe adaptarse a una nueva población (sujetos pobres), nuevos objetivos (en términos deleuzianos, de la disciplina de las sociedades de control), nuevas técnicas (no ya seguro de desempleo, salud, educación, jubilaciones, vacaciones, etc., sino subsidios, políticas asistenciales focalizadas, centros educativos y asistenciales de las periferias pobremente abastecidos, constitución de sujetos locales que gobiernan sus propias comunidades)” (Giavedoni, 2012:22).

De esta manera, el gobierno de la pobreza supone una actividad deliberada y estratégica de gestión diferencial de ciertas problemáticas y sectores específicos de la población –de forma constante y deliberada– que no busca reducir las desigualdades sociales, sino administrarlas para consolidar el despliegue de la gubernamentalidad neoliberal. En la Argentina neoliberal, la modalidad privilegiada adquirida por el gobierno de la pobreza frente a la necesidad de gestionar a las poblaciones empobrecidas fue la asistencialización de las política social⁶ (Grassi, 2003; Campana, 2012) y la introducción de políticas focalizadas de desarrollo social como modalidad adoptada por las intervenciones asistenciales (Álvarez Leguizamón, 2008).

.....

6 Ello quiere decir que los mecanismos de gestión de lo social adquieren crecientemente la característica de estar focalizados en individuos o poblaciones definidos como pobres, en base a criterios pre-especificados, y considerados incapaces de sustentarse mediante la venta de su fuerza de trabajo en el mercado laboral. Dentro de la gubernamentalidad neoliberal, el dispositivo asistencial constituye un elemento central del gobierno de lo social ya que está destinado a la subsistencia –en el caso argentino, sólo dentro de los mínimos biológicos (Álvarez Leguizamón, 2008)– de una población que, dentro de una economía que ya no mantiene como objetivo el pleno empleo, no puede asegurársela mediante una actividad económica (Foucault, 2008a).

Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos

Los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (TCI) –también llamados Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC)– son un ejemplo de las técnicas neoliberales de gestión de lo social llamadas políticas de inserción. Específicamente, las TCI son un tipo de programas asistenciales focalizados que plantean como objetivo la reducción de la pobreza mediante el otorgamiento de montos determinados de dinero hacia las familias consideradas pobres con niños en edad escolar, con la condición de que realicen inversiones pre especificadas en el capital humano de sus hijos. Con el fin de verificar el cumplimiento de esta condicionalidad, se les exige a los beneficiarios que demuestren que sus hijos efectivamente asisten a la escuela y reciben atención médica en algún servicio de salud preestablecido. Además, en algunos casos también se exigen pruebas sobre el mejoramiento de los niveles nutricionales de los niños.

Parten de la concepción neoliberal acerca de la pobreza como un estado subjetivo generado por la carencia de capacidades y predisposiciones de los individuos pobres para asegurar su subsistencia –y la de sus familias– mediante la competencia en el mercado laboral. En este sentido, tienen el doble objetivo de reducir los niveles de pobreza actual de las familias beneficiarias del programa –y por ello se les otorga un ingreso monetario– y de reducir la pobreza futura –y por ello la exigencia de que los niños reciban determinados cuidados que incrementen su capital humano (Fiszbein y Shady, 2009).

Respecto al primero de los objetivos, resulta interesante destacar que las Transferencias Condicionadas de Ingreso no son pensadas como una forma de intervenir sobre las desigualdades sociales. De hecho, no están diseñadas como un seguro que le garantice a toda la población objetivo estar por encima de la línea de pobreza, sino como una técnica que permite gestionar la pobreza actual, interviniendo sobre las condiciones de esa pobreza en el presente e induciendo comportamientos deseados en los sujetos receptores de la transferencia. Por ello, no resulta extraño que los mayores impactos distributivos de

las TCIs no se den en la disminución de los niveles de pobreza –medidos como el porcentaje de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza–, sino en las condiciones en las cuales se da esa pobreza –esto es, como una reducción de los niveles de indigencia⁷ o de la brecha de pobreza⁸ (*poverty gap*) (Bastagli, 2009).

El requisito de inversión en el capital humano de sus hijos, exigido a las familias beneficiarias de los programas, es considerado funcional al objetivo de reducir la pobreza futura y está sustentado en la percepción de la existencia de un círculo vicioso que transmite la pobreza de una generación a otra. Ariel Fiszbein y Norbert Schady (2009), economistas del Banco Mundial que elaboraron un extenso informe sobre las TCIs en todo el mundo, consideran que este fenómeno se puede generar por creencias erradas de los padres acerca de los retornos futuros de la inversión en el capital humano de los niños –tienden a subestimarlas, ya que no creen que los gastos en que incurren al llevar a los niños a la escuela vayan a tener un correlato en el ingreso futuro de estos– o por situaciones de “altruismo incompleto” –los padres no están dispuestos a renunciar a un consumo presente para favorecer la situación futura de sus hijos. El hecho de que la mayoría de las transferencias monetarias sean entregadas a las madres se explica en la creencia en que sus intereses están más alineados con los de los niños y que, por ende, hay más posibilidades de que efectivamente realicen inversiones en su capital humano.

