



FLACSO
ARGENTINA

Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social

Área de Estado y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Los paradigmas de justicia social en la política social argentina.

¿Redistribuir o reconocer?

Tesista: Mariajosé Rosales Baptista

Directora de Tesis: Dra. Gabriela Wald

Buenos Aires, 2021

Agradecimientos

A mi familia, respaldo incondicional.

A mis amigas, sororas invaluableles.

A Gabriela Wald, mi directora de tesis, por el tiempo dedicado a la lectura y sus recomendaciones siempre atinadas.

Y de manera especial, más que agradecimiento, dedicatoria, para quienes la justicia social es bandera y acción prioritaria.

Resumen

La justicia social constituyó un fenómeno de alto impacto político, social y discursivo en nuestra región y de manera significativa en la historia política y social de la Argentina. Los nuevos escenarios sociales generan una serie de interrogantes que interpelan la manera en que los Estados y las políticas públicas vienen interpretando la justicia social, pensar la justicia social y cómo desatar sus nudos, parece necesario en un contexto particular de profundas desigualdades. Es parte del sentido común en las ciencias sociales y la academia una perspectiva integral sobre las múltiples dimensiones que atraviesan la cuestión social y las problemáticas sociales en general, y por ende los elementos que deben abordar cualquier proyecto de justicia social, aun así, existe una diferenciación importante entre las dimensiones definidas analíticamente y los criterios y categorías que los actores sociales construyen y utilizan en su práctica cotidiana, en sus luchas por el poder, y sobre todo, el uso que hace el mismo Estado en su ejercicio del diseño y ejecución de las políticas públicas. Con el interés de contribuir a este marco de reflexión, y entendiendo la complejidad y el desafío analítico que representa la problematización de un concepto como es, el de justicia social, la presente tesis realiza un análisis de los paradigmas de justicia social presentes en la política social Argentina, ejemplificándolos a partir de La Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Programa de Orquestas Juveniles e Infantiles de la Ciudad de Buenos Aires para ver qué concepciones de justicia social subyacen a cada una de ellas, y en qué medida abordan la cuestión social, y el acompañamiento de los procesos de inclusión e integración de las infancias y juventudes.

PALABRAS CLAVE: JUSTICIA SOCIAL, POLÍTICAS SOCIALES, REDISTRIBUCIÓN, RECONOCIMIENTO

Listado de siglas

AF: Asignaciones familiares

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES: Administración Nacional de Seguridad Social

AUH: Asignación Universal por Hijo

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CGT: Confederación General del Trabajo

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

DINIECE: Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa

EPH: Encuesta permanente de Hogares

FLACSO: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

ME: Ministerio de Educación

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

PFIS: Plan Familias por la Inclusión Social

PJJHD: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

SCyE: Seguro de Capacitación y Empleo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POIJ: Programa de Orquestas Infantiles y Juveniles

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

UNVM: Universidad Nacional de Villa María

ZAP: Zonas de Acción Prioritaria

Índice

RESUMEN.....	1
LISTA DE SIGLAS.....	2
CAPITULO 1: Introducción	4
El Problema	6
Objetivos	10
Estrategia metodológica	11
Estructura de la tesis.....	12
CAPITULO 2: Los paradigmas de justicia social y la política social argentina	15
El origen de la justicia social.....	18
La redistribución y el reconocimiento: Los paradigmas populares de la justicia social.....	22
La justicia social en la evolución de la política social argentina	27
El Estado capitalista clásico: el previo a la justicia social redistributiva.....	28
El Estado de Bienestar y el paradigma de justicia social por redistribución	31
El Estado capitalista neoclásico y el paradigma de justicia por reconocimiento.	36
CAPITULO 3: Una lectura de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina (AUH) desde el paradigma de justicia social por redistribución	42
El Modelo de desarrollo con inclusión social	43
El nacimiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH)	47
La estrategia de intervención de la AUH y las dimensiones del paradigma de la redistribución	50
Asignación de ingresos: los pisos mínimos a la infancia	53
El paradigma de la protección ampliada de la infancia y la redistribución (universal-focalizada) ..	57
Los aprendizajes de la estrategia de intervención de la justicia redistributiva en la política de infancia	65
CAPITULO 4: Una lectura de la Política de Orquestas infantiles y juveniles de CABA desde el paradigma de justicia social por reconocimiento	68
El Programa de Orquestas infantiles y juveniles de la Ciudad de Buenos Aires (POIJ).....	75
La estrategia de intervención de la política de Orquestas y las dimensiones del paradigma de reconocimiento	78
La cultura en agenda: Un recurso para abordar la injusticia en las infancias y juventudes	85
Las percepciones sobre una política de igualdad de oportunidades y reconocimiento.....	88
Los aprendizajes de la estrategia de intervención de la justicia por reconocimiento en la política de infancia y juventud.....	92
CAPITULO 5: Conclusiones	96
Referencias bibliográficas	104

