

VII JORNADAS DE LA CARRERA DE TRABAJO SOCIAL Y V ENCUENTRO INTERNACIONAL DE TRABAJO SOCIAL EN LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES – “DEBATES EN TORNO A LA CONSTRUCCIÓN DE INSTITUCIONALIDAD. APORTES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA PÚBLICO” - 30 Y 31 DE MAYO DEL 2013
PANEL: “INSTITUCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS UNIVERSALES”

“Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales”

En: Debates en torno a la construcción de institucionalidad. A. Arias, B. García G. y R. Manes (comp.) *Uba Sociales- Espacio Editorial*
 Buenos Aires, 2014
 ISBN 978-950-802-369-8
 Págs. 51-66

Regímenes universalistas, derechos e igualdad. La escala cotidiana de las políticas sociales

Estela Grassi (*)

Las políticas sociales del último ciclo histórico-político en Argentina, devolvieron legitimidad a la pretensión de universalidad de los sistemas de protección y seguridad social. En ese contexto, el problema convocante del V Encuentro de Trabajo Social en la UBA acerca de su institucionalidad, adquiere la mayor relevancia. Se trata de un problema de orden político-cultural, de construcción cotidiana, aún poco considerado en la acción política como un problema de las políticas sociales; y menos estudiado por los especialistas, más atentos a los procesos macro y a la evaluación de aspectos objetivos, que a las interrelaciones subjetivas alimentadas por marcos de acción que no coinciden necesariamente con los presupuestos ideológicos y de valores que inspiran las políticas en el nivel de la toma de decisiones acerca de su diseño institucional, fundamentos y alcances.

Sin embargo, el papel de los diversos agentes y agencias públicas por las que se concretan las políticas, suele ser mencionado entre las dificultades de la gestión de estas políticas, tanto como originan quejas de los usuarios de las más variadas prestaciones sociales. De tal modo, lo que ocurre en estos ámbitos comienza a estar presente como preocupación en los encuentros y foros de debate, lo que alienta a formalizar la atención en lo que, en esta presentación, referimos como *las relaciones constituyentes del momento del encuentro de los usuarios con las prestaciones de la política social*.

En lo que sigue, me ocupo de ese momento que es la política a escala cotidiana, teniendo en mente a regímenes que se pretenden universalistas o tienden a universalizar prestaciones que hasta ahora alcanzan parcialmente a algunos grupos de población¹. En consecuencia, me detengo en primer término en la noción de universalidad y su definición por dos principios básicos: la igualdad y el derecho. Fundamento luego las razones que justifican considerar ese momento de la política social como determinante de su institucionalidad y productividad²; y,

(*) Profesora titular regular en la carrera de Trabajo Social, FCS-UBA. Licenciada en Trabajo Social, Doctora en Antropología Social de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

¹ La educación pública tiene ese carácter; y un componente reciente de la seguridad social, como la Asignación Universal por Hijo, que pretende ese alcance, tiene un formato institucional *sui generis*, que no admite definiciones tajantes en los términos clásicos. Se hace referencia al tema más adelante.

² Muy sintéticamente, por productividad de las políticas sociales se entiende su capacidad de hacer parte de las condiciones de vida de la población (lo que incluye la posibilidad y calidad de

finalmente, enumero, a modo de hipótesis, distintos tópicos posibles que configuran la trama de relaciones en ese espacio y, por lo tanto, el tipo de institucionalidad que adquieren.

Universalidad, igualdad, derechos

Una primera cuestión que es necesario desbrozar para establecer un pacto común de lectura respecto de la universalidad, tiene que ver con "la igualdad". Más precisamente, con cuál es la idea de igualdad que demarca el universo de iguales, pues este término no significó siempre lo mismo ni significa lo mismo en los diferentes marcos ideológicos (Rosanvallon, 2012) y contextos de discurso en los que es invocado, ni para los diversos sujetos y agentes que lo invocan. Igualdad ¿de qué?, ¿para qué?, ¿entre quiénes?, ¿dónde?, ¿en qué ámbitos? e, incluso, con qué consecuencias para "los iguales", son preguntas que suscita tanto en su sentido filosófico, como cuando se trata del contexto más inmediato de un régimen político o de una política que la declara entre sus objetivos.

