

Año 3
Número 3
verano 2016

Revista de Políticas Sociales

Políticas sociales como productoras de bienestar

Natalia S. Cabral

Docente del Ciclo de
Estudios Generales
del Departamento
de Economía y
Administración UNM

nataliasolcabral@gmail.com

Fue en el contexto europeo de posguerra donde el Régimen de Bienestar tuvo como protagonista al Estado. Los países del Cono Sur tomaron esas experiencias y, particularmente en Argentina, el Estado garantizó bienestar a través del trabajador asalariado formal. Sin embargo, a partir de la década del ochenta, bajo el llamado Consenso de Washington, hubo un cambio de modelo económico basado en la liberalización comercial y financiera, la desindustrialización y los procesos de ajuste y reforma estructural. Así, el auge del neoliberalismo implicó una retracción del papel del Estado en el Régimen de Bienestar y permitió hacer visible que en las sociedades capitalistas modernas los recursos que garantizan el bienestar de la población provienen de diversas esferas: el Estado, el mercado, la familia y las organizaciones de la sociedad civil (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). Finalmente, hoy se puede observar que las políticas neoliberales tuvieron resultados negativos en América Latina, ya que generaron aún más desigualdad y pobreza. Por ende, resultó relevante recuperar al Estado como protagonista en términos de producción de bienestar y asignación de recursos para la distribución del ingreso.

Esferas productoras de bienestar

Al hablar de Régimen de Bienestar se hace referencia a la combinación de prácticas de asignación de recursos existentes en una sociedad (Martínez Franzoni, 2005). Al mismo tiempo, se consideran a las esferas productoras de bienestar como instrumentos analíticos que permiten comprender la realidad. Esping Andersen (1993) identifica al mercado, el Estado y la familia como fuentes de asignación de recursos para

producir bienestar. A su vez, Martínez Franzoni (2005) propone al tercer sector como una cuarta esfera, refiriéndose a las distintas expresiones de organización de la sociedad civil. Cabe aclarar que las diversas fuentes pueden actuar simultáneamente y, en ciertos casos, alguna de ellas suele predominar sobre las demás.

El Estado durante mucho tiempo fue considerado el principal productor de bienestar por tener el poder de implementar políticas públicas y, a través de ellas, distribuir recursos económicos y regular las demás esferas. Es un actor clave en la distribución del ingreso, ya que tiene la capacidad de establecer los impuestos, los presupuestos, la legislación, la administración pública y las políticas sociales. En Argentina a mediados de la década del cuarenta se impulsaron políticas públicas hacia la seguridad social, especialmente abocadas a los riesgos del trabajo, el desempleo, la vejez o la enfermedad. El sujeto destinatario de estas políticas fue el trabajador asalariado y sus familias, asociando el bienestar con el empleo formal. Luego, bajo el neoliberalismo, la intervención estatal se limitó a establecer las condiciones estructurales para que el mercado se desarrolle libremente, y se introdujo la lógica de la competencia como forma de regulación social.

El mercado es reconocido como productor de bienestar porque determina las relaciones sociales por la producción e intercambio en el nivel material, identificando a las personas como trabajadores y consumidores, y generando desigualdad a partir de la capacidad de comprar o vender mercancías (Adelantado, 1998). En este marco, Esping Andersen (1993) analiza las políticas sociales según su capacidad para ser mercantilizadoras o desmercantilizadoras, considerando en qué medida las personas destinatarias de dichas políticas pueden mantenerse independientes del mercado para poder asegurar su bienestar. Desde una perspectiva neoliberal el mercado es visto como mecanismo autoregulatorio y soporte para el progreso individual obtenido por la laboriosidad propia, el ahorro



y la previsión, mientras que la pobreza es considerada una falla, no del mercado sino de la voluntad individual. Así, son las personas las responsables de generar sus ingresos para poder comprar los bienes que necesitan para vivir.

