

Año 5  
Número 6  
Verano 2018

# Revista de Políticas Sociales

# Políticas sociales: algunos problemas en su implementación

Nora Aquín

Docente e investigadora,  
Universidad Nacional de  
Córdoba

[nora.aquin@gmail.com](mailto:nora.aquin@gmail.com)

El presente artículo da cuenta de los resultados de una investigación<sup>1</sup> culminada en el año 2015 que, tomando el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), ha estudiado por un lado la capacidad de provisión<sup>2</sup> de las instituciones involucradas en el cumplimiento de las condiciones estipuladas, y por otro de qué manera lo hacen: si predomina el respeto, la indiferencia, el maltrato, el malestar en relación a la disponibilidad de recursos, u otras maneras posibles. Todo ello bajo el supuesto de que los agentes institucionales que implementan políticas sociales no son meros operadores terminales, sino mediadores activos, en tanto tienen el poder de gestar un espacio público peculiar, ya que el espacio de aparición, el ámbito público, no preexiste a la acción, sino que se gesta en ella y se desvanece con su ausencia (Midgley, 2000). En este sentido, es necesario considerar no sólo las condiciones objetivas de desarrollo de la tarea, sino también los posicionamientos subjetivos que sustentan los agentes institucionales –profesionales o no– en tanto tales posicionamientos definen condicionamientos y habilitan posibilidades.

Las intervenciones institucionales –para nuestro caso de salud y educación– son orientadas por las políticas sociales vigentes, las cuales a su vez expresan tipos de Estado, modelos de desarrollo y visiones de sujeto y sociedad que los modelos sustentan. Pero también, y en buena medida, por los modos concretos de percepción, conocimiento y asunción de estos modelos y de las demandas públicas por parte de operadoras y operadores que sostienen determinadas posiciones y disposiciones frente a los objetivos de las políticas en cuyo marco desarrollan su actividad.

Una breve referencia a aspectos metodológicos de nuestra investigación: nos propusimos como objetivo general analizar prácticas y representaciones de los agentes institucionales en torno a la AUH en los ámbitos de salud y educación, y como objetivos específicos identificar el conocimiento y la valoración de los agentes institucionales en relación a la política que implementan y a la normativa que la rige; describir los modos en que los agentes significan a los sujetos titulares de la AUH; identificar posibilidades y dificultades que genera la implementación de la AUH en las instituciones en estudio; y analizar modalidades de vínculo vigentes entre los agentes institucionales y los titulares de la AUH. Hemos desarrollado un estudio exploratorio y descriptivo de carácter cualitativo, cuya población estuvo constituida por agentes que desarrollan funciones en instituciones del campo de la salud y la educación ubicadas en barrios urbanos pobres,<sup>3</sup> que son las que atienden directamente a las condicionalidades de la AUH. Para el caso de las instituciones educativas, se entrevistó en cada una a un o una representante del personal directivo y a uno o una del personal docente. En el caso de las instituciones de salud, se entrevistó a una o un profesional de Medicina, Trabajo Social y Enfermería. Se alcanzó así un total de 20 entrevistas en profundidad.

## Nuestros puntos de partida

Venimos sosteniendo desde investigaciones anteriores (Aquín y otros, 2011: 3) que los profesionales que implementan políticas sociales no son meros operadores terminales, sino mediadores activos. “Desde nuestra pers-

1. La investigación, dirigida por mí y codirigida por Alicia Zamarbide, contó con la participación de Esther Custo, Alicia Miranda, Natalia González, Exequiel Torres, Silvina Baudino, Soledad Leoni y Miguel Díez.
2. Dahrendorf (1993) designa con el concepto de titularidad al conjunto de derechos reconocidos, esto es, aquel conjunto de bienes cuya demanda y acceso están legitimados, y define a la provisión como los bienes –materiales o no materiales– sobre los que se ejerce la titularidad.

3. Los barrios fueron seleccionados siguiendo dos criterios: por un lado, hemos apelado a fracciones censales de Córdoba Capital, con alta concentración (Total de hogares pobres de la fracción en relación al Total de pobres de la ciudad) e incidencia (Total de hogares pobres de la fracción en relación al Total de hogares de la fracción) de la pobreza. Por otro lado, de esos barrios hemos elegido aquellos en los que las y los integrantes del equipo cuentan con algún tipo de validación, lo cual facilita la situación de entrevista.

pectiva, la intervención de las instituciones en la esfera pública es orientada entre otras por las políticas sociales; en ellas, tanto su intencionalidad como el mecanismo de construcción es condicionada por los tipos de Estado, los modelos de desarrollo y las visiones de sujeto y sociedad que desde estos modelos se plantea. Pero también por los modos concretos de percepción, conocimiento y asunción de estos modelos y de las demandas públicas por parte de operadores que sostienen determinadas posiciones y disposiciones. (...) Ahora bien, las políticas sociales se materializan en instituciones, en cuyo seno se libran también importantes batallas: por la regulación y distribución del derecho a la palabra, por la determinación de los sistemas de producción de la palabra, por la definición de los espacios compartimentados de saber, por el establecimiento de los límites y posibilidades de la circulación y consumo de la palabra. Y en su seno, se gestan las narraciones sociales de la realidad y sus supuestos, construcciones activas que no sólo comunican sino que conforman la realidad. Y la conforman en tanto generan matrices sociales dentro de las cuales adquieren sentido y sustentan formas de comprender, de hacer, de omitir, de conocer y de actuar. Dominación simbólica, dirá Bourdieu".

