

Producciones de fin de grado

Las organizaciones sociales territoriales ante un nuevo escenario

Reconfiguración de prácticas en el contexto de aplicación de la Asignación Universal por Hijo

Fernando Fontanet* y Pablo Pastore**

Fecha de recepción: 6 de marzo de 2014
Fecha de aceptación: 7 de abril de 2014
Correspondencia a: Fernando Fontanet
Correo electrónico: fontafer@yahoo.com.ar

*. Lic. en Trabajo Social. Universidad de Buenos Aires.

** . Lic. en Trabajo Social. Universidad de Buenos Aires.

Resumen:

Este artículo presenta los ejes centrales del Trabajo de Investigación Final de la Licenciatura en Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales-UBA, efectuado entre Enero y Septiembre de 2013.

A partir de entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales y revisión bibliográfica buscamos comprender la situación y el posible devenir de las organizaciones territoriales, teniendo en cuenta su importante rol en la vida democrática del S XXI, ante el escenario que plantea la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que representa un nuevo piso de seguridad social para sectores anteriormente excluidos de este sistema históricamente ligado al empleo formal.

El trabajo analiza las tensiones que genera la implementación de la AUH en las prácticas de las organizaciones sociales territoriales surgidas para resolver necesidades básicas para

la reproducción social de las familias en situación de vulnerabilidad social. Al satisfacer algunas de estas necesidades, la AUH genera una nueva realidad para las familias y plantea un nuevo escenario, propicio para la generación de nuevas intervenciones y experiencias en política social a nivel comunitario. Planteamos que en esta coyuntura, las instituciones gubernamentales, las organizaciones sociales territoriales y las familias, asumiendo un espíritu de corresponsabilidad, pueden generar acciones tendientes a consolidar y profundizar un proceso de mayor inclusión social y justicia distributiva. Particularmente las organizaciones tienen la oportunidad de reinventar sus prácticas de intervención en lo social contando con la garantía de un nuevo "piso" de seguridad social, una nueva situación desde la cual proyectar-se.

Palabras clave: Asignación Universal por Hijo – Políticas sociales – Organizaciones sociales territoriales.

Resumo

Este artigo apresenta os eixos centrais do Trabalho final de investigação, Bacharel em Serviço Social na Faculdade de Ciências Sociais, UBA, realizado entre janeiro e setembro de 2013.

A partir de entrevistas relativas às organizações sociais e revisão da literatura que procuram entender a situação eo possível futuro das organizações regionais, dado o seu papel importante na vida democrática da S XXI , perante o cenário colocado pela implementação da Cessão Universal para Criança (AUH), o que representa um novo nível de segurança social para os setores anteriormente excluídos deste historicamente ligada ao sistema formal de emprego.

O artigo analisa as tensões geradas pela implementação do AUH nas práticas das organizações sociais locais criados para abordar a reprodução social básica de famílias em necessidades de vulnerabilidade social. Para atender a algumas dessas necessidades, o AUH cria uma nova realidade para a família e propõe um novo cenário, adequado para a geração de novas intervenções e experiências em política social a nível da UE . Propomos que, nesta situação, instituições governamentais, organizações sociais locais e famílias, assumindo um espírito de responsabilidade, pode gerar ações para consolidar e aprofundar um processo de maior inclusão social e da justiça distributiva. Particularmente organizações têm a oportunidade de reinventar a sua intervenção social práticas sob a garantia de um novo " piso " da segurança social, um novo local a partir do qual a projetar - se.

Palavras chave: AUH - Políticas Sociais - Organizações Sociais Locais.

Introducción

Este artículo presenta los ejes centrales del Trabajo de Investigación Final de la Licenciatura en Trabajo Social en la Facultad de Ciencias Sociales-UBA (2013)¹.

A partir de entrevistas realizadas a referentes de organizaciones sociales y revisión bibliográfica buscamos comprender la situación y el posible de-

venir de las organizaciones territoriales, teniendo en cuenta su importante rol en la vida democrática del S XXI y el escenario que plantea la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) como un nuevo piso de seguridad social para sectores anteriormente excluidos de este sistema históricamente ligado al empleo formal.

En primer lugar realizamos una contextualización de la AUH, analizándola dentro de un pro-

1. Agradecemos el compromiso y calidad profesional de los tutores metodológico y temático: Martín Ierullo y Javier Bráncoli, respectivamente. Asimismo agradecemos a Araceli Galante y Adriana Clemente, de la cátedra TIF por su revisión y comentarios del presente artículo. Eximimos a los mismos de los errores que pueda contener este texto que son exclusiva responsabilidad de los autores.

ceso histórico, económico y político; pero también dentro de una historia de política social y en el marco de un enfoque de derechos; evaluando su significado y carácter disruptivo. Luego nos dedicamos a las organizaciones sociales territoriales, incorporando la voz de los actores involucrados a partir de los testimonios de nuestros entrevistados. Problematizamos aquí la situación que habitan a partir de la AUH, las repercusiones en sus prácticas y los proyectos que emprenden. En un tercer apartado tomamos el principio de corresponsabilidad y el concepto de gestión asociada como ejes articuladores de la agenda para el sostenimiento y la profundización de políticas públicas inclusivas y democráticas.