En materia de políticas sociales, se puede acordar, no obstante, que los regímenes universalistas pretenden la institución de iguales derechos (a bienes, servicios, prestaciones, etc.) para un sujeto al cual no se discrimina por su pertenencia o sus diferencias (social, étnica, religiosa, de edad). Es decir, en este contexto no es equivalente a la eliminación de las clases por la socialización de los medios de producción, cual puede ser un contenido sustantivo del término. Pero el igual (o quienes tienen iguales derechos) deviene un semejante (Castel, 2012: 46), más allá y con sus diferencias y particularidades. Es decir, que la igualdad no se asimila (no corresponde asimilarse) a homogeneidad, pues eso llevaría a desconocer necesidades particulares y, por lo tanto, a discriminar de hecho a quienes se presentan como diferentes respecto de alguna normalidad o universo "normalizado" cuya caracterización es dada culturalmente y en relaciones que nunca son de poder equivalente. Los iguales derechos, para ser tales, deben instaurarse políticamente como obligaciones para instituciones *ad hoc* que deben velar porque se cumplan.

Sin embargo, tampoco ese universo está prefigurado y quienes lo componen (qué grupos son reconocidos como derechohabientes) es una cuestión históricamente dada en las luchas por el reconocimiento, tanto como la unidad en la que recae el derecho (el individuo, el grupo doméstico). Así, por ejemplo, la condición de permanencia en el territorio de una nación (como nativo, inmigrantes con papeles o no, transitorios o cualquier otra condición) suelen marcar límites (móviles) del alcance de los sistemas³.

Por contraste, la política que procede por intermedio de agencias de la caridad, de la beneficencia o la filantropía (que median la prestación discriminando o diferenciando a los sujetos según "necesidades especiales y beneficios ad hoc") instaura una asimetría en la que no sólo se "identifica" al beneficiario por alguna desventaja respecto de la normalidad, sino también al "benefactor". Estos fueron los medios por excelencia de las intervenciones de la asistencia social del Estado nacional en el momento de su consolidación (el Estado liberal del primer período de nuestra organización nacional).

En cuanto a los regímenes focalizados de política social, cuyas intervenciones paradigmáticas son las políticas compensatorias (de las consecuencias de los ajustes en la economía, durante el ciclo neoliberal) y de lucha contra la pobreza, contra los que se levantan hoy las demandas de políticas de derecho, no suponen tal personificación del benefactor en la medida en que el

la participación en la vida social); así como de las condiciones de la integración social (es decir, cómo y cuáles son los lazos que hacen una sociedad. Quiere decir que por estas políticas, también la sociedad se da alguna forma de existencia.

³ La atención en los hospitales públicos en nuestro país suele aparecer, periódicamente, como tema en debate en relación con la atención de población migrante o en tránsito, pero no existen restricciones explícitamente formuladas para la asistencia. La escuela primaria puede identificar problemas de documentación de los niños, pero formalmente, no puede excluir a aquellos que carezcan de algún documento, justamente porque la escolarización es obligatoria (y obligación del Estado que se cumpla).

servicio se preste por una agencia estatal (institución pública), pero sí del beneficiario, identificado por su vulnerabilidad y/o pertenencia a algún grupo clasificable por la necesidad del servicio o prestación pública "gratuita" por alguna minusvalía respecto de la normalidad que instaaura el mercado. La recurrencia a la filantropía y a agencias no estatales durante este período, apelando a la conciencia solidaria, ha sido parte de la política social del Estado neoliberal, no de su "retiro". En Estados o regímenes políticos en los que la vida social se ordena principalmente por reglas propias del mercado a las que se subordinan los demás lazos de pertenencia a la comunidad, la necesidad estigmatiza (es una marca que portan los desiguales) al no poder ser satisfecha a través de aquél por el propio sujeto, en un mundo de auto-válidos. Simultáneamente, el estado de necesidad se vuelve una amenaza para "potenciales beneficiarios", lo que hace aflorar la competencia e impulsa a la diferenciación y distinción, contra los lazos de solidaridad entre próximos. La solidaridad se menta, sin embargo, como comportamiento de particulares y manifestación de la propia conciencia. Es la sobrevaloración de la autovalía lo que opera en demérito de la necesidad de asistencia y en el rechazo a las protecciones. La concepción de la vida social que alimenta estos regímenes es, a su vez, compatible con la filantropía y con una idea de la sociedad civil anclada en la naturalidad del encuentro entre hombres dotados de la voluntad y de la conciencia de su existencia previa al orden político que constituyen, concepción que fue remozada en parte y como sentido común, con el neoliberalismo.

Los regímenes universalistas, en cambio, se basan en el derecho a servicios, prestaciones y protecciones ante contingencias comunes. No es un estado o necesidad presente de particulares (personas o grupos), sino una necesidad social (la educación, la salud de la población, por ejemplo); o la posibilidad potencial (por parte de todos o cualquiera) de atravesar diversos estados de necesidad como contingencias de la vida y riesgos del trabajo, lo que origina su razón de ser. Es esa posibilidad común lo que justifica la instauración de una función por la que se predestinan servicios, prestaciones, etc. que se hallan disponibles para todos o cualquiera de quienes hacen parte de una comunidad. En principio y estrictamente, la comunidad está dada por la pertenencia a un Estado y la condición del sujeto es la ciudadanía, pero puede reconocerse un principio de comunidad en la clase (la clase trabajadora / la condición de trabajador), cuestión que hace a la distinción entre los sistemas propiamente universales y los seguros sociales (típicamente, las obras sociales en nuestro país).