Como puede observarse, los programas de TCI están contruidos sobre las nociones morales y epistemológicas propias de la teoría del capital humano, que constituye el aparato intelectual que permite que el neoliberalismo se configure como una racionalidad de gobierno distintiva. En este sentido, los programas de TCI son tributarios

.....
7 El índice que mide el nivel de indigencia resulta de calcular la cantidad de hogares –y la cantidad de personas que ellos abarcan– en los cuales el ingreso total mensual está por debajo del nivel de precios de la Canasta Básica de Alimentos. Es decir, mide la cantidad de personas que no alcanzan a cubrir los requisitos alimentarios y nutricionales considerados como mínimos necesarios.

8 La brecha de pobreza (*poverty gap*) es un índice elaborado como el promedio de las diferencias de los ingresos de cada grupo familiar en relación a la línea de pobreza y expresado como porcentaje de esta última. De esta manera, permite una medición aproximativa de la situación en que se encuentra la mayoría de los sujetos clasificados como pobres en relación al nivel de ingreso considerado mínimo para no ser tal.

del desplazamiento en la naturaleza del análisis económico, que llevó este último hacia el estudio de las “decisiones sustituibles, es decir, el estudio y el análisis del modo de asignación de recursos escasos a fines que son antagónicos, o sea fines alternativos, que no pueden superponerse unos a otros” (Foucault, 2008:260).

A diferencia de las políticas asistenciales focalizadas de desarrollo social –que apuntaban a incrementar los niveles de capital social de las comunidades pobres para que se generen redes comunitarias de gestión de las problemáticas relacionadas con la situación de pobreza o el capital humano de los pobres adultos para que pudieran generar algún tipo de ingreso mediante la competencia en el mercado de trabajo, aunque fuera en condiciones de informalidad y precariedad–, los programas de Transferencia Condicionada de Ingresos tienen como objetivo principal aumentar el capital humano de los niños pobres, funcionando como una instancia de inversión social, de la cual el rendimiento esperado es la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza⁹.

De esta manera, si durante los años noventa hubo una difusión a lo largo de toda Latinoamérica de los dispositivos asistenciales focalizados que procuraban fomentar la participación de los pobres en la gestión de esos mismos dispositivos –generando un fenómeno

.....
9 Por ello, los programas de transferencia condicionada de ingreso también se diferencian de otras tecnologías de gobierno de lo social contemporáneas como los programas de *workfare* o los programas de ingreso mínimo de inserción, aunque ellos también exigen un “comportamiento deseado” a cambio del otorgamiento de un ingreso (Fiszbein y Shady, 2009).

Los programas de *workfare*, como ya vimos, otorgan el ingreso a cambio de la realización de actividades laborales o, en su defecto, asistencia a cursos de capacitación para luego realizarlas. En ellos, el objetivo principal no es el capital humano de los niños, sino el aumento de la “empleabilidad” de la población asistida, a fin de que logren sustentarse –y a sus familias– mediante su competencia en el mercado laboral. Un ejemplo actual es el programa TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) de Estados Unidos (Rizzo, 2013).

Los programas de ingreso o rentas mínimas de inserción aseguran un determinado ingreso mínimo necesario –que varía de acuerdo a la composición familiar– a todas las familias que no tengan ingreso laboral. A las familias que sí poseen un ingreso, pero este no alcanza esa línea, se les otorga un complemento para que la igualen. Además de la asignación monetaria, se otorga acompañamiento para la inserción laboral y se exige que los beneficiarios desocupados se involucren en una búsqueda activa de empleo (a lo cual se comprometen contractualmente al momento de acceder al programa). Un ejemplo actual es el *Revenue de Solidarité Active* (Renta de Solidaridad Activa) francés (Rizzo, 2013). Además, estos tres tipos de programas deben ser distinguidos de las propuestas de un ingreso básico asegurado para todos impulsadas actualmente por sectores de izquierda y ecologistas en Europa, ya que estas no persiguen la exigencia de una contraprestación para generar comportamientos determinados, sino la liberación de la necesidad de trabajar para poder escoger estilos de vida personales independientes de cualquier relación laboral (Chollet, 2013).

de autogestión comunitaria de la pobreza–, a partir de finales de la década comenzaron a desplegarse las transferencias condicionadas como la tecnología privilegiada de gobierno de la pobreza¹⁰. Ello se dio, en gran parte, gracias al impulso otorgado por los organismos internacionales de financiamiento –especialmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo–, que comenzaron hacer énfasis en la necesidad de generar políticas de cohesión social y a ubicar a los niños como prioridad para las políticas sociales (Álvarez Leguizamón, 2011).

Sin embargo, no deben soslayarse las diferencias existentes en los diseños de los distintos programas de TCI: en relación a los montos de las transferencias, el nivel de cobertura sobre la población pobre que alcanzan, los mecanismos de focalización, las condicionalidades impuestas y la forma en la cual son exigidas, y las configuraciones institucionales dispuestas para su implementación¹¹. Estas diferencias, son consecuencias de las divergentes justificaciones y articulaciones institucionales que sustentan los programas.