Finalmente, cerramos este artículo con una serie de conclusiones que, en tanto puntos de llegada, representan nuevos escenarios de partida para futuros análisis e indagaciones, y, esperamos, para prácticas políticas y organizativas orientadas a sostener y profundizar el desarrollo en la inclusión social.

La Asignación Universal por Hijo

El 30 de octubre de 2009 se crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) mediante el decreto 1.602/09. Consiste, según consta en el documento emitido por el Poder Ejecutivo Nacional en “una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado”. Puede ser percibida por todas las familias argentinas cuyos miembros adultos (a cargo de los niños a quienes se extiende la asignación) se encuentren desempleados o se desempeñen en la economía informal perci-

biendo un salario menor al mínimo, vital y móvil. De este modo se logra una reparación para un universo infantil previamente excluido de los beneficios de la seguridad social.

En marzo de 2011 la asignación se extiende a embarazadas a partir del tercer mes de gestación. Luego de una serie de ajustes anuales sucesivos, actualmente (mayo de 2014) el monto de la AUH asciende a \$644 y a \$2100 en el caso de hijo discapacitado. Se calcula que la asignación alcanza a 3.500.000 niños y niñas en 1.8 millones de hogares².

Las repercusiones de esta política no se hicieron esperar. En 2011, la Subsecretaría de Políticas de Seguridad Social, del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación, Emilia Roca, afirmaba: “ha significado un cambio sustantivo, podría afirmarse estructural, en las políticas sociales y será recordado, seguramente, como uno de los hitos más importantes que marcan la rica historia de la legislación laboral y de protección social de Argentina” (Roca, 2011). Para Roxana Mazzola³ (2012), como ya desarrollaremos más adelante, la medida propone y es parte de un “nuevo paradigma” en la gestión de políticas públicas.

Si bien podemos decir que la AUH no es estrictamente universal, puesto que sólo está dirigida a aquellos sectores que no perciben la asignación por medio del régimen contributivo⁴, con algunas limitaciones⁵, el diseño implica equiparar los ingresos de las familias incluidas en el mercado laboral formal y aquellas que no lo están; uno de los factores que convierten a la iniciativa en una de las políticas más importantes de los últimos 50 años. Según un documento publicado por (CIFRA, 2010) a un año de la implementación de la AUH, de los 12,2 millones de niños argentinos

2. Fuente: <http://www.anses.gov.ar/destacados/asignacion-universal-por-hijo-1>

3. Lic. en Ciencias Políticas por la Universidad de Buenos Aires y Mg. en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés. Con amplia experiencia en la gestión pública. Autora del libro “Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina” (Ed. Prometeo 2012), y una de las entrevistadas para la presente investigación.

4. Mediante el sistema de “asignaciones familiares” los trabajadores en relación de dependencia también reciben asignación por hijo. Esto del siguiente modo: aquellos empleados con salarios (en bruto) inferiores a \$5.300 perciben \$644 (igual que la AUH), luego siguen aquellos con sueldos entre 5.301 y 6.600 que reciben \$432; y así dos categorías más, con tope de \$30.000 de sueldo en donde se perciben \$132 por hijo.

5. Quedan excluidos de cobrar la Asignación los trabajadores informales que perciban un ingreso superior al mínimo vital y móvil, los monotributistas que no entran en la categoría de “monotributo social”, y los niños que exceden el límite máximo de 5 hijos establecido.

el 53.3% es cubierto por las asignaciones contributivas, mientras que el 36.6% lo es por la AUH. Del 10.1% restante, el 7.2% está potencialmente cubierto por deducción de impuesto a las ganancias, restando un 3% sin cobertura.

Pero ¿cómo llegamos a la AUH? ¿En qué contexto se enmarca esta decisión política? ¿Qué antecedentes podemos reconocer?

El contexto regional: las políticas asistenciales en el período post-neoliberal

A nivel regional reconocemos como antecedentes diversas experiencias de políticas de transferencia monetaria que se vienen desarrollando en el período que corresponde al post neoliberalismo.

En Brasil se destaca el Programa "Bolsa Familia", creado en 2004, que alcanza a 50 millones de brasileños en 2014. México, desde 2002, implementa el Programa "Oportunidades", que en 2013 beneficiaba a 24,3 millones de personas⁶. En Chile encontramos el programa "Sistema Chile Solidario", creado en el año 2002, habiendo participado hacia el año 2009 más de 300.000 familias (7% de la población del país)⁷. En Perú el programa "Juntos", surgido en 2005 y con alcance de 719 mil hogares, que, a diferencia de los otros mencionados, implica un ingreso mensual único para todos los hogares, independientemente de la cantidad de hijos que tengan⁸.