Por otra parte, no debe confundirse el desarrollo de planes o prestaciones dirigidas a atender necesidades propias de personas o grupos, sean transitorias o permanentes, con un régimen focalizado, pues intervenciones de este tipo deben entenderse como derechos específicos⁴. Cualquier política social que tienda a ampliar derechos comprende un sinnúmero de acciones focalizadas, pero disponibles ante eventualidades.

Como es sabido, en la realidad se encuentran distintas combinaciones de este tipo de instituciones, cuyo desarrollo se comprende en la particularidad de cada Estado, de acuerdo a como se hayan desenvuelto las luchas sociales e impuesto intereses de sectores o grupos sociales en los procesos de institución respectivos (su historia social y política). En el mismo sentido, los resultados de su funcionamiento, sus limitaciones y las alternativas de superación, son también particulares a esas historias y realidades y no admiten soluciones modélicas y universales.

En el contexto de esas particularidades, las decisiones en materia de política social se orientan por alguno de estos sentidos; es decir, tendiendo a ampliar derechos y a hacer extensivos los existentes; o, contrariamente, esa acción puede estar dirigida a constituir regímenes focalizados,

⁴ Por ejemplo, la adecuación de espacios urbanos para personas con discapacidades motoras; o el cuidado de quienes se encuentren en condiciones de desamparo, deberían corresponder a derechos y contarse entre las obligaciones de la política social, pues justamente se trata de contingencias de la vida. Pero también, son necesarias acciones especialmente dirigidas a mejorar las condiciones de existencia de algunos grupos, como las políticas de vivienda destinadas a sectores con ingresos insuficientes para acceder al mercado respectivo, por citar un caso.

mercantilizando parte de los servicios, creando un tercer sector de agencias no estatales, etc.⁵ No obstante, las políticas sociales no son el resultado de la mera "voluntad de poder del Estado", o de los gobiernos. Si el Estado expresa algún orden de dominación, es también un espacio, un escenario y un actor de la lucha política. Por ser un campo de disputa política, es que sus intervenciones pueden ser confusas, inconexas y contradictorias, inclusive. En esas condiciones, ellas producen, construyen, reconstruyen o desarmen y transforman (para bien o para mal y según para quien), alguna "normalidad" o ese propio orden de dominación que es el Estado.

La escala cotidiana de la política

Ahora bien, cualquiera sea la concepción o el sentido predominante, las políticas no son solamente las normas formalizadas, entre otras cosas, porque las normas se ponen en acto en un proceso que va de su formulación a los espacios institucionales de interacción, donde ocurre el encuentro con el servicio. "Lugares" que están ya hechos de reglas formales e informales, de sentidos y rituales, etc. Dicho de otro modo, la orientación de la política no determina el desempeño de las agencias institucionales en las que se materializan sus contenidos, no obstante que tal desempeño conforma una parte sustancial de los procesos de igualdad o desigualdad o discriminación, de las personas y grupos sociales. Por lo tanto, la pregunta (a la que subyace una hipótesis) es, si acaso, ciertas condiciones y estructuras pre-existentes de los sistemas institucionales, tienen capacidad de reproducir o producir desigualdades que colisionan con la igualdad de derecho para un sujeto definido por encima de sus particularidades, tal como puede pretender la política en su formulación. Se entiende, entonces, que la pregunta es válida si las normas racionalizadas conllevan alguna pretensión de obviar distinciones o de superar desigualdades, en materia de oferta y disposición de protecciones, servicios y bienes sociales.

Para una concepción focalizadora, así planteada la pregunta tendría poco sentido porque desde el punto de vista de la ideología que la sostiene, el único ámbito donde se dirimen las diferencias es el mercado y la intervención política es sólo para suplir o paliar aquellas situaciones de ineptitud para el mismo. Por eso, las preguntas que corresponde hacer a las intervenciones e instituciones sociales, son por la eficacia (para cumplir un objetivo puntual) y la eficiencia (la relación costo-beneficio resultante).