En este marco, el discurso ocupa un lugar fundamental, en tanto producto y productor de relaciones, sean éstas de colaboración, de lucha, de dominación o de dependencia, y siempre es situado, conforme al entorno físico y social en que se realiza la enunciación, a la imagen que se forjan los interlocutores, a la identidad de los mismos, y al conjunto de acontecimientos que preceden a la enunciación. Situar el discurso permite detectar sus efectos diferenciados, que dependen de la posición de poder y del contexto institucional. Con lo cual estamos afirmando que el poder se materializa en el discurso a través de diferentes modalidades. En cualquiera de tales modalidades, el derecho de hablar, la capacidad de comprensión, o la de lograr que el discurso influya en la toma de decisiones, siempre está reservado a un grupo determinado, cuyo poder radica precisamente en moldear aquellas construcciones que conforman a la realidad y a los sujetos que en ella se mueven. Es frecuente –particularmente entre sectores de vulnerabilidad social– que la asimetría de poder produzca, en quienes ocupan las posiciones más débiles, incomprensión del discurso, pero con aceptación y adhesión al mismo. En términos de Giorgis (1995: 73), "la producción de significaciones es esencialmente subjetiva. Son los sujetos quienes producen significados y condicionan

sus comportamientos como agentes sociales. Estos conjuntos de representaciones condicionan la capacidad operativa del hombre en el mundo, condicionan las actitudes de los hombres para el ejercicio de roles adjudicados desde la estructura social, constituyen una traba activa donde ellos los sujetos interpretan su percepción de la realidad social... El dominador habla por boca del dominado".

Ahora bien, así como reconocemos una dimensión discursiva, las instituciones tienen una dimensión de gestión técnico-administrativa, que supone un conjunto de capacidades para afrontar la implementación de determinadas políticas, ya que de lo contrario las condiciones institucionales se tornan en obstáculo para su sustentabilidad.<sup>4</sup> La transferencia de funciones y servicios hacia actores específicos, como así también de responsabilidades que escapan a las reglas de juego instituidas, genera problemas que afectan tanto a los objetivos de las políticas que se intentan implementar, como a los propios sujetos a quienes tales políticas van dirigidas, en tanto se gesta un espacio de discrecionalidad que facilita prácticas derivadas de puntos de vista individuales y sin sujeción a normas. Según la configuración previa de cada institución, y las posiciones de los distintos agentes que en ella se desempeñan, se produce una heterogeneidad de respuestas a idénticas situaciones, al interior de cada institución y también interinstitucionalmente, lo cual se constituye en una usina de incertidumbres tanto para los decisores como para los sujetos a quienes van dirigidas las políticas. Es así que la dinámica de las relaciones –que reconocen una matriz histórica– se ven permanentemente interpeladas por procesos de redefinición de las reglas de juego. Ello no es el resultado de la voluntad de los agentes, sino de la ambigüedad en que queda inscripto el proceso complejo de implementación de cualquier política pública, al no ser acompañada de un proceso de capacitación capaz de estructurar ciertas pautas políticas, institucionales y técnicas.

Marcamos en estas reflexiones, entonces, tres aspectos que intervienen en el análisis de los resultados obtenidos: el carácter activo de los agentes institucionales, el papel del discurso en la conformación de las subjetividades, y la importancia de forjar las capacidades necesarias para la implementación local de políticas públicas, a fin de proveer equidad.

---

4. Seguimos en este punto a Magdalena Chiara, María Mercedes Di Virgilio y Javier Moro (2009).



### Algunos resultados: conocimiento y valoración de los agentes institucionales

Como venimos argumentando, la concreción de cualquier política no se agota en aspectos organizacionales, de implementación y de gestión de la prestación, sino que estos aspectos están conectados con un orden simbólico que crea y recrea lo real con tanta eficacia como los aspectos materiales. De ahí la importancia de estudiar al mismo tiempo las estructuras sociales y las estructuras de significación (Fraser, 1997). El análisis de los datos obtenidos en relación al objetivo del título permite reconstruir cuatro aspectos: a) la AUH como invasión al régimen institucional; b) la mayoría de los operadores no escapa al régimen histórico de la matriz de provisión a los pobres merecedores; c) la heterogeneidad de puntos de vista para valorar la AUH, que en ningún caso están dependiendo del conocimiento de los fundamentos de la política, sino que se derivan de tres fuentes: las simpatías o antipatías políticas personales, el sentido común vigente, y las valoraciones del orden moral; d) el hiato entre prácticas y representaciones, porque se facilita la accesibilidad pero se cuestiona la política.