Capítulo 1

Introducción

En el terreno de las políticas públicas, la definición, diagnóstico y tratamiento de los problemas sociales han sido definidos a través de debates en torno a las interpretaciones ideológicas, políticas y teóricas de conceptos sociales troncales como el de justicia social¹, desigualdad, inclusión, entre otros.

Las ideas surgidas de estos debates han servido para justificar y legitimar los marcos de las políticas y programas que hacen frente a las cuestiones sociales², definidas en la agenda pública, en un clima de época y contexto sociopolítico y cultural específico.

Si bien las sociedades modernas lograron en buena parte del siglo XX conquistar mejoras sociales significativas con respecto a décadas previas, en el presente las problemáticas sociales no parecen dejar de aumentar, y los proyectos políticos que dieron respuestas a las demandas de grandes sectores de la sociedad, se han ido debilitando junto con las instituciones de bienestar, perdiendo cada día más legitimidad (Himanen, Castells, 2002).

¹ “La justicia social, se refiere a la definición de la justicia distributiva que tiene que ver con lo justo o lo correcto con respecto a la asignación de bienes en una sociedad. Coexisten distintas visiones sobre qué tipo de desigualdad es relevante y debe ser prevenida mediante la acción pública. Dentro de esa discusión existen distintas “ideas de justicia” que presentan visiones diferentes acerca de la igualdad y su relación con la política pública. Distintos especialistas han desarrollado enfoques sobre la justicia distributiva como Rawls (1999), Nozick (1988), Sen (1992,1999), Stuart Mill (19849), Nagel (200).” Mazzola (2015: 180)

² Se utiliza el concepto de cuestión en el sentido planteado por (Oslak y O'Donnell,1976) cuando refieren a la “cuestión social problematizada” entendiendo por la misma a aquella que aparece dentro de la agenda de problemas sociales que requieren una toma de posición por parte de una o varias agencias estatales.

Si tuviéramos que mencionar los motivos que explican estos cambios, puede decirse que vienen acompañado de las grandes transformaciones de la modernidad a la posmodernidad (Karl Polanyi)³, reflejadas a través de dos campos claves: uno el material, con los giros en las formas de producción y acumulación del capitalismo, caracterizado con el paso del modelo industrial masivo a la financiarización y, dos el cultural, con el pasaje de la modernidad sostenida de los grandes relatos que dieron sentido a la época, a una posmodernidad que no sólo cuestiona sino deja atrás estos relatos, e introduce una sociedad fragmentada (García Delgado, 2020).

Este escenario trae consigo nuevas demandas colectivas, que redefinen y suman nuevas demandas a la cuestión social y a la justicia social misma, presentando a las instituciones tradicionales como el Estado - nación y a las políticas públicas importantes desafíos.

La justicia social constituyó un fenómeno de alto impacto político, social y discursivo en nuestra región, y de manera significativa en la historia política y social de la Argentina. Pensar la justicia social y cómo desatar sus nudos, parece necesario en un contexto particular de profundas desigualdades.

Como suele suceder en tiempos de cambios acelerados, la dispersión de conceptos y discursos no siempre encuentran apoyos sólidos en el campo de la reflexión sosegada y en el desarrollo de instrumentos de conocimiento empírico.