De manera que la preocupación por el tipo de institucionalidad y por la capacidad de los espacios cotidianos para aportar a la realización de iguales derechos, es coherente con intervenciones sociales del Estado que recuperaron para sus fundamentos discursivos, los términos del derecho. Contenidos del discurso político que portan y/o proponen alguna pretensión de superar distinciones y parcialidades que estigmatizan, de rescatar al sujeto del lugar de la debilidad y de recrear lazos de pertenencia y comunidad que, como quedó demostrado una vez más, no se logran por los intercambios en el mercado. Y también porque el debate en estos términos ganó alguna legitimidad y mayor audiencia, después de haber estado obturado por la preeminencia casi absoluta de un pensamiento negativamente individualista y por las consecuentes políticas. No obstante, esa legitimidad no deja de estar fuertemente constreñida, discutida y en peligro, muchas veces en términos y por acciones que violentan la más elemental conciencia de convivencia ciudadana y democrática, así como por la manifiesta ruptura del mutuo reconocimiento que se advierte en las más diversas formas de violencia⁶.

Si son esos lazos de convivencia los que fueron puestos en riesgo y se deshicieron en muchos casos como consecuencia de políticas desaprensivas e irresponsables al respecto, la tarea por delante es más ardua y empieza (o necesita) por tener que pensarse en la cualidad de lo que se crea y/o recrea, pues la universalidad formal (siendo insoslayable) no alcanza para dar por

⁵ Por lo tanto, no obligadas y libres de decidir acerca de los beneficios y los beneficiarios, tal como fue la experiencia local, al final del siglo pasado.

⁶ La que se reconoce como "la inseguridad" de los delitos comunes, pero también la que ejercen (virtual o materialmente) quienes pretenden protegerse de ellos, pasando por la que instala la narcodelincuencia, la corrupción en las instituciones, hasta la que se produce en el ámbito privado del hogar.

hecha la tarea y no solamente ni necesariamente, porque sea incompleta en términos cuantitativos.

Las condiciones de funcionamiento de las instituciones del bienestarismo pasado, cuya calidad de prestaciones y la situación deficitaria de muchos servicios daban sustento empírico a la prédica privatizadora; más la mayor fragmentación a que dieron lugar las estrategias de la focalización y las privatizaciones (que pretendían corregir la ineficiencia e inequidad de aquel Estado trasladando responsabilidades sin recursos a espacios cada vez más micro⁷), también deben servir de experiencia para prestar atención a lo que sucede en ese momento de la política; es decir, a lo que se hace a través de las instituciones públicas y sus múltiples agentes, con respecto a la consideración, al respeto y al trato que reciben los diversos derechohabientes. Ese "a través" (esas condiciones) son expresivas de la calidad de lazos que contribuyen a producir las instituciones (la escuela, el hospital, la obra social, etc.).

Algunas hipótesis y varios problemas

Dicho esto, la hipótesis que propongo considerar es que (también) en regímenes universalistas o relativamente universalistas, pero fundados en los principios del derecho (por ejemplo, de clase cuando se trata de los trabajadores) se puede reconocer grados distintos de institucionalización del mismo (y distintas institucionalidades), a lo largo de la trayectoria de la política. Es decir, desde el momento, lugar y contenido de la norma (la máxima formalidad), pasando por los modos de interpretación y su manipulación por los agentes y en las agencias diversas de aplicación y en los distintos ámbitos del Estado: del nivel central, hasta la escala cotidiana de la política, donde la normatividad formal adquiere materialidad y se hace acto en la normalidad de cada microcosmos.

La capacidad de una política para mejorar la igualdad en el sentido antes dicho (o para hacernos "más semejantes", según la concepción de Castel, (2004: 46-52) al referirse a las protecciones en la sociedad salarial, es relativa y depende de múltiples instancias. Se pueden advertir algunas, producto de la observación, e intentar una sistematización del tipo de prácticas que entretejen la normalidad (o las diferentes normalidades) en la microdinámica de las instituciones. Así, es posible distinguir los siguientes problemas: (a) la disposición de los recursos; (b) el lugar o peso que adquiere "la necesidad" en la interacción agentes-usuarios; (c) las estructuras y lógicas burocráticas pre-existentes o a las que da lugar en los diferentes tramos institucionales (o niveles del Estado); (d) la consideración de la que es merecedor el usuario (el sujeto del derecho); y (e) las disposiciones y experiencia vivida por las personas, conformadoras de su subjetividad (de un *habitus*).