### La AUH como invasión al régimen institucional

En relación a este aspecto, las respuestas son unánimes, tanto desde el campo de la salud como desde el de la educación: el Estado nacional no desarrolló ninguna medida tendiente a proporcionar información a las instituciones sobre los fundamentos, los objetivos y las modalidades adecuadas de implementación de la AUH. Como lo sintetiza Marta:<sup>5</sup> "no se dio ningún tipo de capacitación, íbamos a los ponchazos averiguando. ANSES, Internet, por ahí contactos, o colegas". Se puede afirmar que la ausencia de capacitación y de información afecta el régimen de implementación, concebido este último como el conjunto de condiciones que organizan las relaciones de una institución en sus distintas dimensiones –funcional, material y política– (Chiara y otros, 2009). Ese vacío de información y de formación se va cubriendo con contenidos propios del sentido común –mayoritariamente adverso, como sabemos, a las políticas redistributivas– y también con la experiencia sedimentada de los propios agentes, forjados –aunque con excepciones– en una visión de las divisiones entre "pobres merecedores" y "pobres no merecedores". En términos de Hacking (2007), "la manera de clasificar tiene efectos sobre la gente, cambia a los individuos, y los individuos cambian también la clasificación".

De manera que cada institución imprimió sus modalidades de funcionamiento y de clasificación, adaptándose a su modo a las nuevas demandas y sin respuestas certeras ante dudas o situaciones especiales. Se producen así fisuras que favorecen el surgimiento de reglas propias de cada dinámica institucional, y también se ponen en juego las propias valoraciones de los agentes que implementan la política pública. Se trata de un punto de partida institucionalmente débil y heterogéneo que, al admitir modalidades diferentes y a veces antagónicas de resolución de los distintos problemas que toda política presenta, tiene como consecuencia inmediata la discrecionalidad. Como plantean Chiara y otros (2009), estas respuestas locales y situadas podrían valorarse en términos positivos sólo si lograran capacidades para la coordinación desde una institucionalidad que tiene su correlato en el plano de las prácticas. De lo contrario, es posible que las repuestas locales generen arbitrariedades que afecten derechos de titulares de la AUH.

5. Los nombres son ficticios.

## Los agentes institucionales no escapan al régimen histórico de la matriz de provisión a "pobres merecedores"

En Argentina, las sucesivas políticas públicas –particularmente las sociales– fueron reeditando la clasificación arbitraria entre pobres "merecedores" y "no merecedores", sobre la base de un conjunto de evaluaciones y codificaciones, y sus consecuentes estigmatizaciones, operaciones realizadas desde un exterior discursivo –con un importante componente de orden moral– que fueron modelando representaciones y prácticas reduccionistas, fragmentadas y sociocéntricas. En palabras de una entrevistada, la AUH "quita otras cosas, quita valores, quita sentido de pertenencia. Tener algo que te den no tiene el esfuerzo de haberlo conseguido". La noción misma de merecimiento despoja a la pobreza de su condición de relación social y responsabiliza a los individuos por su condición, al margen de cualquier consideración sobre las estructuras sociales.

En los agentes que sostienen esta postura, se destaca con fuerza la apelación a la moral y a la cultura del trabajo, ya que suponen que la AUH ataca la voluntad y los esfuerzos individuales para superar por los propios medios las necesidades que se presentan. Grassi indica el sentido de los discursos sociales en las modalidades de intervención social para luchar contra la pobreza, y sostiene que la mayoría de tales intervenciones se basan en lo que la autora llama "culturalización" de la pobreza. Con esta expresión refiere a una construcción social y política en torno a las poblaciones pobres, que resultan "de un modo de clasificar a los grupos sociales según un supuesto universo cultural y socialmente homogéneo, delimitado por el lugar de habitación" (Grassi, 1996: 18).

"No [estoy] en contra, pero me parece que las cosas hay que ganarlas en buena ley. Eso de dar desde arriba a cambio de nada me parece que no es lo óptimo. Es mi forma de pensar, pero bueno, como te digo, lo político no me ata a mí", expresa un testimonio. Estas posiciones son compatibles con la idea de control social instaurada desde finales del siglo XIX –de alta persistencia, por tanto– que parten del supuesto de la peligrosidad de los pobres y de la necesidad de disciplinarlos a través del trabajo. De ahí las expectativas permanentes de la demostración de la "voluntad" de trabajar, uno de cuyos indicadores es la disponibilidad incondicional para aceptar cualquier tipo de trabajo y

por cualquier remuneración. "De lo anterior se desprende una palpable antropología negativa, la cual se encontraría en la base de este tipo de políticas. Su argumento central supone que si la gente no está vigilada y no trabaja en el marco de obligaciones contractuales formales, cae ineluctablemente en un modo de vida caótico y dañino desde el punto de vista de la comunidad" (Delfino, 2009: 11). Resulta entonces difícil pensar en la implementación creativa y constructiva de una política que está sospechada de generar consecuencias negativas en la población.