³ Karl Polanyi a través de su libro *La gran transformación* caracteriza el liberalismo económico como un proyecto utópico cuya puesta en práctica habría destruido los cimientos materiales y políticos de la sociedad moderna. Metodológicamente, la gran transformación une datos económicos, sociológicos y antropológicos para analizar acontecimientos históricos de los procesos de transformación social con la financiarización económica.

Con el interés de contribuir a este marco de reflexión, y entendiendo la complejidad y el desafío analítico que representa la problematización de un concepto como es, el de justicia social, la presente tesis realiza un análisis de los paradigmas de justicia social presentes en la política social Argentina, ejemplificándolos a partir de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la política de orquestas juveniles e infantiles de la Ciudad de Buenos Aires, dos políticas sociales que desde distintos enfoques abordan la cuestión social de las infancias en la Argentina.

La decisión de ubicar la problematización de la justicia social en el campo de las políticas públicas obedece a que en las políticas sociales no solo se ven reflejados los problemas sociales y las formas en que se manifiesta la cuestión social en un colectivo, sino, que es también a través de las estrategias de intervención desplegadas por las políticas, en donde se cristaliza la concepción de justicia que subyace en la sociedad y sus instituciones (Mazzola, 2015).

El problema

Estamos familiarizados con los problemas de la injusticia, la falta de equidad, la desigualdad y la inmoralidad, solo que hemos olvidado como hablar de ellos. La socialdemocracia articuló estas cuestiones en el pasado, hasta que también perdió el rumbo (Judt, 2011: 2017).

En el campo de las ciencias sociales se viene problematizando conceptos como el de justicia social desde diferentes perspectivas. Si bien los debates de justicia estuvieron centrados en otro momento en la distribución, ahora se discuten entre el paradigma de redistribución, por una parte, y el paradigma del reconocimiento por el otro (Fraser, 2008).

El primero, más conocido, está constituido por las reivindicaciones redistributivas, el cual promueve una redistribución más justa de los recursos y de la riqueza. Este paradigma cubre la mayor parte de la teorización sobre la justicia social durante los últimos 150 años, abanderada por corrientes de izquierda, y tendiendo como máximo exponente al Estado de Bienestar.

El segundo tipo de reivindicación de justicia social, es el que se inserta en “la política de reconocimiento”. Inscrito más en la tradición política liberal, para este paradigma lo central es un mundo que reconoce y acepta las diferencias y categorizaciones sociales basadas en diversas dimensiones culturales y sociales, en general adscritas, tales como etnia, “raza”, género, edad, entre otras. Aspira más a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, que a reducir las desigualdades de las posiciones sociales y de carácter estructural, permitiéndole a cada cual acceder a posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa.

Más allá de la diferenciación entre estos dos paradigmas de justicia, hoy en día, es parte del sentido común en las ciencias sociales y la academia una perspectiva más integral sobre las múltiples dimensiones que atraviesan la cuestión social y las problemáticas sociales en general, y por ende los elementos que deben abordar cualquier proyecto de justicia social. Aun así, es importante señalar que hay una diferenciación importante entre las dimensiones definidas analíticamente y los criterios y categorías que los actores sociales construyen y utilizan en su práctica cotidiana, en sus luchas por el poder, y sobre todo, el uso que hace el mismo Estado en su ejercicio del diseño y ejecución de las políticas públicas.

Esta diferenciación se evidencia en la práctica, con el distanciamiento generalizado de la política cultural respecto de la política social y de la política de la diferencia respecto a la política de la igualdad. Quienes defienden muchas veces la redistribución igualitaria definen a las visiones del reconocimiento como *naïve* para la consecuencia de la justicia social, a la inversa, los defensores del reconocimiento condenan el fracaso del igualitarismo económico ya que según estos prescinde de las diferencias para garantizar las justicias de las minorías. Estas posturas quedan atrapadas en una especie de visión restringida a la hora de plantear estrategias de intervención a los problemas sociales.