Por último, es significativo hacer mención a la reforma del sistema de Asignaciones Familiares en Uruguay acontecida en 2008. El sistema actual representa una ampliación del esquema precedente hacia niños en situación de vulnerabilidad social, expandiendo la cobertura con criterios no contributivos e incluyendo la condicionalidad de

asistencia al sistema educativo como requisito de permanencia⁹.

Si bien diferenciables según grados de universalidad, encontramos en las políticas mencionadas anteriormente el factor común de contrarrestar la pobreza y la indigencia, junto con la coincidencia en establecer condicionalidades en materia de asistencia escolar y controles de salud.

La AUH argentina marca, sin embargo, una diferencia a nivel continental en cuanto al grado de alcance de la política, cobertura y magnitud de recursos que implica en relación con la cantidad de hogares del país (Asignación mensual de u\$s 94 corrientes por familia en el caso argentino, es decir casi un 50% mayor que en Perú y en México, y un 60% más elevada que en Brasil). Considerando el presupuesto destinado a la AUH en relación con el PBI, esta vuelve a destacarse al implicar el 0.58% del mismo; superando a Brasil y México en donde representa el 0.37 y 0.31% respectivamente, y quedando casi un 20% por sobre el índice regional (0.4%)¹⁰.

Antecedentes en materia de política social en Argentina

En primer lugar, la AUH resulta una ampliación de las históricas Asignaciones Familiares por lo que se hace necesario considerar a estas últimas como principal antecedente (Roca, 2011). Por otra parte debemos considerar aquellas políticas de transferencia monetaria de ingresos que buscaron dar una respuesta asistencial a la población que quedaba por fuera del mercado laboral. En el contexto post crisis y estallido social (2001) recordamos dos importantes políticas sociales de transferencia monetaria: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JJHD) y el Programa Familias por la Inclusión Social. Como es sabido el Plan JJHD surge en un contexto de crisis

6. <http://www.iadb.org/es/noticias/comunicados-de-prensa/2013-09-05/programa-oportunidades-de-mexico,10557.html>

7. http://www.pnud.cl/areas/ReduccionPobreza/2012/2010_1.pdf

8. <http://www.juntos.gob.pe/>

9. [http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/02_monitor_de_la_agenda_de_gobierno_\(doc2_-_asignaciones_familiares\).pdf](http://www.agev.opp.gub.uy/documentos/02_monitor_de_la_agenda_de_gobierno_(doc2_-_asignaciones_familiares).pdf)

10. Fuente: Informe Económico N° 70. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Políticas Económicas

económica, social y política inédito en la historia de la Argentina en el año 2002. Dada esta coyuntura el mismo funciona como una respuesta del Estado ante lo que se consideraba una situación de emergencia. Sin embargo, su importancia es considerable. Como podemos leer en un trabajo de Andrenacci (2005: 182) “el Plan se transformó en la columna vertebral de la política social argentina” de entonces, llegando a alcanzar un pico de 2.000.000 de beneficiarios, otorgando una prestación mensual de \$150. Como afirman los autores citados, su implementación se vio tensionada entre la focalización inicial y la “desfocalización forzosa” impuesta por la coyuntura de emergencia.

Ya en el camino de una reactivación económica, habiendo mermado la emergencia ocupacional a la que se dirigía el JJHD, en 2006 se reconvierte el Plan con la creación de dos programas sociales: el Plan Familias por la Inclusión Social (a cargo del Ministerio de Desarrollo Social) y el Seguro de Capacitación y Empleo (implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social). Es interesante lo que hace notar Arias (2011) al respecto: dividiéndose la población en “empleables” y “no empleables” quedan estos últimos ligados al Ministerio de Desarrollo Social y los primeros al MTESS. Por su parte, Nora Britos (2009) desarrolla una lúcida y aguda crítica al Plan Familias aduciendo que este “incumple la prohibición de regresividad, la prohibición de toda discriminación y la obligación de disponer de recursos administrativos para el reclamo por parte de los ciudadanos” (p. 22). En síntesis, afirma que la exhaustiva y discrecional focalización niega el derecho a la asistencia o convierte a la misma en un “no derecho”.

Como vemos, existe un salto cualitativo (y cuantitativo si pensamos en alcance) desde estos dos programas a la AUH. Nos animamos a decir, como primer análisis que luego profundizaremos, que el cambio radica en el pasaje de políticas asistenciales focalizadas en coyunturas de

crisis y emergencia a una política con enfoque de derechos que presenta rasgos universalizantes y un alcance inédito en la historia de la política social argentina.