## La heterogeneidad de puntos de vista

No obstante, encontramos heterogeneidad de puntos de vista que no están dependiendo de los modos en que se ha accedido al conocimiento de los fundamentos de la política, o de una interpretación de tales fundamentos, sino que se deriva de tres fuentes: las simpatías o antipatías personales y políticas, el sentido común predominante y las valoraciones de orden moral. Hay posiciones divergentes, y a veces antagónicas, en la misma institución, y con mayor razón en el mismo campo –educativo o de la salud. Hay quienes piensan que es un derecho, otros una ayuda, alguien afirma que el dinero nunca llega a los chicos, hay quien celebra que la AUH permite que los niños tengan libros y mochilas nuevas. Siguiendo a Piccini (1987), se trata de una heterogeneidad producto de que el discurso es siempre un mensaje situado producido por alguien que, no pudiendo sustraerse a las leyes de lo social y lo simbólico, no puede ser neutro. Por el contrario, el discurso es producto y productor de relaciones, sean éstas de colaboración, de lucha, de dominación o de dependencia. Y se sustenta en relaciones de poder, por lo que las instituciones reglamentan y distribuyen el derecho a la palabra, condicionan sus sistemas de producción, y tienen capacidad para establecer restricciones en su circulación y consumo (Foucault, 1992). Precisamente porque se trata de mensajes situados, condicionados por entornos, imágenes, identidades, percepciones, representaciones, acontecimientos y posiciones, es que la implementación de cualquier política exige un trabajo de construcción de una visión más o menos común del punto de partida y el horizonte de futuro.

La heterogeneidad no es un problema. Por el contrario, puede resultar fructífera, siempre que las diferencias puedan explicitarse en algún espacio de debate. Las y los operadores institucionales tienen opiniones

que coexisten, sin oportunidad de confrontarse, porque no parecen haberse desarrollado discusiones al interior de los equipos y, lo que es muy significativo, hay gran coincidencia en cuanto a que desde el gobierno nacional no se facilitó en modo alguno la comprensión o la construcción de un punto de vista argumentado en torno a la AUH.

Los discursos que coexisten son dos: la evaluación de la AUH como un derecho que –por lo tanto– concita aprobación, y su consideración como una injusticia y una modalidad específica de atentar contra la cultura del trabajo. La primera posición se asocia con un mayor caudal de información y con un mayor capital cultural de las personas entrevistadas. Al mismo tiempo, algunas de ellas se han definido políticamente en apoyo al gobierno creador de la AUH. La segunda posición puede asociarse con el sociocentrismo de clase media: se presenta como una valoración siempre positiva del grupo de pertenencia, concomitante a una valoración negativa del grupo “de fuera”. Los distintos tipos de sociocentrismo –de clase, de nación, de etnia– generan invariablemente prejuicios, ignorancia y descalificación. El sociocentrismo eleva los valores propios del grupo de pertenencia –para el caso que analizamos, el grupo de clase– a la condición de valores universales. Algunas expresiones lo dejan claro: “estoy de acuerdo con esto, pero no me parece justo, porque a mí sí me descuentan, y a vos no”, o “se pagan los planes con mi impuesto a las ganancias”. En estas significaciones aparece la pretensión panóptica: el seguimiento, el control, la tutela, el paternalismo, “controlar muy bien en qué se gasta la plata esta gente”. En nuestra muestra se constata lo que afirma François Dubet (2015: 50): “De manera general (...) cuanto más se definen como ciudadanos, más adhieren a los valores centrales de la sociedad, mejor hablan su lengua, mayor escolarización han tenido y mejor formación han recibido, con tanto mayor vigor reivindican la igualdad”.

## Heterogeneidad de discursos, similitud de prácticas

“Firmo la libreta, pero con la condición de que vengan a la escuela. Les digo que a mí en el ANSES me han dicho que no firme libretas si no tiene cierta cantidad de asistencias. Son mentiras. Yo sé que le estoy mintiendo al padre, por eso digo que me aprovecho de su ignorancia, lamentablemente, pero en beneficio de ellos” (Raquel).

Resulta un hallazgo significativo el hecho de que –independientemente del discurso que se sostenga en relación a la AUH– todos los agentes –tanto docentes como de salud– orientan su acción de diversos modos a los fines de garantizar que las familias cobren el beneficio. Y decimos de diversos modos por la ausencia de directivas claras y de información necesaria. Una perspectiva de análisis frente a esta situación la aporta Giddens (1995) con su distinción entre conciencia discursiva y conciencia práctica. Entre ellas no hay separación, aunque existen diferencias entre lo que se dice y lo que simplemente se hace. “Todas las directoras nos decimos lo mismo: ¿qué hacemos con el que no asiste? El acuerdo es que no le vamos a firmar, pero terminamos firmando”. La conciencia discursiva supone entonces una enunciación con mayor o menor grado de formalización, que es parte de la expresión verbal. La conciencia práctica, por su parte, es un saber proveniente de experiencia sedimentada, incorporado e implícito, que orienta el comportamiento en los distintos contextos de la vida cotidiana. Se trata de un saber que permite utilizar reglas y recursos en diferentes contextos, y pone en movimiento destrezas y capacidades de los agentes para resolver problemas cotidianos.