En esta enumeración incompleta, la cuestión de los recursos es más fácil de comprender, de acordar y hasta, relativamente, de resolver. A la inversa, los problemas de las lógicas que estructuran y se sostienen en prácticas consuetudinarias en las instituciones, así como la consideración y respeto por los usuarios (sujetos de pleno derecho), se inscriben, precisamente, en relaciones sociales ya desiguales (de clases, cultura, etc.) y en lo que llamaría la subordinación del derecho a la necesidad. A saber:

La calidad y tipo de los servicios. Es relativamente fácil advertir que si los servicios son deficientes y están desigualmente distribuidos, la pretendida universalidad y los derechos se resienten. Así, si los horarios de atención en los servicios u oficinas públicas son restringidos porque el personal es insuficiente, si en los hospitales o clínicas que son prestadoras de las obras sociales se dispone de una aparatología desactualizada y sin el debido mantenimiento, si en las escuelas se dan menos horas de clase que las estipuladas, si los medicamentos no están en tiempo y forma o si, en lugares alejados y más desprovistos o donde se enfrentan problemáticas complejas que requieren de mayor experiencia, se dispone de profesionales menos entrenados o menos calificados, de hecho, las prestaciones resultan "focalizadas" con sentido negativo. Es decir, lo menos, lo más pobre o lo peor, se focaliza en los grupos con más

⁷ Recuérdese a las escuelas, debiendo autoprocursarse recursos y alumnos, tras el supuesto de la autonomía de cada unidad, en la concepción de "mercado educativo".

necesidades insatisfechas. Incluso, la focalización puede darse por autoselección, pues permanecen o usan los servicios públicos así distribuidos, quienes menos chances tienen para acceder a mejores prestaciones o, incluso, menos posibilidad de comparar las mismas.

El lugar de “la necesidad” en la interacción (y en la comprensión del derecho). En la necesidad de una prestación, cualquiera sea el ámbito (salud, educación, cuidados, alimentos, vivienda), hay un germen de vulnerabilidad y de dependencia. La enfermedad nos hace vulnerables, ante la necesidad de atención médica, cuidados o medicamentos. Una vacante en el colegio, cuando son insuficientes, deja una necesidad insatisfecha que pone a la persona en un lugar subalterno, de espera o de despliegue de alguna estrategia que depende de las redes sociales que puedan capitalizarse⁸. Pero si estas son situaciones de mayor visibilidad, para un número indefinido de población el acceso a los servicios, bienes y cuidados del diario vivir, invisibles cuando se dispone de ellos fluidamente, también requieren trámites, esperas, medios para tramitarlos, estrategias diversas para conseguirlos, que generan relaciones de dependencia si su disponibilidad está en manos o en poder o mediada por agentes que “tienen el poder” de habilitar el acceso⁹. Se crea, entonces, una forma de dependencia “cercana” (de personalización del benefactor y el beneficiario), más aguda cuanto más grave es el problema, más indispensable es la prestación y menos “instituido” el trámite. En ese momento y en esa inmediatez, el derecho deja de ser un principio abstracto y se hace acto (en los actos y en la profesionalidad del servicio público).

Lo normado y lo normal en las instituciones. En las instituciones sociales, como en cualquier espacio de interacciones, las normas formales y explícitas coexisten (en armonía o conflictivamente) con reglas y prácticas “locales”, más o menos implícitas, tanto instituidas por la costumbre, como impuestas por intereses y características de los grupos y agentes que actúan en ellas (por ejemplo, de los diversos equipos profesionales). En esos pliegues, se van configurando estructuras complejas, pero originales y contingentes, en el sentido de que son producto de historias particulares (de cada espacio, incluso), antes que modelos burocráticos. También las características subjetivas de los agentes (sus sentimientos, sus sentidos de la responsabilidad, sus valores e ideología o sus necesidades subjetivas más o menos conscientes) contribuyen a conformar una cierta normalidad difícil de ser alterada. En esos espacios locales, los agentes se vuelven facilitadores o celosos custodios (de su profesión, de las conquistas laborales, o de lo que comprenden por tales) y capaces de imponer exigencias, a veces innecesarias, otras obstaculizadoras¹⁰. En cualquier caso, es un poder que se ejerce, encarnado y localizado, del que depende el servicio. En esos pliegues y en esos encuentros, el derecho puede convertirse en favor, tanto cuando existen obstáculos burocráticos reales que los agentes pueden sortear, como cuando las normas se interpretan según o subordinadas a esas reglas implícitas, con lo cual su cumplimiento pasa a depender del capital social, de las disposiciones, de los recursos, del *know how* de quien demanda los servicios.

⁸ Contactos diversos, amistades, etc. que pueden, a su vez, movilizar otras influencias. Pero las personas pueden hacer jugar, también, otros recursos que saben eficientes, como el prestigio, por ejemplo. Depende de las clases de capital del que se dispone o se puede movilizar, para decirlo en términos de Bourdieu (1990: 282).