En este sentido, resulta interesante recurrir a la noción de traducción (Grondona, 2011), entendida como el proceso de resignificación que atraviesa el despliegue de un esquema de gobierno en una realidad social concreta determinada. Para tomar en cuenta este proceso, debe evitarse pensar en meras “aplicaciones” de esquemas o tecnologías programados por una racionalidad de gobierno para pensar en procesos en los cuales, si bien hay un “original” que es traducido, esta traducción tiene lugar en espacios habitados por otros discursos y estrategias. Por ende, es inevitable que se dan fenómenos de expe-

10 El primero de los programas de TCI fue el Programa de Educación, Salud y Alimentación-PROGRESA mexicano (luego sucedido por el programa Oportunidades) iniciado en 1997. A partir de ese momento, fueron implementados programas de TCI en Brasil (Bolsa Escola - Bolsa Familia), Nicaragua (Mi Familia), Colombia (Familias en Acción), Ecuador (Bono Solidario - Bono de Desarrollo Solidario), Argentina (Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados), Chile (Chile Solidario), El Salvador (Programa Oportunidades), Uruguay (programa Ingreso Solidario) y Perú (Programa JUNTOS), entre otros (Fonseca, 2006).

11 Francesca Bastagli (2009) da cuenta de las divergencias en los diseños de los programas de TCI a través de un análisis comparativo entre seis programas diferentes (el *Bolsa Familia* brasileño, el *Programa Puente chileno*, el *Familias en Acción* colombiano, el *Programa de Asignación Familiar* hondureño, el *Oportunidades* mexicano y el *Red de Protección Social* nicaragüense).

rimentación y re-traducciones que, inclusive, pueden ir en dirección contraria a lo presupuesto por la racionalidad original.

La emergencia de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) en el año 2009 puede ser comprendido a partir de esta noción de traducción, ya que la misma supuso la articulación entre dos técnicas diferentes de gestión de lo social. Por un lado, las técnicas asistenciales focalizadas en la pobreza¹². Por otro lado, las técnicas aseguradoras ligadas al esquema de protecciones sociales asociadas a la condición de empleado asalariado en el sector formal –particularmente, las asignaciones familiares.

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Entre las transferencias condicionadas y la seguridad social

Si bien no puede realizarse un análisis en profundidad del surgimiento y desarrollo del sistema de seguridad social de nuestro país, una breve referencia a la trayectoria de las asignaciones familiares y a la situación del sistema de seguridad social hacia 2009 es necesaria para comprender el surgimiento de la AUH.

El régimen de asignaciones familiares argentino reconoce antecedentes en el subsidio por maternidad establecido en la década del treinta. A partir de 1940, comenzaron a pagarse beneficios específicos adosados al salario de los trabajadores empleados que fueran padres en algunos pocos sectores de la economía. La construcción de un sistema integral de asignaciones y subsidios familiares comenzó a gestarse a partir de 1957 cuando los beneficios se extendieron a varios sectores de actividad y se crearon cajas administradoras establecidas por los convenios colectivos (Hintze y Costa, 2011). De esta

.....
12 El trabajo realizado en la tesina de grado “Racionalidades políticas y políticas sociales. Un análisis de las Transferencias Condicionadas de Ingreso en la Argentina” (Mrejen, 2013) –en el cual están más extensamente desarrolladas las problemáticas de este artículo– da cuenta del desarrollo de las políticas asistenciales focalizadas en la Argentina desde la construcción de la pobreza como fenómeno a ser gobernado en la década de 1980, hasta su masificación mediante programas de transferencia de ingreso en la primera década del siglo XX.

manera “el derecho a las [asignaciones familiares] se encontraba condicionado y legitimado por la relación de los sujetos con el mercado laboral y los aportes financieros realizados al Sistema de Seguridad Social que el vínculo laboral presuponía” (Arcidiácono *et al*, 2011).

A partir de una última modificación en 1973¹³, y hasta la década del noventa, todos los trabajadores formalmente empleados que tuvieran hijos recibían un adicional monetario en su salario por ellos –aunque hubo cambios en los montos transferidos, el porcentaje cubierto por el empleador y por los aportes solidarios de los trabajadores, etc.– (Arcidiácono *et al*, 2011; Hintze y Costa, 2011).

En 1991, en el marco del despliegue del esquema neoliberal de gobierno en la Argentina, se crearon el Sistema Único de Seguridad Social –en el cual se unificaron todas las cajas de subsidios familiares y el Instituto Nacional de Previsión Social (Decreto N° 2284/1991)– y la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) como organismo encargado de administrar el nuevo sistema (Decreto 2.741/1991). En 1996, se reformó el sistema de Asignaciones familiares, eliminándolas para los tramos más elevados de la escala salarial y estableciendo un esquema de transferencias con montos inversamente proporcional a los ingresos salariales para todos los trabajadores en relación de dependencia. Además, contenía un sistema no contributivo de asignaciones familiares para los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y los beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez¹⁴. En líneas generales, suponía una continuidad de las protecciones familiares de los trabajadores formales, aunque con una disminución de sus beneficios y cobertura. A partir de esta reforma, el sistema de asignaciones familiares se mantuvo inalterado hasta la creación de la AUH en el año

.....
 13 Desde 1957, se fueron incorporando progresivamente los trabajadores de todos los sectores hasta que en 1973 el régimen de asignaciones familiares alcanzó a cubrir a los trabajadores de empresas del estado, jubilados y pensionados.