Respecto a la familia, es notable la manera en que el capitalismo profundizó la diferenciación entre la esfera doméstica y la mercantil, no considerando como trabajo las tareas de cuidados realizadas dentro del hogar. Igualmente, en el nivel teórico se ha profundizado de manera residual en este aspecto, obteniendo importancia desde investigaciones feministas. De acuerdo con Adelantado (1998), puede observarse que la esfera doméstico-familiar y de parentesco ocupó un rol fundamental al ocuparse del trabajo reproductivo no remunerado que históricamente sostuvieron las mujeres. Además, las relaciones de parentesco suelen colaborar en la producción de bienestar, especialmente en crisis económicas donde se tienden a reforzar lazos familiares. Es así que las políticas sociales pueden tener efectos de familiarización o desfamiliarización.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad civil –los organismos sin fines de lucro y de participación voluntaria (Arcidiácono, 2011)–, es interesante notar que en la década del noventa los procesos de privatización, descentralización y desregulación vinieron acompañados de una revalorización de dichas organizaciones, frente a la imagen de un Estado ineficiente, burocratizado y corrupto, conformando un tipo de régimen identificado como *welfare mix* o sociedad de bienestar (Bustelo, 2000).

Desde un enfoque neoconservador se buscó más eficiencia, dando lugar a organizaciones que conocían cuáles eran las necesidades reales en la sociedad, pudiendo organizarse según sus intereses y con la colaboración voluntaria de sus integrantes. Así, habrían resultado efectivas para contener a los sectores más pobres, mientras esperaba que los sectores más ricos accedieran al ámbito privado. A su vez, desde un enfoque progresista se afirmó que la sociedad civil favorece a la democracia, fomentando actores sociales comprometidos, actuando en la implementación de políticas, propiciando la participación popular e instalando demandas en la agenda pública.

El caso de la Asignación Universal por Hijo y el Programa Inclusión Social con Trabajo

Comúnmente se piensa que las políticas sociales están destinadas a mejorar las condiciones de la población frente a los desequilibrios socioeconómicos que produce el capitalismo. Sin embargo, dichas políticas también reproducen, constituyen o aumentan desigualdades de todo tipo, no sólo económicas sino de género, etnia, edad, culturales y otras (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). La política social

incide en la configuración de la estructura social, la modifica, provocando cambios o continuidades. Además, influye directamente en las otras esferas productoras de bienestar y les otorga más o menos recursos para que cumplan esa función. En consecuencia, suelen pensarse las políticas sociales a partir de lo que deben ser y no por lo que realmente son, es decir, se piensa que pueden tener efectos compensatorios en la vida de las personas, cuando en verdad eso tiene límites porque actúan sobre la base de un modelo económico vulnerable (Abramovich y Pautassi, 2009).

En ese marco, se pueden analizar los casos de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y el Programa Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT). Ambas políticas se crearon en el año 2009 y buscaron paliar la desprotección social que sufría una gran parte de la población por estar desocupada o por trabajar informalmente, en un contexto de crisis económica internacional y crisis política en el nivel interno. La AUH y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), creada en 2011, modificaron el régimen de asignaciones familiares para asalariados formales que se otorgaban desde 1957 a través del sistema de seguridad social. Tanto la AUH como el PRIST-AT tuvieron impactos positivos, disminuyendo los niveles de pobreza e indigencia, aunque en su diseño e implementación presentan algunas cuestiones a revisar.

En gran parte estas políticas sociales significaron un freno a las desigualdades económicas que trae el capitalismo, ya que ponen bajo la responsabilidad del Estado la provisión de recursos que producen bienestar y consideran a las personas como sujetos de derecho y no como beneficiarios (Abramovich y Pautassi, 2009). Respecto al grado de mercantilización, por una parte se observa que los destinatarios de la AUH acceden por trabajar informalmente y puede prolongarse la situación donde sus empleadores no realizan los aportes correspondientes (Pautassi y otros, 2013). Por otra parte, al ser incompatible con otras prestaciones de transferencia de ingresos (con excepción del PRIST-AT), han desaparecido programas tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familias por la Inclusión Social. En comparación con dichos programas, la AUH contiene elementos desmercantilizadores, al no establecer límites de fechas para su ingreso y egreso, ni una cantidad de cupos determinada. Además, los montos se han actualizado paulatinamente, a la par de las asignaciones familiares del sistema de seguridad social, buscando que los beneficiarios no pierdan su poder adquisitivo.