Contexto de surgimiento en Argentina: el impacto de las crisis económica y política

Si bien el objeto de este artículo no es un análisis exhaustivo del contexto económico-político de surgimiento de esta política pública, consideramos pertinente hacer breve mención a dos factores críticos: la crisis financiera internacional y la crisis de hegemonía, ambas ocurridas en 2009. La AUH surge en un contexto económico de crisis financiera internacional que por primera vez afecta el desarrollo sostenido que viene teniendo la Argentina luego de la recuperación económica iniciada en la época post-convertibilidad e impulsada fuertemente por el primer gobierno kirchnerista. En el país núcleos duros de pobreza persistían inquebrantables, según la Encuesta Permanente de Hogares, la pobreza se calculaba en 13,2% y la indigencia en 3,5%. Asimismo, la situación de pleno empleo se volvía una utopía cada vez más difícil de alcanzar en el vigente sistema-mundo capitalista; a fines de 2009 el desempleo medía 8,4% contra 7,3% a fines de 2008, habiendo pasado por un 9,1% en el tercer trimestre de 2009¹¹. Sumado a esto la tasa de empleo no registrado para la fecha rondaba el 30% de la PEA (situación que a la fecha se mantiene aproximadamente estable). Para una gestión que venía sosteniendo y apoyándose en el trabajo como articulador social, la AUH significó una ruptura importante y un reconocimiento de que para generar inclusión no alcanzaba con la creación de empleos en la economía formal. La AUH surge a su vez en un contexto político en donde entendemos que el gobierno decide profundizar su rumbo en una maniobra de “salto hacia adelante” tras el conflicto por la resolución 125 en 2008¹² que lo puso en franca confrontación con los sectores económicos concentrados del agro y desembocó en la inesperada pérdida

11. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares. Resultados del tercer trimestre de 2009.

12. Brevemente: este conflicto se centró en la aceptación o no de retenciones móviles a las exportaciones agrícolas. Finalmente el gobierno perdió la puja en el Congreso, cuando el propio vicepresidente del ejecutivo, cuyo voto era decisivo, falló en contra de la resolución impulsada por el oficialismo.

de las elecciones legislativas de 2009. Situación que se enmarcó en, y fortaleció lo que podemos entender como una crisis de hegemonía dentro de la gestión kirchnerista.

Pero así como la AUH se sitúa en un contexto económico-político específico, también podemos comprenderla dentro de un modelo de "desarrollo productivo con inclusión social"¹³ que estimula el mercado interno y el círculo virtuoso de consumo (C) más inversión (I). En este modelo político-económico el Estado es un actor central en la regulación de las relaciones de producción y de cambio, es decir del mercado, y es responsable mediante sus políticas públicas de fomentar el mencionado círculo virtuoso de inspiración keynesiana. Mediante la AUH el Estado inyecta una suma considerable en un sector poblacional que lo destinará enteramente al consumo (debido a su escasa capacidad de ahorro) consiguiendo un impacto macroeconómico positivo a la par que se restituyen derechos vulnerados. Así, puede advertirse la gravitación de la política social dentro de este modelo de desarrollo.

Ruptura y "Nuevo Paradigma"

La AUH es sin duda disruptiva en la historia de la política social argentina. No podemos hablar ya de un "plan social", ni de una "política de transferencia monetaria condicionada". Estamos ante una reforma del Sistema de Seguridad Social, ante una expansión de las históricas Asignaciones Familiares. Este factor es clave para concebir a la AUH, en su sentido de ruptura, como un derecho de trabajadores (aunque estén desocupados o desempeñándose en trabajos "informales") y no ya un "beneficio para pobres". La AUH se crea como un subsistema no contributivo dentro del Sistema de Seguridad Social argentino.

Al mismo tiempo, la medida se comprende dentro de un Sistema de Protección Integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes argentinos, en el marco de la Ley 26.061, aprobada a fines del año 2005. Dentro de este Sistema, la AUH se ve acompañada por políticas tales como el Plan Nacer¹⁴ y la Nueva Ley de Educación Secundaria¹⁵. En este sentido coincidimos con Mazzola (2012), quien sitúa a la AUH dentro de un "nuevo paradigma", un nuevo enfoque de "protección ampliada" de la infancia. El enfoque, investido de una nueva concepción de lo considerado justo en la infancia, hace eje en el trabajo digno como estructurante de la vida social y económica del hogar y en la familia como núcleo protector de la niñez.

El estudio de Mazzola también destaca la presencia indelegable del Estado Nacional como nivelador de inequidades en un país federal, en sintonía con las teorías del federalismo fiscal. En este escenario quedan superadas las prestaciones que históricamente fueron sectoriales y para grupos restringidos, con una mayor asignación de recursos provenientes de las arcas nacionales, sin dependencia de los desiguales presupuestos provinciales.

Por último, esta línea de políticas y legislación nacionales se orienta bajo un enfoque de derechos y construcción de ciudadanía que es justo mencionar ya que representa una transformación sustantiva respecto del predecesor paradigma neoliberal. En este sentido entendemos pertinente recordar que "la pobreza no es sólo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a las necesidades básicas sino que ser excluido es, sobre todo, la carencia de ciudadanía en la medida en que se niega la titularidad de los derechos sociales y la de participación" (Tirenni, 2013).