14 Además de la asignación por hijo, el Régimen de Asignaciones Familiares establecía las siguientes: asignación por hijo con discapacidad, Asignación prenatal, asignación por ayuda escolar anual, asignación por maternidad, asignación por nacimiento, asignación por adopción y asignación por matrimonio.

2009, cuando cubría al 31% (4,2 millones) de los menores de 18 años (Hintze y Costa, 2011).

Hacia el año 2009, una modificación central para comprender el surgimiento de la AUH había ocurrido en el sistema de seguridad social argentino. Durante los noventa en la Argentina, el Sistema Integral de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) creado por la reforma previsional de 1993 estaba basado en un esquema mixto que constaba de un subsistema estatal, que funcionaba con una lógica de reparto, y un subsistema privado, administrado por AFJPs, en base al mecanismo de la capitalización individual. Como consecuencia, a fines de los noventa sólo el 64% de la población en edad jubilatoria recibía una jubilación y en el 2003 esa cifra se había reducido al 61% (Danani y Hintze, 2013).

Este sistema previsional fue objeto de una serie de intervenciones a partir del año 2003¹⁵ que llevaron a que el número del 80% de la población en edad de jubilarse estuviera recibiendo una pensión en el año 2008 –cuando, además, se sancionó una ley de movilidad jubilatoria para ajustar el valor de las transferencias¹⁶ (Danani y Hintze, 2013). Ese mismo año, mediante la sanción de la Ley N° 26.425, los subsistemas previsional público y privado que conformaban el SIJP fueron unificados en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto y administrado por la ANSeS. De esta manera, la agencia estatal encargada de administrar los recursos del sistema de seguridad social pasaba a administrar la totalidad de los aportes previsionales y, por ende, disponía de la capacidad financiera para implementar reformas en el sistema de la seguridad social.

En este marco, durante octubre de 2009 se creó, mediante la sanción del Decreto N° 1602, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), como parte del Régimen de Asignaciones Familiares de alcance nacional y obligatorio que había permane-

.....
15 Jubilación de amas de casas y del servicio doméstico, moratoria de las deudas de aportes previsionales, ampliación del régimen de pensiones no contributiva.

16 Debe recordarse que a partir del año 2007, el proceso inflacionario de la economía argentina se agudizó.

cido inalterado desde su última reforma trece años atrás. De esta manera, al subsistema contributivo de los trabajadores formales y al subsistema no contributivo para jubilados o beneficiarios de una pensión por invalidez, se le agregaba “un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar (...) y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Decreto N° 1602, art. 1).

En este sentido, la creación de la AUH se planteaba como una ampliación de las protecciones ya contempladas para los hijos de los trabajadores formales hacia los hijos de los desocupados o los trabajadores informales. De hecho, los considerandos del decreto remiten a la “Ley de Protección Integral de los Derechos De Las Niñas, Niños y Adolescentes” (N° 26.061/2009) que, entre otros, reconoce el derecho de todos los niños a obtener los beneficios de la Seguridad Social y dispone que los organismos del Estado son responsables de establecer “políticas y programas para la inclusión de las niñas, niños y adolescentes, que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento” (Ley N° 26.061/2009, art.26).

Por ello, si bien en los considerandos del decreto se establecía que “las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional”, se aceptaba la subsistencia de “situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender”. Por ende, se consideraba “necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares” (Decreto N° 1602, Considerandos).

Pero la AUH no sólo era considerada una mera extensión de los alcances de la cobertura del sistema de seguridad social, sino que también era enmarcada en las políticas focalizadas en los pobres. En este sentido, se reconoce en los considerandos del decreto que

“esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios”, pero “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” (Decreto N° 1602, Considerandos).

De esta manera, se ubicaba a la AUH como una política enfocada hacia los pobres, a los cuales, sin embargo, no se responsabiliza por su situación individual y familiar, sino que se los considera víctimas de un proceso generado por una modalidad determinada de gestionar la economía. De hecho, en los considerandos del decreto se repiten las apelaciones a la generación de empleo como el mecanismo central para el gobierno de lo social ya que “el trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona”. Por ello, volvía a repetirse que “clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo” (Decreto N° 1602, Considerandos).

A partir de estas consideraciones, puede comprenderse por qué el mecanismo instaurado para el otorgamiento de la AUH a la vez que la incorpora al régimen de asignaciones familiares de la seguridad social, homologándola a las asignaciones por hijo recibidas por los trabajadores formales y manteniendo varias de sus características, establece también un mecanismo diferencial basado en las transferencias condicionadas de ingreso como técnicas de gestión de la pobreza.