## Modos en que agentes y profesionales significan a destinatarios de la AUH

Para abordar las distintas concepciones de sujeto, recurrimos a lo que Bourdieu (1997) define como punto de vista, producto de relaciones objetivas entre distintas posiciones y de relaciones necesarias que se establecen entre las posiciones y las tomas de posición correspondientes. Es decir, entre el punto ocupado en el espacio social y el punto de vista sobre el mismo. En ese marco, conviven múltiples puntos de vista en los mismos espacios institucionales, los cuales introducen matices al momento de implementación de la AUH.

## La elusión del contexto

En el relato de la mayoría de los entrevistados aparece una tendencia a eludir posiciones sociales y contextos de vida de destinatarios de la AUH, lo cual podría generar, por cierto, dificultades para reconocer que su singu-

laridad se inscribe en una universalidad, y que las prácticas sociales que pretenden interpretar se desarrollan en un medio social determinado. Los agentes profesionales e institucionales entrevistados describen la situación social de los titulares de la AUH en términos de pobreza, carencias, padecimientos o imposibilidades, en definitiva, como una “falta de algo” atribuible al sujeto. Esos discursos no solo generan una naturalización de las condiciones de vida de los titulares, sino que limitan fuertemente la mirada hacia las estructuras generadoras de desigualdad.

De ahí la afirmación de que predomina un proceso de descontextualización en el cual parecería que los sujetos, al igual que su propia práctica, se desarrollan en un medio que es considerado como mero telón de fondo. Es decir que las denominaciones utilizadas no explican –porque sus portadores no alcanzan a comprenderlas– las complejas mediaciones que se entranan para hacer emerger en la actualidad las manifestaciones de la cuestión social, sino que más bien se apela a una generalidad, sin mediaciones teóricas, que incorpora un discurso plagado de prejuicios, o sesgado por la misión institucional que contiene a los agentes profesionales e institucionales.

## ¿Trabaja o no trabaja?

“Yo no estoy de acuerdo con que la gente perciba algo sin ganárselo, porque lo mejor es ganarlo haciendo algo. Entonces no trabajamos, no hacemos nada porque tenemos un plan”, expresa una entrevistada. Con fuerte anclaje en la noción casi excluyente de la forma salario del trabajo, algunos operadores emiten juicios de valor sobre los titulares de la AUH desde esa noción, sin considerar el contexto de decadencia de las condiciones de empleo y del trabajo en general. De manera que en esta concepción la franja del “no trabajo” se ensancha, producto también de las dificultades para contextualizar. Ello adquiere mayor resonancia cuando se trata de instituciones que trabajan con grupos poblacionales de alta vulnerabilidad, ya que tiene como resultado un proceso de responsabilización de los sujetos por sus propias limitaciones, sin visualizar en muchos casos los cambios en las condiciones del contexto en el que se ubican.

Cuando los sujetos son valorados conforme a su suerte en el mercado laboral formal, aumenta la posibilidad de ser sospechados de querer apropiarse indebidamente de la “ayuda”, con la consecuente estigmatización y

perplejidad para quienes en la mayoría de los casos trabajan todo el día bajo distintas formas. Las personas que se encuentran desempleadas soportan un peso adicional. La expresión del sentido común que hace referencia a la *cultura del trabajo* habita fuertemente en las instituciones y –al reducir el concepto de trabajo al de empleo– se desacreditan actividades remuneradas frecuentes en estos grupos poblacionales, tales como la venta de pan o pastelitos, la venta ambulante en general, el cuidado de jardines, la recolección de cartones, el trabajo doméstico, el trabajo de cuidado y tantos otros. Estas nociones propias del sentido común se constituyen en antepasados del prejuicio, con las inevitables consecuencias en el establecimiento de vínculos entre los operadores institucionales y la población.

## Entre el control social y la protección de derechos

Dadas las características y objetivos de la AUH, las valoraciones y miradas de niños se ubican en el centro de las concepciones que debaten cómo abordar la niñez. Hemos registrado que en los distintos discursos de los entrevistados están presentes las huellas que han dejado debates, leyes o movimientos sociales que han llevado a una visión cada vez más progresiva de niños, adolescentes y jóvenes. Estas marcas conviven en una trama de *sustentos ideológicos diferentes: algunos agentes institucionales continúan reproduciendo viejas prácticas tutelares, otros se posicionan desde el paradigma de la “protección integral”, y unos pocos intervienen desde la “teoría de la promoción social de la infancia”* (Manera y Rodríguez, 2013). Los niños vulnerados merecen otra consideración de parte de profesionales y operadores, como lo indican algunos testimonios: “en beneficio de los chicos, todo”; “se van generando cosas buenas a favor de ese niño, a favor de las oportunidades que se le van a presentar”; “todo lo que venga en beneficio de los chicos impacta en el aula”. Pero también: “así, sin el control, no, porque es como tirar la plata, nosotros acá en el barrio vemos mal también el tema de los planes”. Esta convivencia de paradigmas genera cierta desorientación en relación a los vínculos que se entablan con la población y a la implementación de los aspectos instrumentales del programa. Así, dice una médica: “Todos los equipos de salud municipales están revisando los programas de atención de niños para ponerlos en el marco de la nueva ley de niñez, y en esto me parece como que se ha generado algún cambio, en cuanto a que son portadores de derecho. Pero hay una tensión, una cosa contradictoria:

de a ratos es portador de derechos para algunas cosas, y para otras viene a pedir un favor, entonces lo atiende en el pasillo".