No es un secreto que las políticas clásicas de reivindicación de derechos se enfrentan con nuevos desafíos. Los nuevos escenarios sociales generan una serie de interrogantes que interpelan la manera en que los Estados y las políticas públicas vienen interpretando la justicia social.

De esta manera y teniendo en cuenta que las problemáticas sociales contemporáneas requieren de un marco integral de justicia para ser abordadas, la propuesta de pensar los paradigmas de justicia social en relación a la política social argentina, en el caso específico como se propone en esta tesis, a través del análisis de la política de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la política de Orquestas Infantiles y Juveniles de la Ciudad de Buenos Aires, en el periodo 2009-2015, resulta un ejercicio interesante para ilustrar y alimentar los debates sobre justicia social en las políticas públicas.

Este marco teórico brinda categorías que ayudan a indagar cuáles modelos de sociedad, de derechos y de ciudadanía se encuentran detrás de la formulación de las políticas públicas, pensar a las mismas en contextos situados, ver qué

concepciones de justicia social subyacen a cada una de ellas, y en qué medida abordan la cuestión social, en este caso específico como abordaremos dos políticas de infancias y juventudes, el acompañamiento en los procesos de inclusión e integración de estas.

El recorte periódico definido para el análisis responde a una coyuntura política específica en la Argentina, la cual se le identifica con el paso del modelo neoliberal al modelo “productivo inclusivo”⁴. En este marco, el Estado Nacional adquirió centralidad en el escenario político buscando dar respuesta a las nuevas problemáticas vinculadas a la desintegración social.

Para esto, las intervenciones estatales fueron acompañadas por la generación y/o rediseño de políticas públicas introduciendo nuevos matices en las estrategias de intervención para abordar las múltiples cuestiones sociales. Es bajo este periodo que nace, la Asignación Universal por Hijo, la obligatoriedad de la escuela secundaria, y una reversión nacional del sistema Orquestas y Coros, con el lanzamiento de Programa Nacional de Orquestas y Coros para el Bicentenario (POyCB), hitos que he considerado interesantes para el marco de análisis planteado.

⁴ El modelo productivo inclusivo se caracteriza por generar una praxis concreta desde el Estado en relación con la economía y la sociedad. El estado cobra un rol central en la agenda y políticas públicas con una concepción sobre la resolución de la crisis de endeudamiento a través del fortalecimiento del mercado interno, la industrialización y la generación de empleo de calidad y nuevas cadenas de valor. Además, garantizar un paquete de políticas sociales para asegurar pisos básicos para el bienestar de grandes sectores de la población en materia de ingresos, educación y salud. La definición del modelo de desarrollo inclusivo, supone o es más amplio que “el modelo” en el sentido de que es también una visión estratégica del cambio ocurrido tanto a nivel nacional y regional como mundial. Un enfoque analítico en el cual confluyen matrices nacional-populares, neodesarrollistas, progresistas y de izquierda latinoamericana que terminan por perfilar un modelo de desarrollo con inclusión social. (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2015)

Objetivo general

Analizar los paradigmas de justicia social presentes en la política social Argentina, a través de las estrategias de intervención de la política de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Política Orquestas Infantiles y Juveniles de la Ciudad de Buenos Aires, bajo el periodo de 2009-2015.

Objetivos específicos

1. Contextualizar los paradigmas de justicia presentes en el trayecto de la política social de la Argentina.
2. Analizar el paradigma de justicia social por redistribución, a través de las estrategias de intervención de la política de la Asignación Universal por Hijo (AUH).
3. Analizar el paradigma de justicia social por reconocimiento a través de las estrategias de intervención en la política de Orquestas Infantiles y Juveniles de la Ciudad de Buenos Aires.

Es importante dejar claro que el objetivo de esta tesis se centra en analizar bajo una mirada integral las condiciones estructurales que evidencian modelos de justicia social, específicamente los paradigmas de redistribución y reconocimiento en la política social Argentina.

De esta manera y si bien se introducen ejemplos de caso, está lejos de ser un estudio comparativo entre políticas sociales. Las políticas introducidas, son medios para visibilizar la materialización de la justicia social en la argentina.