La AUH consta de una transferencia mensual de dinero por cada hijo menor de 18 años y residente en el país –o discapacitado sin límite de edad– para los padres desocupados o empleados en la economía informal –con salario inferior al mínimo, vital y móvil¹⁷– que sean argentinos nativos o naturalizados o posean residencia legal en el país

.....
17 Ello no necesariamente quiere decir que quienes la reciban deban ser pobres –por lo menos, de acuerdo a la medición oficial–, ya que la Línea de Pobreza no es igual al Salario Mínimo, Vital y Móvil. Por ejemplo, en el año 2012 el salario mínimo, vital y móvil era de \$ 2.670 pesos (Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, Resolución 2/2012) y la línea de pobreza de \$ 1577 pesos (<http://www.lanacion.com.ar/1576006-para-el-indec-hay-un-54-de-pobres>).

por un mínimo de 3 años y que no perciban otra asignación familiar. Del monto total transferido¹⁸, los beneficiarios sólo pueden disponer libremente del 80% que es depositado a través del sistema de pagos de ANSeS, quedando el restante 20% depositado en una cuenta a nombre del titular para ser retirado únicamente una vez al año, al acreditar el cumplimiento de las condicionalidades impuestas. Hasta los cuatro años de edad, debe acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. A partir de los cinco años de edad –y hasta los dieciocho–, debe acreditarse además la concurrencia a establecimientos educativos públicos (Decreto N° 1602, art. 6).

Este mecanismo supone ciertas diferencias con las asignaciones familiares por hijo cobradas por los trabajadores formales. Por un lado, el esquema de los montos transferidos es diferente en un caso y en el otro. En el caso de los trabajadores formales, el valor de las asignaciones varía de acuerdo a una segmentación en cuatro grupos diferentes, clasificados en base al nivel de ingresos familiares¹⁹, y a una división zonal que toma en cuenta particularidades geográficas. De esta manera, a medida que aumenta el ingreso familiar, disminuyen las asignaciones por hijo; a la vez que el monto de las mismas es sensiblemente mayor en las provincias patagónicas y algunos departamentos andinos del Noroeste para todos los grupos de ingresos. Desde un comienzo, la AUH supuso una transferencia igual a la de los trabajadores formales de menor nivel de ingresos de la zona que no contempla compensaciones geográficas. De esta manera, mientras que el monto de la AUH y de la asignación por hijo recibida por trabajadores formales de la mayoría de las regiones país pertenecientes al nivel más bajo de la escala de ingreso son iguales, en determinadas regiones de la Argentina (la provincias de Santa Cruz y Tierra del

.....
18 En un comienzo, el monto era de \$180 pesos. Sin embargo, hasta la fecha ha tenido aumentos todos los años –acompañando o superando el nivel inflacionario, según la medición adoptada–, hasta llegar a \$460 pesos en el año 2013 (<http://www.anses.gob.ar/destacados/asignacion-universal-por-hijo-1>).

19 En el año 2013, estos grupos son: hasta \$4.800 pesos de ingreso mensual familiar, entre \$4.800 y \$6.000, entre \$6.000 y \$7.800, y entre \$7.800 y \$16.800. Los trabajadores con ingresos superiores a \$16.800 no reciben asignación por hijo (<http://www.anses.gob.ar/trabajadores/asignaciones-familiares-trabajadores/montos-vigentes-334>).

Fuego, por ejemplo) el monto de las asignaciones contributivas duplica al de la AUH.

Por otro lado, la necesidad de certificar las condicionalidades impuestas para el cobro de la AUH –mecanismo propio de las transferencias condicionadas de ingreso– también supone una diferencia respecto al mecanismo con el que operan las asignaciones por hijo de los trabajadores formales. De esta manera, para poder acceder al 20% retenido todos los meses y seguir percibiendo la asignación, los padres se ven en la obligación de presentar en la ANSeS la “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación” de cada uno de los hijos por los cuales reciben la prestación. Esta libreta es el documento individual donde se plasma el involucramiento que implica la AUH de las autoridades educativas y médicas en el gobierno de la población sobre la cual opera. Ellas deben certificar el cumplimiento del calendario de vacunación obligatoria y los controles sanitarios para todos los niños, y la asistencia escolar, en condición de alumnos regulares, de los mayores de 5 años.

De acuerdo con un informe elaborado por el Observatorio de la Seguridad Social de la ANSeS, las condicionalidades tienen como objetivo “consolidar el vínculo de las familias de menores recursos con la educación y la salud infantil” para “romper con la cadena de la pobreza a futuro. En este sentido, la política busca detener la dinámica de la pobreza intergeneracional, atacando las falencias que venían sosteniendo con permanencia las poblaciones más vulnerables” (ANSeS, 2012: 19). En este sentido, el organismo reconoce que “la AUH presenta las características de un conjunto de programas conocidos como de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC), cuyas modalidades de pago se ajustan al cumplimiento por parte de los padres de ciertos requisitos que actúan como incentivos para la inversión en el capital humano de sus hijos (fundamentalmente, educación y salud)” (ANSeS, 2012:20).

Otras diferencias respecto a las asignaciones familiares percibidas por los trabajadores formales son el límite de 5 hijos y la exigencia de que los establecimientos educativos a los cuales asistan los niños sean públicos. Respecto a la primera, esta no está justificada en la

letra del decreto ni en los informes y reglamentaciones elaborados por la ANSeS. De acuerdo con algunos analistas (Arcidiácono *et al*, 2011), esta limitación estaría ligada a la intención de no superar el valor de la Canasta Básica Alimentaria a través de la suma de las AUH recibidas por cada hijo. En relación a la segunda, vale aclarar que esta disposición no ha sido instrumentada rígidamente por la ANSeS como determinante para decidir dar de baja la AUH a niños que asistieran a escuelas privadas. Sin embargo, en el año 2011 se hizo un relevamiento de todos los casos de niños y adolescentes estudiantes de escuelas privadas que cobrasen la AUH y se decidió dejar de realizar la transferencia en todos los casos en los cuales la cuota del establecimiento superaba los \$100 mensuales (Servio, 2012).