En términos de Oszlak (1980: 4): "El aparato estatal no es, pues, el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional. Su formación generalmente describe, más bien, una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se suceden en el poder tienden a manifestarse, en el interior del aparato estatal, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena".

## Posibilidades y dificultades en la implementación de la AUH

Las lecturas sobre las expresiones de los entrevistados permiten reconstruir distintos mecanismos de aplicación de la AUH, a partir de los cuales se puede inferir la realidad institucional de cada espacio, las capacitaciones o información a las que accedieron los profesionales, los modos de organizarse y reorganizarse, las miradas y posturas ante esta política, y los vínculos entre ellos y con la población. Mirando estos aspectos encontramos variedad, no solo en relación con las particularidades de cada espacio institucional, sino también diferencias notorias dependiendo del sector: salud o educación.

Hemos dicho que las fuentes de información de los agentes fueron heterogéneas e informales: medios de comunicación, la demanda misma, la participación en redes zonales. Al respecto, se articulan dos obstáculos: por un lado, las fallas crónicas en canales y mecanismos que se utilizan para una mejor implementación de las políticas por parte de los gobiernos, y un desinterés por parte de los agentes para demandar la información necesaria. Aún así, identificamos –lo cual no siempre resulta una nota positiva– una gran capacidad del personal para adaptarse a nuevos requerimientos, aceptarlos y naturalizarlos, lo cual difiere o limita el posible cuestionamiento de estas modalidades ambiguas de implementación instituidas. En términos de una médica entrevistada: "no generó malestar porque estamos acostumbrados, se hace una cadena y se vuelve a repetir todo. Siempre es así".

## ¿Los agentes institucionales son solo implementadores o mediadores activos?

La ambigüedad y la falta de información generan mayores problemas en las instituciones educativas. Su personal, a la vez que cuestiona la falta de reglas claras, encuentra cierta potencialidad en esas fisuras que permiten la creación de respuestas: "como para poner un poco de presión, bueno, hoy se la vamos a firmar [a la libreta], pero para la próxima, si no viene a clase, no". Se genera así lo que Lenoir (1999) designa como "desorden entre los agentes del orden", que puede impactar significativamente, en términos negativos, en la población abarcada por la política social de que se trate, duplicando el maltrato por un sistema confuso o contradictorio de intervención. Sobre todo si, como mayoritariamente ocurrió en el nivel escolar, los operadores tomaron cuenta de la existencia de la AUH por la demanda que se instaló en la institución por parte de madres o padres.

Este aspecto resulta relevante si coincidimos en que los profesionales que implementan políticas sociales no son meros operadores terminales, sino mediadores activos, en tanto tienen el poder de gestar un espacio público peculiar, ya que "el espacio de aparición, el ámbito público, no preexiste a la acción, sino que se gesta en ella y se desvanece con su ausencia" (Midgley, 2000). El acceso a derechos de los destinatarios de las políticas públicas está mediado, entonces, por la relación que se entabla entre sujetos pertenecientes a distintos sectores sociales, con distintas concepciones acerca del papel del Estado, el derecho a tener derecho, de qué forma, bajo qué controles, etcétera. En las instituciones de base territorial se generan espacios de micropoder en donde los agentes institucionales traducen distintas visiones e intereses que repercuten en posicionamientos y prácticas. Situación compleja, en tanto la implementación de cualquier política o programa se da sobre una estructura burocrática preexistente, en la que pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se dirimen cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak, 1980). Cuestiones que en nuestro estudio se ubican en las expresiones referidas a la pobreza, al papel del Estado y las familias, entre otras.



## El control en la implementación

La AUH aparece en las instituciones poniendo en movimiento posibilidades y límites que aparecen integrados y en tensión permanente. Una de las categorías nativas que hemos hallado en las entrevistas de manera recurrente y en un doble sentido, es la de "control". Para los agentes institucionales la AUH representa una posibilidad de "control" que se expresa empíricamente en el control del niño sano y de escolaridad a partir de la presencia de niños en esos espacios y acreditándola por medio de la firma de la libreta. Este control se traduce en la garantía de derechos de salud y educación, por lo que podemos decir que éste es un control en sentido positivo. Así, los controles obligatorios que instaura la implementación de la AUH apuntan a la garantía de derechos y generan lazos sociales en los territorios, lazos entre los agentes institucionales y los titulares del derecho, lazos entre los mismos titulares de la AUH, lazos que vienen a iniciar un proceso de reparación frente a la desafiliación. El enclave territorial de las instituciones abocadas a la implementación de la AUH favorece ese proceso de reparación, ya que la territorialidad es signo, soporte y condición para el reconocimiento –y por tanto para la garantía– de los controles de salud y educación requeridos. Además, la inscripción territorial posibilita en alguna medida menguar "el riesgo permanente de la desafiliación tratando de reactivar esa suerte de contrato social implícito que une a los miembros de una comunidad sobre la base de su pertenencia territorial" (Castel, 1997: 53).