La decisión de seleccionar específicamente estos dos casos, se hace en virtud a que sus estrategias de intervención encuadran por separado en cada uno de los paradigmas de justicia mencionados. Por ende, son pertinentes a la hora de ilustrar la reflexión.

El período y espacio temporal de análisis, si bien ubica principalmente en el período 2009-2015, momento de la creación y auge de la AUH, y donde el Estado tomó un lugar preponderante en la agenda pública y académica, no es una limitante para la revisión histórica que contextualiza el surgimiento de los paradigmas de justicia en historia de la política social argentina.

Estrategia metodológica

Esta tesis se ubica en parte, dentro del campo teórico de políticas públicas, específicamente en la instancia del diseño de las estrategias y los mecanismos de intervención de las políticas públicas, con una visión holística sobre la política social.

Precisamente, Rossi (1989) sitúa el análisis relativo a la conceptualización y el diseño de las intervenciones como una de las tres clases de análisis evaluativo de las políticas públicas. En tanto que la intervención debe surgir ante la necesidad de hacer frente a un problema social reconocido, unido a la voluntad de iniciar “acciones objetivas y organizadas para resolverlo”, esta cuestión ha de poder ser objeto de análisis. De este modo, esta vertiente analítica de la investigación se centra en cuestiones tales como la valoración del diagnóstico y las relaciones que existen entre cómo se identifican y determinan los problemas;

y, a partir de esto, cómo se establece y concreta el diseño de la estrategia y los instrumentos de la política pública a desarrollar (Rossi, 1989)

Con respecto a la estrategia teórico-metodológica, se han utilizado diferentes mecanismos para responder a la problemática planteada y a los objetivos de la tesis. En líneas generales, la tesis utiliza como estrategia de abordaje el análisis de contenido de documentos académicos de carácter teórico en mayor medida.

También se sirve de trabajos con datos cualitativos y cuantitativos obtenidos de estudios de casos elaborados por investigadoras especialistas en ambas políticas. Documentos de análisis de impacto de centros de investigación, universidades, bases de organismos nacionales e internacionales que presentan evidencia cuantitativa y cualitativa de estudios de impacto sobre las políticas. Bibliografía específica sobre implementación, teoría y alcances de las asignaciones a los beneficiarios. Por otro lado, como complemento se incorporan desde el análisis de fuentes secundarias de carácter audiovisual (prensa, redes sociales, documentales etc...) con testimonios de quienes diseñaron, coordinaron y llevaron adelante la política, además de beneficiarios de las políticas.

Estructura de la tesis

Habiendo desplegado en el primer capítulo, la introducción, el problema y la construcción del objeto de investigación, y una vez especificado el interés por abordar el mismo desde las políticas sociales mencionadas, se describen a continuación las principales líneas argumentales de los capítulos siguientes que componen esta tesis.

El capítulo 2

El objetivo es enmarcar teóricamente el objeto de investigación de esta tesis y contextualizar los paradigmas de justicia de distribución y reconocimiento en la política social Argentina. Se abordarán debates principales sobre justicia social en la modernidad, para luego contextualizar la aparición de los principales modelos de justicia social en la evolución de la política social en la Argentina, de la mano de los cambios estructurales de los modelos de acumulación y desarrollo del país.

El capítulo 3

En este capítulo describiré en primera instancia como nace y cuáles son las características principales de la Asignación Universal por Hijo. En segundo lugar analizaré en profundidad las estrategias y los instrumentos de intervención desplegados por la política con ayuda de los elementos teóricos de justicia, con el interés de revelar la concepción de justicia que maneja la misma y también analizar los resultados en su intento de acompañar los procesos de inclusión de las infancias.

El capítulo 4

En este capítulo muy similar a la pretensión del anterior, describiré en primera instancia como nace y cuáles con las características principales de la Política de Orquestas infantiles y juveniles de la Ciudad de Buenos Aires. En segundo lugar analizaré en profundidad las estrategias y los instrumentos de intervención desplegados por la política con ayuda de los elementos teóricos de justicia, con

el interés de revelar la concepción de justicia que maneja la misma y también analizar los resultados en su intento de acompañar los procesos de inclusión de las infancias y juventudes.