En general, puede verse como todos estos aspectos suponen un acople entre mecanismos propios de las políticas focalizadas asistenciales de gestión de lo social –particularmente de las Transferencias Condicionadas de Ingresos– y la técnica aseguradora, propia de las protecciones sociales tradicionalmente ligadas a la condición salarial²⁰.

En este sentido, es central destacar que la AUH no está construida como un programa focalizado, sino que es administrada por el organismo nacional encargado de gestionar las instituciones de la seguridad social y para recibirla los trabajadores desocupados o informales sólo necesitan inscribirse en él, sin necesidad de intermediación municipal, provincial ni de organizaciones comunitarias o movimientos sociales²¹. Asociado con ello, el cobro de la AUH no depende de la inscripción a un programa específico realizada en una fecha determinada, sino que, al igual que otras prestaciones de la seguridad social, puede ser percibida en el momento que acontece la contingencia que ella está destinada a cubrir. Además, el no cumplimiento de las condi-

.....
 20 Las asignaciones por hijo operan como un seguro para mantener un determinado nivel de bienestar material frente a la contingencia de la paternidad y los costos que esta supone. De esta manera, implica un mecanismo solidario entre los trabajadores sin hijos –a los cuales se considera expuestos a la contingencia de tenerlos– y los trabajadores con hijos.

21 Sin embargo, si bien no está focalizada en la población pobre, el hecho de excluir a los trabajadores informales –o formales de los casos previstos– cuyos ingresos sean mayores al salario mínimo, vital y móvil, genera que, *de facto*, la AUH acabe focalizada en la población pobre medida por organismos no oficiales (por ejemplo, CTA-CIFRA).

cionalidades respecto a uno de los hijos no condiciona la percepción de la transferencia por otros hijos, ni impide volver a recibirla cuando las condicionalidades fueran cumplimentadas.

Otro elemento diferenciador respecto a los programas asistenciales, ha sido la incorporación creciente de diferentes poblaciones: los beneficiarios de programas anteriores de transferencia de ingresos que cumplieran con los requisitos y fueron derivados automáticamente, empleadas domésticas registradas en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del servicio Doméstico, monotributistas sociales y trabajadores temporarios registrados –durante los meses que no desempeñan su actividad. Además, mediante el Decreto N° 446 de 2011, se creó la Asignación Universal por Embarazo, con el mismo esquema de funcionamiento que la AUH, para madres embarazadas a partir de la duodécima semana de gestación con la condición de que asistan a los controles médicos exigidos. De esta manera, la cobertura alcanzada por la AUH tuvo, desde un comienzo, dimensiones inéditas para cualquier otro programa de transferencia de ingresos.

De acuerdo con la edición del segundo trimestre de 2012 del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, la cobertura alcanzada por la AUH tenía dimensiones inéditas para cualquier otro programa de transferencia de recursos en la historia argentina. En noviembre de 2009, cuando fue implementada, se realizaron 3.306.077 transferencias en concepto de AUH y 10.805 de transferencias no contributivas por hijo discapacitado a un total de 1.782.893 titulares. En junio de 2012, el número de transferencias en concepto de AUH era de 3.403.265, a las cuales se le agregaban 57.951 de Asignación Universal por Embarazo y 21.193 por hijo discapacitado, alcanzando a 1.829.525 titulares. Puede tomarse conciencia de la dimensión que representan estos números al considerar que en esta última fecha la cantidad de asignaciones por hijo para trabajadores del sector formal era un 25% menor a la de asignaciones universales (2.557.330 asignaciones contributivas), alcanzando a casi medio millón menos de titulares (1.365.230) (MTEySS, 2012). Es decir, había más niños cubiertos por la AUH que por las asignaciones familiares para hijos de trabajadores registrados cobrando un monto equivalente al máximo

correspondiente para ese subsistema –con la excepción de las compensaciones por ubicación geográfica contempladas.

Actualmente, de acuerdo con estimaciones realizadas, se calcula que más del 30% del segmento poblacional de hasta 18 años está cubierto por la AUH y que en total –es decir, sumando quienes reciben asignación por hijo en el sector formal o lo deducen del impuesto a las ganancias– entre el 80 y el 90% de los niños, niñas y adolescentes son cubiertos por el sistema de la seguridad social (Danani y Hintze, 2013).