Pero el control aludido, que garantiza derechos, tiene su contracara, que se expresa en dos líneas: una en relación al mundo del trabajo y otra en cuanto al uso del dinero. En este aspecto, el control social aparece bajo sus dos características: la naturalidad que "basa su existencia en la configuración de una amplia gama de mitos y relatos históricos, que lo legitiman como el orden lógico de toda sociedad" (Quinteros, 2005: 6) y la inobjektividad que da cuenta de las dificultades o posibilidades restringidas de cuestionarlo, instaurándose entonces como un obstáculo en las instituciones. El control social se abre camino a partir de diferentes líneas discursivas y de representación. Una de ellas se da respecto al uso que hacen los sectores populares del dinero que el Estado les asigna, siendo "recursos que son obtenidos del trabajo y dado a los que no trabajan", hecho que pareciera legitimar dicho control sobre el consumo de los otros. En este sentido, la mirada de control ejercida por el discurso del sentido común se vuelve una experiencia individual de la opresión social estructural, aquella que exige

una serie de escudriñamientos de la pobreza, para confirmar que un pobre merece ser tratado como tal. Imbuidos de la lógica del merecimiento que ha impregnado a la asistencia en nuestro país, los dispositivos que se ponen en movimiento con la AUH guardan en su seno "un lenguaje aprendido y comprendido desde las experiencias de vida de sectores de la población permeadas por esas políticas sociales anteriores" (Manzano, 2013: 123). O en términos de Arcidiácono (2009: 6): "en algunos sectores de la sociedad se hace presente la preocupación más que por el goce efectivo de los derechos de los receptores de la política, por la necesidad de demandarle a los individuos algo a cambio por las políticas sociales (sobre todo las ligadas a transferencia de ingreso) a fin de evitar su 'pasividad' y post demostración de su merecimiento".

## Algunas conclusiones

Desde nuestra perspectiva, las políticas sociales, lejos de ser un problema técnico, son expresión y resultado de procesos de lucha por las necesidades al interior del campo de la intervención social, y constituyen una forma particular de vínculos sociales entre las instituciones que facilitan –o restringen– el acceso a bienes y servicios necesarios para asegurar la reproducción social. Lucha política, al fin. Esta posición implica una crítica a aquellos enfoques instrumentalistas y tecnocráticos que reclaman el diseño de las políticas sociales "para los que saben". A partir de esta afirmación, y considerando los resultados de nuestra investigación, quedan planteadas algunas constataciones.

En primer lugar, la predominancia de la concepción de ayuda, plan, subsidio y merecimiento, en escuelas y centros de salud, repercute en las prácticas institucionales, lo cual se expresa en el tipo de vínculo que se entabla, en la consideración del otro, en la prestación misma del servicio. Asimismo, se pueden marcar diferencias en estos aspectos con aquellos agentes que sostienen una concepción de derecho en relación a la AUH.

En segundo lugar, las instituciones que hemos indagado actúan como micro espacios de reproducción de las divisiones de la sociedad: en ellas se reproducen discursos discriminatorios que incluyen la desvalorización del otro al que señalan como diferente. Este aspecto, si bien no implica incidencia en el nivel de la materialidad de las prestaciones, sí afecta a la nece-

saría construcción de la conciencia de derechos por parte de la población. Se hipotetiza que una capacitación expresa sobre los núcleos centrales de esta política sería capaz de reducir los prejuicios y avanzar en el reconocimiento de la AUH como un derecho. La ausencia de una comunicación directa y planificada a los fines de su implementación ha significado para los operadores institucionales una vivencia de invasión al régimen institucional. No obstante lo cual, hemos constatado para nuestra muestra que las prácticas de los agentes se dirigen en todos los casos a facilitar el cobro de la AUH, aunque sus representaciones sean adversas a esta política.

En cuanto a las concepciones de sujeto vigentes entre los profesionales que implementan la AUH, éstas resultan trascendentes en tanto pueden tener correlato con las prácticas institucionales, favoreciendo o no la condición de sujeto de derechos en la implementación de las políticas públicas. En general, nuestros entrevistados ubican al sujeto en un aquí y ahora sin historia, sin contexto social y sin una determinada estructura social. Lo cual, a nuestro criterio, limita las posibilidades de comprender, y deja abierta la puerta a prejuicios y moralidades, entendidas como el juicio prescriptivo desde el deber ser. Un deber ser sociocéntrico, que aleja las posibilidades de capturar las razones de la desocupación, del abandono escolar u otros "problemas", aumentando el poder peyorativo de quien analiza todo en relación al trabajo o no trabajo, en tanto el trabajo es la forma culturalmente legitimada de estar en el modo de producción capitalista. En las instituciones y en los operadores que se constituyeron en sujetos de estudio, no hay lugar para valorar la tendencia a la desmercantilización (Esping-Andersen, en Aquín, 2013: 68) de los servicios, "que se manifiesta en el conjunto de posibilidades a través de las cuales la población puede ganarse la vida y atender a sus necesidades vitales de reproducción sin depender directamente del mercado".