El PRIST-AT en su diseño se planteó privilegiar la promoción de una lógica de economía social y solidaria que podría alejar a los sujetos de las relaciones propias del mercado capitalista, favoreciendo la capacidad productiva y la equidad en la distribución del ingreso. Los receptores del programa conforman cooperativas que trabajan en obra pública, reciben capacitaciones y mantienen un reglamento interno, pero las capacidades que se esperan desde la economía social no se han logrado plenamente, ya que la mayor parte de las reglas las impone el programa, dejando poco margen a la autonomía de las cooperativas. Así, se reproduce una relación de dependencia similar a la que puede darse en el empleo formal tradicional.

Ahora bien, cabe preguntarse si la AUH y la AUE son políticas realmente universales. La AUH no otorga prestaciones universales para la niñez en su totalidad, sino que depende de la situación laboral de los adultos y, a pesar de tratarse de políticas masivas, no dejan de ser focalizadas. No brindan derechos sociales solamente por la condición de ciudadano. Existieron oposiciones a la universalidad de la AUH, sosteniendo que así algunas prestaciones se otorgarían a quienes no las necesitaran y que las personas luego no querrían buscar un empleo formal. En este sentido, se plantea a la AUH como medida transitoria, hasta que la población pueda obtener un trabajo digno.

Si analizamos la universalidad sólo en la población objetivo, igualmente podemos encontrar aspectos a revisar (Pautassi, Arcidiácono y Strachnoy, 2013). Se encuentran desprotegidos los hijos de los inmigrantes que no pueden acceder por no cumplir con los tres años de residencia que se exigen, las personas que aún no tienen el documento nacional de identidad y los sextos hijos de una misma familia. Además, se han tenido muchos problemas para garantizar la AUH en contextos de encierro. En fin, aunque se puede concluir que la AUH en verdad no es una política universal, es importante reconocer que sí implica una extensión de los derechos sociales hacia sectores que anteriormente se encontraban desprotegidos.

En cuanto a los elementos que hacen a la agenda de cuidado, se puede decir que la AUH conforma un subsistema no contributivo, pero a la vez establece condicionalidades en materia de salud y educación. De hecho, la Administración Nacional de Seguridad Social retiene mensualmente el 20% del monto hasta comprobar que las condicionalidades sean cumplidas. Si esto no ocurre, se suspende la asignación. Así, se hace

responsable a las madres de los niños, niñas o adolescentes de hacerse cargo de los controles de salud y de la asistencia a la escuela de sus hijos. En este marco, persisten lógicas propias de los programas de transferencia condicionada que tienden a aumentar las responsabilidades de la mujer (Montaño, 2010).

Desde una perspectiva de género, es necesario remarcar que bajo el sistema argentino de asignaciones familiares, con mucha frecuencia la mujer y su familia obtienen las asignaciones a partir del varón proveedor que participa en el mercado formal. La división social del trabajo se reproduce con la AUH, ya que a pesar de que los niños y adolescentes son los titulares del derecho que se garantiza, en realidad suelen ser las mujeres en su condición de madres cuidadoras las destinatarias de más responsabilidades, subordinándolas al ámbito doméstico (Pautassi y otros, 2013). Así, el potencial de desfamiliarización de la AUH es mínimo, no se establecen mecanismos para que las mujeres tengan más autonomía, ni para que puedan conciliar el trabajo y la familia, y no se contemplan las licencias que existen en las asignaciones familiares del trabajo formal. No se establecen políticas que liberen a las mujeres de las tareas de cuidado de niños, de personas con discapacidad, de adultos mayores, de enfermos y de adultos sanos, que ven solucionadas las tareas reproductivas propias del hogar, como lo demuestran las encuestas de uso del tiempo. No se establece que la responsabilidad sobre los hijos también es de los varones, y un claro ejemplo es el Decreto 614/13, que asegura que la percepción de la AUH sea prioritariamente para las mujeres. Aunque es un avance para impedir que los padres cobren sin otorgarles el dinero a sus hijos, los enunciados consideran a la mujer como sinónimo de madre y pilar del cuidado de los hijos. En el caso del Argentina Trabaja, hay que considerar que la mujer debería cumplir con 40 horas semanales en el trabajo en la cooperativa, y eso conlleva aún mayores inconvenientes en garantizar el cuidado de los hijos. En este sentido, además del círculo familiar del hogar, están presentes las relaciones de parentesco en lo que respecta al cuidado.