El capítulo 5

Es el de las conclusiones de la tesis, busca reflexionar en el escenario de las transformaciones actuales sobre uno de los problemas inherentes a la naturaleza de la justicia: la tensión entre la redistribución y el reconocimiento. Se reconstruye la totalidad del argumento y se extraen conclusiones a la problemática, en torno a la discusión y relectura de la justicia social en su relación con las políticas públicas, específicamente la limitaciones y oportunidades de la manifestación de los paradigmas de justicia en la políticas sociales a la hora de abordar y acompañar problemas sociales y procesos de inclusión de las infancias.

Capítulo 2

Los paradigmas de justicia social y la política social argentina

“En la política social se expresa lo considerado justo en una determinada sociedad”. Mazzola (2015)

El presente capítulo enmarcará teóricamente la investigación. El objetivo es contextualizar la aparición de los paradigmas de justicia social en la evolución de la política social argentina. De esta manera, en principio describiré los principales debates teóricos sobre justicia social en la modernidad, para luego, de la mano de los cambios en los modelos de acumulación y desarrollo en la Argentina, pasar a la descripción de los paradigmas de justicia en su política social.

Para analizar la justicia social en el marco de las políticas sociales, me valgo de un esquema conceptual que ve a las políticas públicas más allá de un conjunto de acciones técnicamente calculadas e independientes de las tramas que las definen y explican sus efectos, como los elementos centrales que son en la producción y la reproducción del orden social (Danani, 1996).

Las políticas públicas son, según Oszlak y O'Donnell (2007), un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concilia el interés de otros actores de la sociedad civil. Los actores son “todo sujeto individual o colectivo cuya identidad les permite reconocerse como colectividad o como parte de ella y con capacidades estratégicas” (Acuña y Chudnovsky, 2013: 36). Dentro y fuera de las instituciones, los actores tienen la posibilidad de identificar sus intereses e ideología, traducirlos en objetivos y diseñar acciones para alcanzarlos.

Las políticas sociales, que forman parte de la política pública serían las propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin específico de definir -el qué y el cómo- de la agenda distributiva, para asegurar el reconocimiento, la ampliación y llegadas de derechos en una sociedad específica. Esta toma de postura del Estado tiene siempre lugar en el marco de un proceso social histórico específico de pujas distributivas y político- institucionales en el que inciden multiplicidad de actores y sus coaliciones, generando movimientos verticales y horizontales, redefiniendo a su vez, posiciones y cristalizaciones institucionales (Mazzola, 2015).

Bajo este orden de ideas, existe entre las políticas y la estructura social una relación bidireccional, esto quiere decir que al tiempo que las intervenciones de las políticas impactan en la estructura social, esta última, impacta en la propia política social, pues la política es fruto de su propia contextualización espacio- temporal de la que no puede escapar, como tampoco desconocer la presencia de actores y movimientos colectivos. (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000:23)

Asimismo, como expone Grassi (2006), la cuestión social o las problemáticas sociales no son tales por su dimensión absoluta, sino que existen siempre disputas por su definición y las intervenciones que se priorizan para estas, son condensaciones de procesos de hegemonización político-cultural que caracterizan un ciclo histórico en una sociedad determinada.

Para comprender cómo se ejecuta una política pública, Isuani (2012) propone el concepto de Instrumentos de Políticas Públicas (IPP) en tanto materializadores de la intervención estatal para solucionar las cuestiones de la agenda política. El autor reconoce tres tipos de instrumentos: 1) un dispositivo normativo, compuesto por leyes, decretos y reglamentos que encuadran y autorizan una política pública (poder

legislativo y ejecutivo del estado); 2) un dispositivo de gestión que supone la estructuración de un esquema organizacional para llevar adelante acciones de gestión operativa y de control, y 3) recursos básicos, que pueden ser financieros (endógenos o exógenos), tecnológicos (conocimiento utilizable a escala social para transformar elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios) y de recursos humanos (Isuani, 2012).