13. Daniel García Delgado (en García Delgado y Peirano comp., 2011) sostiene que durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se ha producido un cambio estructural en la Argentina pasando del modelo neoliberal a un modelo "de desarrollo productivo con inclusión social". Para dar cuenta de este cambio, luego de distinguir los pilares del modelo neoliberal, identifica cinco pilares correspondientes a este nuevo modelo, a saber: la integración por el empleo; la reinstitucionalización del mercado de trabajo y la vigencia de derechos sociales; la importancia asignada al gasto social en obra pública e infraestructura; la importancia asignada a los subsidios del Estado; la política neouniversal de ingresos. Dentro de este último pilar incluye a la incorporación de lo no-contributivo a la seguridad social en donde encontramos las pensiones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo.

14. Entre los objetivos del Plan Nacer se destacan: mejorar la cobertura de salud y la calidad de la atención de la población sin obra social, contribuyendo así en la reducción de la mortalidad materna e infantil; promover un cambio cultural en la visión y gestión de la salud que priorice la estrategia de la Atención Primaria de la Salud (APS), un desempeño eficaz del sistema y la utilización efectiva de los servicios de salud por parte de la población; y generar un nuevo esquema de relación entre la Nación, las Provincias, los Municipios y los Establecimientos de Salud. En el mismo la Nación asume un rol central y las provincias se encargan de la ejecución.

15. Desde 2006 establece la obligatoriedad de la enseñanza secundaria y establece un piso mínimo de financiamiento para educación correspondiente al 6% del PBI.

Las organizaciones sociales territoriales en una nueva coyuntura

A la hora de pensar a las organizaciones sociales territoriales en el contexto de aplicación de la AUH y su impacto en la realidad de las familias alcanzadas, resultaron centrales para nuestra investigación los planteos realizados por Bráncoli (2010). Siguiendo al autor, acordamos que “en el ámbito comunitario en donde estas organizaciones actúan se resuelven situaciones que, para otros sectores sociales están restringidas a nivel individual y familiar” (p. 54) y son precisamente “estos modos de resolver la producción y distribución de bienes o servicios (comunal o societariamente) [los que] definen las características distintivas de las organizaciones comunitarias, por oposición a las predominantes reglas de mercado” (p. 64). Es decir que estas organizaciones funcionan (aunque fuera parcialmente) mediante prácticas desmercantilizadas. Ante la imposibilidad de acceder a la satisfacción de las necesidades (básicas) mediante la adquisición de satisfactores en la economía mercantil, la organización comunitaria de “servicios sociales” resulta una respuesta válida, o al menos práctica.

La AUH por el contrario, al inyectar dinero en estas familias vuelve a integrarlas al flujo del intercambio mercantil y brinda a estas la posibilidad de satisfacer necesidades desde la economía doméstica. Necesidades que antes probablemente eran satisfechas (cuando así fuera posible) en el ámbito comunitario.

En este escenario podemos vislumbrar dos lecturas. O bien podemos pensar que entonces las organizaciones sociales territoriales pasan a ser entidades anacrónicas y prescindibles, apostando a la familiarización de la satisfacción de las necesidades sociales; o bien, entendemos que la satisfacción de ciertas necesidades básicas en el ámbito doméstico permiten, y desafían, a las orga-

nizaciones comunitarias a atender otras (nuevas) necesidades humanas que pueden ser realizadas sólo a partir de un nuevo piso de condiciones.

Continuidades y rupturas en las organizaciones sociales territoriales

Todos los entrevistados para esta investigación¹⁶ son referentes de organizaciones que se conformaron en la década del '90 o incluso en el auge de la crisis de 2001-2002. En ese contexto se abocaron a brindar respuestas a situaciones urgentes. En los relatos de los entrevistados son fácilmente perceptibles ciertos cambios en las prácticas de intervención: por ejemplo comedores que se cierran o que empiezan a tener menos demanda y la capacidad de proyectar y ejecutar proyectos formativos, educativos y laborales.

Las organizaciones que trabajaban brindando servicios para la reproducción de la vida que hoy pueden ser resueltos por las familias en el ámbito privado ven más claramente modificada su realidad de intervención y por lo tanto pueden reconfigurar sus prácticas trascendiendo la satisfacción de necesidades inmediatas.

Como lo explican los entrevistados:

“(…) de pensar en preparar meriendas y comidas, necesidades más básicas, pasamos a pensar prácticas educativas concretas. Desde los talleres juveniles, otras necesidades. Fuimos cambiando las prácticas del lugar. Que le pasó a muchos lugares. (...). Que es positivo eso. Realmente algo cambió”¹⁷.

“Nosotros ahora no estamos entregando (alimentos) porque con el tema de la asignación (AUH) y el trabajo argentino (Argentina Trabaja) se está entregando muy poco. No está como antes que venían a cualquier tiempo del mes a pedir mercadería los mismos vecinos porque no tenían nada. Ahora cambió eso en el barrio”¹⁸.