De acuerdo con los datos aportados por el Centro de Investigaciones y Formación de la República Argentina (CIFRA, 2013), asociado a la CTA, no puede detectarse un impacto significativo de la AUH en términos de reducción de los niveles de pobreza. Según sus cálculos, en el período que va desde su implementación hasta el segundo trimestre de 2012 se registra una caída de 5 puntos porcentuales en el índice de pobreza. En cambio, la implementación de la AUH tuvo un impacto de enormes dimensiones en los niveles de indigencia, pasando de niveles alrededor de 8% en las mediciones de 2008 a un 4,3% en el segundo trimestre de 2012. En este sentido, el informe citado señala que fue clave la actualización de los montos de las transferencias para mantener su valor real original²². Sin embargo, a pesar de estos cambios, hay informes que indican que entre 500.000 y un millón de menores de 18 años que viven en familias con ingresos inferiores al salario mínimo, vital y móvil no son alcanzados por la asignación. Además, un 15% de los hogares en los que hay al menos un niño, niña o adolescente beneficiario de la AUH, siguen estando bajo la línea de indigencia (Danani y Hintze, 2013).

.....
 22 De hecho, el mismo centro de investigaciones demuestra en otro informe (CIFRA, 2012) como los primeros cuatro aumentos de la AUH –septiembre de 2010 (fue llevada de \$180 a \$220 pesos), septiembre de 2011 (a \$270 pesos) y septiembre de 2012 (a \$340 pesos)– sirvieron únicamente para compensar las caídas generadas por la inflación. El informe no contempla la suba a \$460 pesos en mayo de 2013.

Conclusiones

En definitiva, puede verse cómo conviven en el interior de la AUH una serie de mecanismos pertenecientes a técnicas diferentes del gobierno de lo social. Por un lado, características propias de los mecanismos aseguradores ligados a las protecciones sociales asociadas a la figura del trabajador formal: definición de la población objetivo en términos de su relación con el mundo del trabajo (desocupados, trabajadores informales, de la economía social –monotributistas sociales–, empleadas de servicio doméstico y trabajadores temporales), incorporación al régimen de la seguridad social (la AUH forma parte del Régimen de Asignaciones Familiares), relación directa del ciudadano-trabajador con la agencia administradora de la seguridad social a nivel nacional (ANSeS) sin mediación de municipios u organizaciones comunitarias y mismas posibilidades de acceder para todos los que cumplan los requisitos (no existen técnicas de focalización en base a mapeos territoriales o identificación de características particulares de una población específica).

Por otro lado, características propias de las tecnologías asistenciales focalizadas de gobierno de lo social, particularmente los programas de transferencia condicionada: la definición de la población objetivo termina acotando la posibilidad de inscribirse casi exclusivamente a los pobres –a excepción de que se consideren las estadísticas oficiales–, imposición de condicionalidades para fomentar la inversión en el capital humano de los niños y exclusiones arbitrarias sin otorgar justificaciones (como el caso de niños de escuelas privadas o el sexto hijo). Además, el mecanismo legislativo por el cual la AUH se acopló al Régimen de Asignaciones Familiares haya sido un decreto, ya que la vuelve más fácilmente reversible que a las asignaciones contributivas.

Para este trabajo no resulta relevante dilucidar si efectivamente la AUH es universal, si es un mecanismo asegurador o si en verdad constituye una transferencia condicionada de ingresos “pura”. Como señala Giavedoni, “el análisis en términos de racionalidades y tecnologías no se dirige a denunciar lo que se hace mal o que se deja de

hacer, sino lo que efectivamente se hace, lo que se produce, las subjetividades que se construyen, las relaciones y las prácticas sociales que afloran producto de aquellas” (2012: 121).

En este sentido, no puede dejar de pensarse a la AUH como una tecnología de gobierno emergente de un momento de reorientaciones estratégicas en torno al gobierno de lo social. La vuelta a la centralidad de la generación de empleo –y de las protecciones asociadas a la condición salarial– debe orientar la reflexión a pensar en términos de qué racionalidad configuran las estrategias de gobierno de lo social en la Argentina contemporánea. ¿Puede hablarse de postneoliberalismo? ¿Es una re-edición de las racionalidades neocorporativa o desarrollista? ¿Existe algo así como una racionalidad política neo-desarrollista?

Todas estas son preguntas que merecen una futura reflexión, a partir de un análisis más exhaustivo, para llegar a comprender cómo son las racionalidades en nombre de las cuales se despliegan novedosos mecanismos para el gobierno de lo social.

Sin embargo, si bien no puede elaborarse una respuesta a estas preguntas, sí es necesario explicitar que de ninguna manera se piensa el surgimiento de una (o varias) nueva(s) racionalidad(es) del gobierno de lo social como un desplazamiento automático de la gubernamentalidad neoliberal. Por el contrario, se piensa que, en torno a la definición del gobierno de lo social, confrontan actualmente orientaciones estratégicas en pos de redefinir la cuestión social en términos de fenómenos estructurales ligados al mundo del trabajo –ligados a esas racionalidades cuya definición se nos escapa–, con otras ligadas a la racionalidad neoliberal y la reducción del ámbito del gobierno de lo social a la gestión de situaciones individuales y comunitarias de pobreza. El surgimiento de la AUH como un dispositivo de gestión de lo social compuesto de mecanismos aparentemente contradictorios, probablemente sea un emergente de esa confrontación.

Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. “Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: los programas de transferencia condicionadas ¿Políticas de cohesión social con los pobres?”, en: BARBA SOLANO, C y COHEN, N., *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, 2011. pp. 251-285.
- ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN, S. *Pobreza y Desarrollo en América Latina. El caso de Argentina*. Salta, Universidad Nacional de Salta, 2008.
- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSeS). *Informe del Observatorio de Seguridad Social: La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Abril de 2012. Buenos Aires, 2012.
- ARCIDIÁCONO, P., CARMONA BARRENECHEA, V. y STRASCHNOY, M. “La asignación universal por hijo para protección social: Rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?”, en *Margen. Revista de Trabajo Social*. N° 61, 2011.
- BASTAGLI, F. *From social safety net to social policy? The role of Conditional Cash Transfers in Welfare State development in Latin America*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG), UNDP, 2009.
- BURCHELL, G., GORDON, C. Y MILLER, P. (eds). *The Foucault effect. Studies in governmentality*. Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- CAMPANA, M. *Medicalizar la asistencia. Asistencializar la salud*. Rosario, Prohistoria Ediciones, 2012.
- CASTEL, R. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós, 2009.
- CHOLLET, M. “Un ingreso básico asegurado para todos”, en: *Le Monde Diplomatique. Edición Cono Sur*. N° 167, mayo de 2013.
- CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. *Informe de Coyuntura N° 12*. Abril de 2013. [En línea: 3 de mayo de 2013] Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/ic%20nro%2012%202.pdf>
- DANANI, C. Y HINTZE, S. “Seguridad social y condiciones de vida. La protección social en la Argentina entre 2002 y 2012”, en: *Voces en el Fenix*. Año 4, N° 23, 2013. pp. 45-51.
- DE MARINIS, P. “Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)”, en: GARCÍA SELGAS, F. y RAMOS TORRE, P. *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1999.

- DONZELOT, J. *La invención de lo social. Ensayo sobre el ocaso de las pasiones políticas*. Buenos Aires, Nueva Visión, 2007.
- FISZBEIN, A., y SHADY, N. *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington D.C, World Bank, 2009.
- FONSECA, A. *Los sistemas de protección social en América latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas*. Mimeo, 2006. [En línea: 3 de mayo de 2013] Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso/pdf/fonseca.pdf>
- FOUCAULT, M. “El sujeto y el poder”, en: *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 50. N° 3, Jul-Sept 1988. Pp. 3-20.
- FOUCAULT, M. *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el Collège de France (1978-1979)*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- FOUCAULT, M. *Seguridad, perritorio, población. Curso en el Collège de France (1977-1978)*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2009.
- GIAVEDONI, J. G. *Gobernando la pobreza. La energía eléctrica como dispositivo de gestión de los sectores populares*. Rosario, Homo Sapiens, 2012.
- GRASSI, E. “El asistencialismo en el Estado neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90”, en: *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, N° 4, 2003. Pp. 27-48.
- GRONDONA, A. L. “Tradición” y “traducción”: un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones desempleadas en la Argentina. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, 2011.
- HINTZE, S. y COSTA, M. I. “La reforma de las asignaciones familiares: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”, en: DANANI, C. Y HINTZE, S. *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2011. pp. 153- 184.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACIÓN. *Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Segundo trimestre de 2012*. Buenos Aires, 2012.
- MREJEN, M. *Racionalidades políticas y políticas sociales. Un análisis de las Transferencias Condicionadas de Ingreso en la Argentina*. Tesina de Grado Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y RR.II, U.N.R. Rosario, mimeo, 2013.
- PROCACCI, G.. “Social economy and the government of poverty”, en: BURCHELL, G., GORDON, C. Y MILLER, P. *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. pp. 151- 168.
- RIZZO, N. “La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, workfare y rentas mínimas de inserción”, en: CHÁVEZ MOLINA, E. *Pobreza y protección social universal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 2013. pp. 107- 144.

ROSANVALLON, P. *La nueva cuestión social. Repensar el Estado Providencia*. Buenos Aires, Manantial, 2011.

ROSE, N. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

ROSE, N. “¿La muerte de lo social? Re-configuración del territorio de gobierno”, en: *Revista Argentina de Sociología*. Vol. V. N° 8, 2007. Pp. 111-150.

ROSE, N y MILLER, P. “Introduction. Governing Economic and Social Life”, en: ROSE, N y MILLER, P. *Governing the present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge: Polity Press, 2008a. pp. 1- 26.

ROSE, N y MILLER, P. “Political Power beyond the State. Problematics of Government”, en: ROSE, N y MILLER, P. *Governing the Present. Administering Economic, Social and Personal Life*. Cambridge, Polity Press, 2008b. pp. 53- 83

SERVIO, M. *Asignación Universal por Hijo: repensando las protecciones sociales*. Trabajo final de la Especialización en Planificación y Gestión Social, Facultad de Ciencia Política y RR.II, U.N.R. Rosario, mimeo, 2012._

VOMMARO, G. y DANIEL, C. “¿Cuántos son los pobres? Contribuciones a la historia de su definición estadística en la Argentina de los ochenta”, en: *Voces en el Fenix*. Año 4. N° 23, 2013. Pp. 24-33.

Fecha de recepción: 2 de agosto de 2013

Fecha de aceptación: 20 de agosto de 2013