Las organizaciones de la sociedad civil participaron en el debate por la universalización del sistema de asignaciones familiares, e inclusive hubo iniciativas para crear un ingreso ciudadano universal (Pautassi y otros, 2013). En el caso del PRIST-AT, los movimientos sociales y las organizaciones políticas tuvieron un rol importante en la conformación de las cooperativas, organizando la convocatoria y la elección de módulos de trabajo. Por otro lado, mientras que el Estado otorga más responsabi-

dades sin mejorar la oferta en los establecimientos públicos, las organizaciones de la sociedad civil cumplen un rol fundamental, generando una infraestructura de cuidado en los sectores más pobres y en situación de vulnerabilidad social, aún teniendo dificultades para certificar el aprendizaje en dichos establecimientos.

Conclusiones

Como se ha caracterizado, las políticas sociales no son buenas por sí mismas, no siempre colaboran para compensar los efectos negativos del capitalismo, ni logran reducirlos. Las políticas sociales son modificadoras de la realidad, estratifican a los individuos y, muchas veces, también reproducen la desigualdad, o inclusive las generan. A su vez, los regímenes de bienestar están íntimamente relacionados con los modelos económicos que fueron preponderantes según el contexto histórico.

En este marco, se han analizado la AUH y el PRIST-AT, considerando las diversas esferas productoras de bienestar y planteando desafíos que permiten pensar en cuestiones pendientes a resolver y en las políticas sociales a futuro. Se ha visto que hacia el nuevo milenio el Estado ha recuperado un rol activo en la asignación de recursos y la distribución del ingreso, llevando adelante políticas que se centran en aquellos sectores que han quedado desocupados o se encuentran en el trabajo informal. Respecto al mercado, se han identificado componentes altamente desmercantilizadores en las políticas analizadas. A su vez, se ha reconocido que las organizaciones de la sociedad civil suelen tener aún un papel importante en la implementación de las políticas sociales y en el desarrollo de acciones que garantizan líneas de cuidado que no se cubren desde la esfera estatal. En cuanto a la familia, se estableció que tanto la AUH como el PRIST-AT no presentan el nivel necesario de desfamiliarización y tienden a reproducir las desigualdades de género, donde la mujer realiza el trabajo no remunerado. A partir de AUH, las mujeres ingresan al sistema de seguridad social ya no por ser esposas de un trabajador formal, sino por ser madres cuidadoras, mientras podrían hacerlo por ser mujeres con derechos propios (Pautassi y otros, 2013).

Finalmente, recuperando la dimensión política de la política social, es importante ver que resulta fundamental para explicar los efectos que se obtienen en la sociedad la perspectiva tanto teórica como ideológica desde la que se parte a la hora del diseño y la implementación de la política pública. Así, pudo verse cómo se concibieron en distintos niveles de importancia cada una de las esferas productoras de bienestar, y cuál fue el rol del Estado, del mercado, de las familias y de las organizaciones de la sociedad civil en épocas recientes en nuestro país.



Bibliografía

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009): “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”. En *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Buenos Aires, del Puerto.

Adelantado, José, José Antonio Noguera, Xavier Rambla y Luis Sáez (1998): “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”. En *Revista Mexicana de Sociología*, número 3, Universidad Autónoma de México, México.

Arcidiácono, Pilar (2011): “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”. En revista *Reforma y Democracia*, CLAD, número 51.

Arcidiácono, Pilar, Ángeles Bermudez y Karina Kalspchtrej (2014): “¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja”. En revista *Trabajo y Sociedad*, número 22.

Bustelo Graffigna, Eduardo (2000): “El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos No Gubernamentales”. En *De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad*, Rosario, Homo Sapiens.

Esping Andersen, Gosta (1993): *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia, Alfons el Magnanim.

Fernández, Juan Pablo (2012): *La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales*. Documento de trabajo 96, Programa de Protección Social, CIPPEC.

Martínez Franzoni, Juliana (2005): “Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”. En *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, FLACSO, volumen 4 número 2.

Montaño, Sonia (2010): *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile, CEPAL.

Pautassi, Laura (2007): *¡Cuánto Trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*. Buenos Aires, Capital Intelectual.

Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy (2013): *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile, CEPAL.