A este marco, sumamos el concepto de modelo de desarrollo⁵, el cual combina dimensiones pertinentes a nuestra estructura del análisis: la acumulación, el régimen de bienestar y la articulación entre Estado - Sociedad y su inserción internacional. Estos elementos son clave, ya que permiten ver la relación y tensión del Estado con la economía, la política, la estructura social y los actores que la conforman, relación constantemente en disputa y central para observar el rol del Estado, las políticas públicas y la justicia social.

Consideramos pertinente relacionar el término modelo de desarrollo al de política social, en razón a que las políticas públicas se dan en el marco de un modelo de desarrollo, además de ser producto de la expresión de la estructura social en relación al modelo de acumulación, son las posturas del Estado por acción u omisión frente a la cuestión social. La toma de decisiones del estado no es una casualidad inocente, sino producto de las trayectorias históricas y las correlaciones de fuerzas internas y externas de cada país y región.

Los modelos de desarrollo según (Luz M. Mejía-Ortega y Álvaro Franco-Giraldo, 2007), se originan en la forma como los Estado-nación en relación con la sociedad

⁵ García Delgado y Peirano, definen al modelo de desarrollo fuera del enfoque regulacionista y como algo más que solo el crecimiento del PBI. Para los autores es la forma en que sistemáticamente se distribuye el producto social en una sociedad de manera tal de que se garantice la reproducción de las condiciones de producción en los distintos sectores y el consumo final.

organiza sus recursos materiales y sus instituciones para buscar el progreso y la satisfacción de necesidades de todos sus miembros, articulado con su historia, su cultura, su producción económica, su tradición jurídico política y sus posibilidades de adelanto científico y tecnológico (Cardona, 1993). Los modelos consideran la extensión de capacidades y complejidades de la sociedad y de los individuos, para ofrecer mejores posibilidades de satisfacer sus necesidades y aspiraciones (Agudelo C, 1999).

Franco R (1997), define y clasifica; tres modelos de desarrollo vividos en Latinoamérica durante el siglo XX: a) El crecimiento hacia fuera- (Estado capitalista clásico) b) La sustitución de importaciones (Estado Social/bienestar- Desarrollista) y, c) El modelo post ajuste (Estado capitalista neoclásico). Estos modelos estuvieron separados por fechas importantes para el desarrollo económico: la crisis económica de 1929 y la crisis de la deuda externa en los años 80 (Soldano y Andrenacci, 2006).

El origen de la justicia social

No existe un consenso sobre cuándo surgió el concepto de “justicia social” por primera vez para convertirse en un elemento básico del discurso político,⁶ pero se reconoce que se desarrollaron teorías sobre la justicia social para describir distintos enfoques en los cuales el tema principal son las preguntas del qué y cómo deberían distribuirse los recursos entre los miembros de una sociedad, específicamente, el modo en que las instituciones sociales más importantes distribuyen los derechos y deberes

⁶ Ben Jackson muestra como algunos autores datan el surgimiento de este concepto en diferentes fuentes durante el siglo XIX, pero otros datan su desarrollo en el siglo XVIII. (Jackson, 2005, pp. 356- 373).

fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social.

A partir de la aparición de la “Teoría de la justicia” de John Rawls en 1971, hubo un antes y un después en las políticas públicas. La justicia social que no es sino una forma de lo que se ha denominado clásicamente “justicia distributiva”, empezó a interesar al Estado y a las políticas públicas las cuales hasta ese momento se encontraban dominadas por un espíritu utilitarista (Dierletten, 2012).

Al oponerse al principio utilitarista de las políticas públicas y señalar la importancia de la justicia, Rawls propuso “dos principios”⁷ que servirían para establecer los lineamientos de una sociedad justa. Gran parte de autores y autoras posteriores a Rawls estuvieron de acuerdo con el principio de distribución como criterio fundamental de la justicia social. No obstante, fueron sumando matices en los debates al preguntarse el qué de la distribución: si bienes primarios (Rawls, 1971, 2001), recursos (Dworkin, 1981), impactos medioambientales tanto positivos como negativos (Agyeman y Evans 2004; Heiman, 1996) o capacidades (Nussbaum, 2002, 2007; Sen, 1995, 2010). Por otro lado, hay quienes piden tener en cuenta -el para quién- de la distribución: si al individuo (Dworkin, 1981; Nozick, 1988), a la comunidad (MacIntyre, 1984; Sandel, 1982; Taylor, 2003; Walzer, 2001) o a todas las especies (Mosterín y Riechmann, 1995; Nussbaum, 2007).