⁹ Conseguir la receta del médico de PAMI puede exigir presentarse muy temprano, antes de que llegue el personal de la clínica, para estar entre los diez casos y ninguno más, que serán atendidos por alguna disposición interna que los usuarios asumen con la resignación de la cosa juzgada. Probablemente existan motivos atendibles de capacidad para satisfacer la demanda, pero ¿cuál es el criterio que obliga a personas mayores (o algún familiar) a estar cada vez más temprano y mantenerse en la cola para no perder el turno? El ejemplo corresponde a lo observado en un pueblo del interior, tomado al azar, pero viene muy a cuento para ver la distancia entre la disposición formal de los servicios y la resolución final de la demanda por parte de efectores diversos.

¹⁰ Por ejemplo, expedientes que no se tramitan “porque no corresponde al área”, por celos profesionales o, también, por desidia.

La (des)consideración del usuario. Finalmente, la consideración de la que es merecedor el usuario (o el sujeto del derecho) comprende cuestiones tales como el sufrimiento que las instituciones pueden infringir innecesariamente (como las colas infinitas para esperar un turno, en pasillos abarrotados, incómodos y sucios); el trato (a veces desconsiderado o infantilizante); la comunicación (que en ocasiones resulta distorsionada porque la explicitación no es clara, es apresurada o porque no se comparten idénticos códigos); el respeto a las personas (por la condición, el estado o las diferencias¹¹) son algunas cuestiones que dan cuenta de esa consideración.

Se puede (es necesario) analizar las políticas sociales desde el punto de vista de la letra de la "normativa"; es decir, de los términos de la ley o el decreto por la que se instituye una prestación, por ejemplo como subsidio o como derecho. Pero la letra no puede hacer todo por erigir al sujeto de la política en sujeto del derecho aunque por ella se expresa (o allí consta) el sentido y el espíritu que instaura una política. La norma aporta el lenguaje y los recursos formales ineludibles en esa construcción. No obstante, una hipótesis plausible es que el reconocimiento o desconocimiento de la condición de sujeto del derecho se mantiene como materia de disputa en el proceso de la política, también por medio de los juicios y prejuicios de los múltiples agentes que interactúan en el mismo. Las instituciones de aplicación o donde se diligencian las políticas (la clínica de la obra social, el hospital, la escuela o la oficina de ANSES) funcionan también ya sobre desigualdades diversas pre-existentes. En algún sentido, son extensión, expresión y lugar de reproducción de relaciones sociales que estructuran una sociedad o una comunidad local. Relaciones que pueden reafirmarse en la práctica, determinar los comportamientos, aunque también cuestionarse y superarse. Pero para eso son necesarias acciones que permitan la autoreflexividad en esos niveles de la práctica estatal, lo que requiere empezar por poner en foco este momento o tramo de la política social.

La experiencia de vida. Las experiencias vividas por los diversos grupos sociales conforman disposiciones subjetivas que pueden facilitar o limitar el acceso, o privar de puntos de comparación para sopesar las cualidades de los servicios, no solamente en términos de la calidad material de los mismos, sino de lo que una política hace con ellos o de ellos (o con nosotros).

La hipótesis aquí es que los derechos existen también a partir de ciertas condiciones de *apropiabilidad* que los convierten en recursos efectivos para las personas (y, en consecuencia, a ellas en sujetos de derecho). Condiciones que comprenden a las estructuras de relaciones en las que cada uno (o un conjunto o grupo social) ocupa un lugar determinado. En esas condiciones, el *derecho* y lo que se ofrece como tal, adquiere algún sentido para las personas involucradas, que no se desprende de manera directa y espontánea, ni de la letra de la norma ni de la voluntad de los agentes de aplicación.

Así, por ejemplo, la institución relativamente reciente de la Asignación Universal por Hijo, saca a la luz algunas de estas cuestiones que, sin embargo, trascienden a este componente de la seguridad social y son observables en otras áreas de políticas, aun cuando se trata de instituciones más arraigadas¹². En el caso de este nuevo componente de las asignaciones familiares, esas cuestiones se refieren a las condiciones en las que ésta deviene (o no) en un

¹¹ Una persona anciana es una persona con muchos años que, quizás, tiene dificultades para moverse y a veces, para comprender... Pero sigue siendo el señor o la señora Fulano o Mengana; y ese tratamiento respetuoso no va contra la comunicación afectuosa y comprensiva, que cada situación particular requiere. El tratamiento tan familiar de "abuelo" o "mamita" no es pertinente más que en el marco de relaciones de confianza y simétricamente establecidas.

¹² He observado ya hace unos años, en un servicio de PAMI del interior del país, la resignación con que se retiran personas ancianas, radicadas en parajes distantes de los centros urbanos, donde no hay servicios públicos para movilizarse, sin la prestación demandada por razones banales, como "no tenemos los formularios, venga mañana"; o "la señorita Fulana ya se retiró"; o "la única silla de ruedas que tenemos todavía no la devolvieron".

derecho en la vivencia y en la auto-percepción de personas con una larga trayectoria de “beneficiarias” de planes sociales, según registran algunos observadores.