16. Cuatro referentes fueron entrevistados en profundidad. A su vez se realizó un grupo focal con representantes de 14 organizaciones.

17. Referente de organización social comunitaria quilmeña.

18. Referente barrial de San Francisco Solano.

Encontramos entonces, una diferenciación entre "viejas" y "nuevas" prácticas que nacen en el contexto de implementación de la AUH. Como explican Goldart y otros (2012: 148) "La AUH posibilita un nuevo modo de vinculación con la organización social ya que fundamentalmente rompe con el ideario propio de las políticas sociales de corte neoliberal, en que el acceso a los beneficios de una determinada política estaba supeditada a acreditar la "participación" en alguna actividad comunitaria, en general, promovidas por OSCs. Participación que, debe remarcar, era de carácter netamente tutelar: <<participación tutelada>>".

En este punto, cabe señalar la posición crítica de uno de los referentes entrevistados frente a las prácticas asistencialistas:

"El asistencialismo a nosotros nos afecta. Si vos vas a una casa y golpeás seguro que te pueden llegar a preguntar <<¿y ustedes qué me traen? ¿Qué me dan?>>. Nosotros decimos <<nada>>. Nosotros no damos nada, nosotros podemos crear instrumentos para emanciparse de una situación"¹⁹.

El discurso del entrevistado parece sintonizar con el espíritu de la AUH: para él, la acción de la organización no es una dádiva ni de un beneficio sino de un derecho adquirido por los niños y niñas. La asistencia directa se hace menos necesaria entre las prioridades de intervención de las organizaciones y surgen proyectos con horizontes más ambiciosos. Es decir, "instrumentos para emanciparse de una situación". En el caso del entrevistado, se trata de grupos de emprendedores, microcrédito, formación profesional, educación de adultos.

Comprendemos también que pueden existir desiguales condiciones entre los territorios que condicionen desigualmente las prácticas de las organizaciones. Más allá de esto reconocemos en algunas organizaciones una actitud proactiva

en la que, asumiendo los desafíos que plantea la AUH, impulsan prácticas que logran trascender la mera asistencia. Así, se abren las puertas a la gestación de lo que identificamos como una reconfiguración de las organizaciones.

La corresponsabilidad: gestión asociada y viabilidad política

Pero el desafío para las organizaciones sociales no acaba en la proyección de nuevas intervenciones. Consideramos que las organizaciones sociales cumplen un rol fundamental en la gestión asociada en el espíritu de corresponsabilidad necesario para sostener políticas sociales integrales.

La noción de corresponsabilidad alude a una responsabilidad compartida entre distintos actores sociales. Esta noción los vincula y pone de manifiesto su inter-relación e inter-dependencia respecto de determinada dimensión de la vida social. Considerando el asunto desde un punto de vista jurídico, que también debe ser un punto de vista práctico, la "corresponsabilidad" figura ya en nuestra Constitución Nacional, en donde se establecen obligaciones para el Estado y para los ciudadanos, a fin de cumplir con los derechos y necesidades de la Nación.

Como explica un referente barrial de San Francisco Solano:

"La asignación tiene que hacerse desde el lugar, la corresponsabilidad, es tanto los pibes y las pibas, las organizaciones..., acá todos nos hacemos cargo. Siempre cada uno cuida su quintita, pero no entendemos que hay que empezar a trabajar más articulados. Creo que hay que reflexionar en torno a la asignación y buscar estrategias para fortalecerla."²⁰

Los vínculos que se tejen entre las organizaciones sociales y el Estado encuentran un nudo central en la definición y respuesta a las proble-

19. Dirigente de Centro Comunitario que se desempeña en formación profesional, educación de adultos y economía social.

20. Referente de centro comunitario en Quilmes.

máticas sociales. Mientras las organizaciones se gestan a partir de una necesidad comunitaria y un proyecto de intervención en relación a la misma, el Estado es el garante ineludible de los derechos ciudadanos, y por tanto de la satisfacción de las necesidades insatisfechas que dan razón de ser a las organizaciones. Entre estos dos actores se establecen relaciones de distinta índole donde el poder circula. El Estado tiene para sí el poder de un aparato inigualable, las organizaciones pueden y suelen tener el poder de la legitimidad y el reconocimiento de las comunidades locales. Por momentos este juego de poderes encuentra tensiones que se vuelven conflictivas, en ocasiones se establecen acuerdos que permiten satisfacer en alguna medida a ambas partes. En tanto representantes de la comunidad organizada, las organizaciones sociales ejercen una función democrática de control social sobre los funcionarios públicos de turno: demandan, exigen, protegen las conquistas adquiridas. Al mismo tiempo, el Estado encuentra muchas veces en estas un punto de apoyo para llegar a las familias en los territorios, implementando políticas públicas que se ejecutan en articulación con las organizaciones. Existe un mutuo condicionamiento, donde las políticas públicas pueden funcionar como molde previo para la configuración de las demandas de las organizaciones y las demandas de las organizaciones modificar la agenda de política pública.