Mayor amplitud encontramos en los modos de concebir a la niñez, en principio por la influencia de las construcciones socioculturales que se han producido al ritmo de los avances en legislaciones que la ubican como sujetos de derechos. Queda a manera de residuo la concepción tutelar desde un lugar de control de las familias pobres.

Múltiples discursos, prácticas y tensiones generan variadas modalidades de funcionamiento que tienden a producir desorientación en quienes son titulares de la AUH, algunos de los cuales llegan a cambiar de escuela o de centro de salud en base a la evaluación que hacen del modo concreto en que se implementa la política.

Algunos agentes institucionales refieren que la implementación de esta política social ha conllevado a una modificación en la dinámica institucional, como así también a una organización de las tareas desarrolladas al interior de las instituciones. Asimismo, dan cuenta de la presencia de malestares institucionales que habrían originado situaciones de conflicto entre titulares y profesionales, y entre los mismos agentes que se desempeñan laboralmente en una misma institución, particularmente en el primer período de implementación de la AUH.

Para finalizar, los profesionales que implementan políticas sociales tienen una importancia crucial, en tanto portan el poder de enriquecer u opacar los contenidos centrales de tales políticas. Una mayor consideración hacia ellos, una explicitación de marcos conceptuales y políticos en que se funda la política, y una capacitación permanente en tanto agentes estatales, favorecerá alcanzar resultados deseados, no sólo en los aspectos materiales que involucra la AUH, sino también en sus contenidos simbólicos, lo cual es muy importante. Y si de contenidos simbólicos se trata, habrá que continuar, en distintos niveles, con la ardua tarea de explicar que los derechos no se merecen, se garantizan (Etchichury, 2018).

## Bibliografía

- Aquín N (2013): "Intervención social, distribución y reconocimiento en el postneoliberalismo". En *Debate público*, 5, Buenos Aires, UBA.
- Aquín N y otras (2012): *Los profesionales de la mano izquierda del Estado. Prácticas, representaciones y modos de subjetivación*. Madrid, Académica Española.
- Arcidiácono P (2009): "Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en Argentina". En *Diálogos y debates sobre derechos humanos*, Quito, Universidad Andina de Simón.
- Bourdieu P (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.
- Castel R (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires, Paidós.
- Chiara M, MM Di Virgilio y J Moro (2009): "Inequidad(es) en la atención de la salud en el Gran Buenos Aires". En *Postdata*, 14-1, Buenos Aires.
- Dahrendorf R (1993): *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Madrid, Grijalbo.
- Delfino MA (2009): "Los vaivenes de las políticas de *workfare* en Argentina. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social". En *VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*.
- Dubet F (2015): ¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario). México, Siglo XXI.
- Etchichury H (2018): "En el Manifiesto y un siglo después: derecho/s para pensar la Universidad". En revista *ConCiencia Social*, Edición Especial, Universidad Nacional de Córdoba.
- Foucault M (1992): *El orden del discurso*. Buenos Aires, Tusquets.
- Fraser N (1997): *Iustitia Interrupta*. Bogotá, Siglo del Hombre, Universidad de Los Andes.
- Giddens A (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires, Amorrortu.
- Giorgis V (1995): "Notas para el análisis de la vida cotidiana: Condicionamientos y Obstáculos a la Participación Popular". En revista *Cultura y Sociedad*, Montevideo.
- Grassi E (1996): "Políticas sociales e investigación antropológica (Problemas y propuestas)". En *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires, CEA-CBC.
- Hacking I (2007): "En las crisis emerge el racismo". Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 15/03/2007.
- Lenoir R (1999): "El desorden de los agentes del orden". En *La miseria del mundo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Manera C y MM Rodríguez (2013): "¿Protección de derechos o protección de sujetos? La institucionalización del Sistema de Protección Integral en Argentina". En Rayuela. Revista Iberoamericana sobre Niñez y Juventud en Lucha por sus Derechos, 9.
- Manzano V (2013): *La política en movimiento. Movilizaciónes colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Rosario, Prohistoria.
- Midgley J (2000): "Globalización, capitalismo y asistencia social. Una perspectiva de desarrollo social". En *Trabajo Social y globalización*, Montreal, Asociación Internacional de Escuelas de Trabajo Social.
- Oszlak O (1980): *Estado, planificación y burocracia: los procesos de implementación de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas*. En [www.oscaroszlak.org.ar](http://www.oscaroszlak.org.ar).
- Piccini M (1987): "Industrias culturales, transversalidades y regímenes interdiscursivos". En *Diálogos de la Comunicación*, 17.
- Quinteros P (2005): "Apuntes antropológicos para el estudio del control social". En *Revista de Antropología Iberoamericana, AIBR*.