Fundada en el lenguaje de los derechos, instituida como ampliación de los derechohabientes de aquellas asignaciones clásicas y gestionada por medios que limitan la intervención de mediadores informales¹³, sin embargo, estas observaciones registran indiferencia con respecto al carácter de la nueva Asignación (o al espíritu de la política) en poblaciones en las cuales los planes sociales estipularon largamente un tipo de relación y regulación estatal, contribuyendo a configurar su experiencia.

Con las diferencias del caso¹⁴ la institución de la AUH (ampliada luego al embarazo), extendió algunas protecciones de las que disponían los asalariados formales a otro conjunto de población trabajadora que se ocupa informalmente, que está desocupada o permanece en la inactividad¹⁵, sin derecho al seguro por desempleo ni a otras prestaciones. Desde su creación, entonces, se incluyó formalmente en un mismo sistema institucional (el de la seguridad social, en particular, el componente Asignaciones Familiares) a ese otro conjunto de población trabajadora pobre. Cualquiera sean sus límites o, aún, los límites y debilidades de la seguridad social en la Argentina, es un error del análisis la insistente caracterización de la AUH como un “plan de transferencia de ingresos”, pues extiende una parte de derechos pre-existentes¹⁶.

Un plan constituye, por definición, una acción transitoria y acotada del Estado (u otra entidad), como respuesta a necesidades presentes (que se presumen transitorias) de algún grupo en particular. Una política de derechos, como fue dicho, supone reconocer necesidades o contingencias comunes de la vida y/o del trabajo. Así, la institución de la seguridad social se adelanta a la posibilidad o riesgos potenciales de sufrir algún evento. La peculiaridad de la AUH es que su creación se justifica en necesidades presentes de un grupo, que se espera y se evalúan como circunstanciales (ser pobres, no tener o tener ingresos mínimos). Sin embargo, su disposición no es transitoria, sino que instala la disponibilidad del recurso, adelantándose a la eventualidad de la desocupación, el trabajo informal y la insuficiencia de ingresos de un hogar con menores. Estas características propias, hacen de la AUH una institución diferente al Ingreso Ciudadano para la niñez, a los programas de transferencias condicionadas de ingresos y también, a las Asignaciones Familiares Clásicas, en cuya institucionalidad se inscribe.

Aclarada su caracterización, puede plantearse la hipótesis de que la experiencia de esas poblaciones a las que ahora alcanza la institución de la seguridad social por medio de este componente peculiar, se configura en relaciones de subordinación tejidas tanto en esas

¹³ Poder Ciudadano (2013), en el capítulo argentino de Transparency International, informa de la situación de una comunidad originaria de la provincia de Formosa, que da lugar a la aparición de la figura de un mediador-gestor para la percepción de la AUH. La distancia con la localidad donde se halla la institución bancaria, los costos para trasladarse y las dificultades idiomáticas, fueron “resueltas” de este modo por esta figura que una vez al mes presta el servicio de retirar el dinero del cajero de todas las familias que cobran la asignación, por un estipendio cuyo monto no se informa.

¹⁴ No es necesario reiterar que la AUH no comprende todos los componentes de las Asignaciones Familiares Clásicas, como la prestación por escolaridad y, aún más, incorpora requisitos de cumplimiento obligatorio que aquellas no toman en cuenta, como los controles médicos de los niños.

¹⁵ De hecho, la absoluta mayoría de titulares de la asignación son mujeres (el 90%), en su condición de madres o tutoras de los menores con derecho. (Maurizio y Bertranou, 2012: 5).

¹⁶ El derecho le asiste a las personas, no tiene fecha de finalización. Sin embargo, suele ser transgredido; puede perderse (la libertad, para los presos), y también puede ser anulado por otra disposición legal. Los derechos no son universales por definición, pueden corresponder a un grupo y dar lugar a la subordinación de otros. Un caso típico, es el ya abolido derecho de los esposos a la patria potestad sobre los hijos.

ocupaciones informales, esporádicas e inestables, como también por la acción estatal, a través de los sucesivos planes sociales de "combate a la pobreza".

En consecuencia, es posible y se puede explicar, que la AUH sea comprendida como un plan más, que se recibe "por ser pobre". La duda es si la desvinculación en la práctica de la condición laboral (por lo tanto, de alguna identidad que suplante a "pobre") no contribuye a sostener una interpretación y un sentido que tiene también, entonces, una base empírica.