La corresponsabilidad como la estamos planteando invita a la reflexión sobre las posibilidades de que las organizaciones adecuen sus actividades y prácticas de intervención a un nuevo escenario, en donde pueden asumir nuevos roles, en cuyo ejercicio deberán resignificarse para atender las nuevas demandas.

Desde ya que un proceso de gestión asociada requiere de organizaciones sociales con presencia territorial e historia de lucha y militancia previa. Entendiendo que compartir el campo decisorio con el Estado significa poner en juego el potencial de capitales simbólicos y culturales que estos tengan. En la medida que el equilibrio de fuerzas pueda ser sostenido, un proceso de gestión asociada no puede más que generar dicho empode-

ramiento en las organizaciones y contribuir a la construcción de ciudadanía. Queremos con esto diferenciar la concepción que planteamos sobre la gestión asociada de la concebida en la década de los '90, en donde el objetivo no era empoderar a las organizaciones en un trabajo conjunto de corresponsabilidad, sino el descargo en las organizaciones de la responsabilidad estatal de ejecución de las políticas públicas.

Hablamos entonces de una reconfiguración de los vínculos entre tres actores (familias, organizaciones, Estado) indispensables en la construcción de un nuevo escenario de derechos. Hablamos de la necesidad de asumir un acuerdo de trabajo mancomunado: la gestión asociada; basados en un principio ético-político: la corresponsabilidad. En este proceso entendemos que la AUH plantea desafíos a futuro tal como corresponde a toda política a largo plazo que pretenda modificar estructuras enquistadas tras sostenidos años de desigualdad y vulneración de derechos.

Conclusiones

Habiendo desarrollado las principales reflexiones y planteos surgidos a partir de nuestra investigación procedemos a dar término a este trabajo con una serie de ideas-fuerza que presentamos como conclusiones y a la vez puntos de partida de futuros análisis:

Si las organizaciones sociales territoriales surgen al calor de la necesidad de los sectores populares de resolver cuestiones básicas para su reproducción en el ámbito comunitario, dada la imposibilidad de hacerlo en el núcleo familiar; la AUH, en tanto soporte socioeconómico a las familias excluidas anteriormente del derecho de asignaciones familiares, genera, en mayor o menor medida, una nueva realidad para ellas y, por ende, tensiona las prácticas organizativas que respondían a demandas ahora satisfechas en el núcleo familiar.

Esto de ningún modo quiere decir que las familias puedan resolver todos sus problemas en el ámbito privado y las organizaciones dejen de ser necesarias; más bien, deja lugar a nuevas necesidades y demandas que las organizaciones reciben

y tienen el desafío de asumir.

El escenario social en el cual ubicamos la implementación de la AUH acompañó un proceso en el cual las organizaciones encontraron la posibilidad de dejar de atender la demanda urgente; la posibilidad de dejar atrás prácticas comunes como ollas populares, copas de leche, merenderos, roperos populares, reparto de bolsones de comida, trámites de planes sociales; pudiendo reconvertirse en centros comunitarios, más cercanos al rol social que cumplieron en otro tiempo las organizaciones sociales que el proceso de descolectivización de la dictadura primero y el neoliberalismo después, se encargaron de desarticular. Hoy, las organizaciones que optaron por este camino se encuentran reconstruyendo esos lazos, al calor de un nuevo escenario en donde sus intervenciones pueden estar dirigidas, ya no a la respuesta en la urgencia sino a la construcción de ciudadanía, en un sentido mucho más amplio. En una relación entre las familias y las organizaciones en donde no se puede dejar de considerar al Estado, presente y acompañando este proceso.

La Asignación Universal por Hijo representa una ruptura con la tradición de política social en tanto universaliza un derecho que históricamente estuvo ligado a los trabajadores formales. Observamos con entusiasmo como esto, por una parte, genera mayor inclusión social y un impacto macroeconómico significativo; pero, al mismo tiempo, no podemos dejar de ver con preocupación el hecho de que amplias capas poblacionales, acreedoras de la AUH, sufren la desocupación y el trabajo precario en el marco de una sociedad que continúa estructurándose en torno al trabajo. La AUH es, consideramos, una conquista que debe defenderse; pero, tomándola como punto de partida y no escenario de llegada, debemos aspirar a nuevas estrategias y políticas públicas que garanticen nuevas oportunidades de inclusión social para estas familias empobrecidas.

Dentro de estas nuevas propuestas prestamos especial atención a la idea planteada por ciertos entrevistados concerniente a asumir el desafío de poder re-direccionar la transferencia monetaria que se vuelca en el territorio, para fortalecer,

mediante el consumo responsable, los procesos productivos en los que se desarrollan muchos de los mismos sujetos implicados; entendiendo que un gran sector de los beneficiarios se desempeña en el campo de la economía popular informal o en la llamada Economía Social y Solidaria. De este modo, la AUH brinda una oportunidad para el fortalecimiento del conjunto poblacional que se desenvuelve en este ámbito, y no exclusivamente de las familias que acceden al derecho, generando un círculo virtuoso en el terreno de la economía popular.

En esa dirección plantean sus prácticas muchas de las organizaciones entrevistadas, así como también el Estado Municipal desde el área a la cual pudimos acceder.

La relación entre el dinero y las políticas sociales es un debate que no debe ser ajeno a quienes pretendamos defender políticas de inclusión de esta naturaleza, sobre todo en contextos en donde los medios hegemónicos de comunicación replican discursos conservadores y retrógrados con juicios de valor en cuanto al destino que las familias pudieran darle a esta inyección de capital.

Por último, partiendo de los discursos de los entrevistados, la bibliografía consultada y los propios análisis realizados, entendemos que se vuelve necesaria la asunción y concreción del principio de corresponsabilidad en la aplicación de la política por parte de los actores involucrados. La posibilidad de contar con una política inclusiva como la AUH permite proyecciones a largo plazo, vislumbrando un mejor futuro para los niños, niñas y adolescentes de las familias que gozan de este derecho. Pero esto sólo será así si cada uno de los actores implicados en el proceso, llámese Estado Nacional, organizaciones sociales territoriales, centros de salud, establecimientos educativos o las mismas familias, asumen un rol de corresponsabilidad para el sostenimiento de la AUH como política a largo plazo, defendiendo y fortaleciendo este derecho. Cada cual desde el rol que le toque asumir, aspirando a profundizar el carácter universal e integral de la medida día a día en pos de garantizar una infancia digna y un futuro más esperanzador para muchas familias argentinas.

En síntesis, la AUH plantea un nuevo escenario, propicio para la generación de nuevas intervenciones y experiencias en política social. Tanto las organizaciones sociales territoriales como el Estado en sus diferentes niveles y las familias, ocupan lugares de importancia en esta coyuntura y pueden generar acciones tendientes a consoli-

dar y profundizar un proceso de mayor inclusión social y justicia distributiva. Particularmente las organizaciones tienen la oportunidad de reinventar sus prácticas de intervención en lo social contando con la garantía de un nuevo “piso” de seguridad social, una nueva situación desde la cual proyectarse.

Bibliografía

- Andrenacci, L. (comp.) (2005) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. UNGS-Prometeo.
- ANSES - "Observatorio de la Seguridad Social" (2010) Asignación Universal por Hijo- Primer Aniversario Octubre 2010. Presentación en Power Point.
- ANSES - "Observatorio de la Seguridad Social" (2012), La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Perspectiva.
- Arias, Ana (2012): *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- Bráncoli, J. (dir.) (2010) *Donde hay una necesidad, nace una organización: Surgimiento y transformación de las asociaciones populares urbanas*. Buenos Aires. Ediciones CICCUS.
- Britos, N. (2009): "Políticas de asistencia frente a derechos sociales en Argentina. Algunas lecturas sobre los alcances de la inclusión social en el Plan Familias" en Aquín, Nora y Caro, Rubén (comp.) (2009): *Políticas Públicas, Derechos y Trabajo Social en el Mercosur*. Buenos Aires. Espacio Editorial.
- García Delgado, D. (2011): "Profundizando el modelo. La cuestión social en una estrategia de mediano plazo" en García Delgado, D. y Peirano, M comp., (2011): *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia a mediano plazo*. Buenos Aires. CICCUS. IDISA. FLACSO.
- Goldart, M. R. et al (2012): *Impacto e implicancias de la Asignación Universal por Hijo en políticas públicas provinciales y municipales de Mendoza. Propuestas a futuro*. Mendoza. Consejo Federal de Inversiones. Asociación Ecuménica de Cuyo. Disponible online en: <http://www.ecumenica.org.ar/wordpress/wp-content/uploads/Informe-Final-AEC1.pdf>
- Mazzola, R. (2012): *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires. Prometeo.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Presidencia de Nación. Secretaría de Políticas Económicas (2009) *Informe económico N°70 del 4to. Trimestre de 2009. Nota técnica N°23*.
- Ministerio de Educación de la Nación (2011): *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Salud, Presidencia de Nación (2011) Plan Nacer y AUH. *Balance de la sinergia entre dos políticas sociales*.
- PNUD (1990): "Desarrollo sin pobreza. II Conferencia Regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. Proyecto regional para la superación de la pobreza. Noviembre 20-23. PNUD. Quito.
- Roca, E. (2011): "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares" en Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social n° 1, Abril de 2011, pp. 29-43. Carrera de Trabajo Social, UBA. Disponible online.
- UCA - Observatorio de la deuda social Argentina (2013) *Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con 7 hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del bicentenario*. Mayo de 2013.
- UCES - IDELAS, Instituto de Estudios Laborales y Sociales (2011) *Publicación N°35- Desde la vigencia de la AUH menos mujeres participan del mercado de trabajo. Parte 1*. Disponible en: www.uces.edu.ar/institutos/idelas