Sabido es que el sujeto de la política social no es ajeno a lo que la política social hace. No hay, sin más, un sujeto pre-constituido, porque al definir quién merece y determinar razones de merecimiento de los recursos y prestaciones que dispone y al enunciar al "beneficiario", (ciudadano, trabajador o pobre o vulnerable) le da existencia; porque establece condiciones y obligaciones; y porque clasifica y diferencia, según esas razones. Si la política en general es, por excelencia, constitutiva de sujetos, la política social participa de ese poder. No obstante, como ya fue dicho al inicio, una política se hace y existe también en el encuentro con quienes se nombra, se considera, se presupone como el sujeto "beneficiario" (ciudadano, trabajador o pobre o vulnerable) que nunca es una *tabula rasa*, sino también un sujeto ya constituido en esas largas experiencias previas, para este caso, de sobrevivir con los sucesivos planes sociales, de relacionarse con agencias formales o con mediadores diversos en la condición de "pobres" como máximo merecimiento. Por lo tanto, la política (la AUH) no encuentra un sujeto "sin" recursos, sino despojado de la experiencia en la que se conforman disposiciones propias del derecho y la ciudadanía moderna, pero hábil en reglas conformadas en esas relaciones con el Estado, con sus agencias, con sus mediadores, con las que se vive y convive.

Si la hipótesis precedente es pertinente en general, en este caso dicha percepción y vivencia preceden y superan a la institución de la AUH. Y da cuenta de que la institución "cultural" de la política tiene tiempos más largos (pero que después se hacen más estables) que el dictado de las normas.

Conclusión

En síntesis, el encuentro (o desencuentro) con el Estado en la experiencia cotidiana es, valga la redundancia, en la cotidianidad de y con sus agencias y agentes: el encuentro en y con la escuela, el hospital, el centro de salud, las oficinas del municipio, las asistentes sociales, los médicos y, también, el puntero político, los militantes o los líderes comunitarios de los Centros de Integración Comunitaria. La referencia al Estado en abstracto desresponsabiliza y oculta, precisamente, los modos diversos de encuentro con y de ser el Estado. Si la política se desenvuelve por una red de conexiones diversas, la experiencia de los ciudadanos (sea como sujetos de derecho o clientes de la asistencia) se comprende en esas ramificaciones donde las personas nos encontramos cara a cara y nos conectamos con las esperas, los pasillos, los trámites, las colas y donde -también- se adquieren obligaciones y sentido "del deber": sea como sujetos autónomos en una comunidad de iguales (o semejantes) o como deudores de favores.

Por cierto, la progresividad de las políticas fundadas en los principios de los derechos sociales radica, en primer lugar, en esa dirección general que imprimen a la acción y también en lo que aportan como lenguaje y recursos formales para disputar por prácticas "ciudadanizadoras", allí donde las acciones estatales contribuyeron (o contribuyen) a la segmentación y a la dislocación del sujeto de los derechos sociales.

Pero las mejores y más justas políticas se concretizan en esa escala cotidiana; y no caen (no "impactan", como se dice), en una "tierra libre de mejoras", sino donde hay agentes y agencias haciendo lo suyo -y de las suyas-: usuarios, con diversas experiencias y recursos, maestros y escuelas; salas, médicos, agentes de salud; punteros, militantes, etc. Por lo tanto, una vuelta de tuerca a la que empuja la pregunta por la institucionalidad de los regímenes de política social y sus alcances, se da en dirección de poner en el foco de la acción reflexiva al "servicio público" y su profesionalismo; y con ello, necesariamente, a la responsabilidad del Estado como empleador.

Bibliografía

Bertranou, Fabio y Roxana Maurizio (2012): *Transferencias Monetarias para Niños y Adolescentes en Argentina: Características y Cobertura de un "Sistema" con Tres Componentes*. International Policy, Research brief N° 30. Center for inclusive Growth.
<http://www.ipc-undp.org/pub/esp/IPCPolicyResearchBrief30.pdf>

Bourdieu, Pierre (1990): *Sociología y cultura*. Grijalbo, México.

Castel, Robert (2004): *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

Grassi, Estela (2012): "La política social y el trabajo en la argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición". En: [e-latina](http://www.e-latina.org) Revista Electrónica de Estudios Latinoamericanos Unidad de Docencia e Investigaciones Sociohistóricas de América Latina (UDISHAL) Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires = <http://www.iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/elatina>

Poder Ciudadano (2013): *Análisis de riesgos a la integridad en programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina. Asignación Universal por Hijo para integración social*. Capítulo argentino de Transparency International.

Rosanvallo, Pierre (2012): *La sociedad de iguales*. Ed. Manantial, Buenos Aires.