⁷ “1. Cada persona tiene derecho al más amplio esquema de libertades básicas compatible con un esquema similar de libertades para todos. 2. Las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer dos condiciones: a) tienen que ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad y, b) estar adscritos a cargos y posiciones accesibles a todos en condiciones de equitativa igualdad de oportunidades” (Rawls, 1986:189).

Según Rawls, lo que se debe distribuir son bienes primarios⁸: aquellas cosas que supuestamente toda persona racional necesita, indistintamente de sus preferencias individuales. La ventaja de estos bienes primarios serían su objetividad; es decir: no dependen de las preferencias individuales de las personas, funcionan como índices para descubrir cuáles de ellas están en la peor situación.

Amartya Sen y Nussbaum(1992), después de Rawls(1971), introducen elementos y categorías que permiten reevaluar los criterios de la distribución. Para estos autores, la justicia debe entenderse como un conjunto de capacidades (la potencialidad de ser y hacer del individuo) y no solamente como un proceso de acumulación de bienes primarios o materiales.

De hecho Sen (2009), expone que la distribución de los bienes primarios presentan dos limitaciones: la primera consiste en que esta distribución trata de homogeneizar a los beneficiarios, presentando un limitante de fondo, debido a que las personas tienen necesidades distintas por su edad, su estado de salud, el lugar geográfico, su temperamento etc..., diferencias que deben ser tomadas en cuenta, para pensar integralmente los esquemas de distribución. El segundo problema que observa Sen (2009), es que los bienes primarios sólo poseen un valor instrumental contingente; considerarlos como fines, sería tratarlos como si tuvieran un valor intrínseco.

El enfoque sobre la capacidad es diferente al de la evaluación utilitarista, porque deja lugar a una serie de actos y estados humanos como importantes en sí mismos y no sólo porque pueden producir utilidad. Sen (2009), no se pregunta por el grado de

⁸ Según Rawls, éstos son: primero, las libertades básicas establecidas en una lista como la libertad de pensamiento y de conciencia, libertad de asociación, definida por la libertad y la integridad de las personas, así como por el imperio de la ley y, finalmente, las libertades políticas; segundo, la libertad de movimiento y de elección de ocupación sobre un trasfondo de oportunidades diversas; tercero, los poderes y las prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad, particularmente de los de las principales instituciones políticas y económicas; cuarto, renta y riqueza; quinto, las bases sociales del respeto de sí mismo (Rawls, 1971: 60-61).

satisfacción de las personas o por la cantidad de recursos con que cuentan para llevar un tipo de vida u otra, sino por lo que estas personas son capaces de hacer o ser realmente.

Este es un giro significativo para pensar la justicia y los esquemas de distribución, porque establece diferencias relevantes sobre las distintas demandas que deben emprender las instituciones en el interior de la sociedad para mejorar la calidad de vida de sus miembros. Pues ya no se indaga por las necesidades básicas, los bienes primarios o los recursos con que cuenta un individuo, sino por las capacidades que le permiten llegar a hacer o ser.

Bajo este mismo espíritu, se fueron sumando nuevas dimensiones al debate sobre la justicia social. En esta oportunidad, otros autores y autoras como Fraser (2006), Honneth (2006) Young (2011), Dubet (2012) introducen elementos complementarios, como lo son: el reconocimiento y la participación.

Para estos autores más contemporáneos parece insuficiente dejar el debate de la justicia en la mera distribución, e introducen el reconocimiento como elemento fundamental para repensar la justicia. Creen que no es suficiente quedarse en la mera redistribución si esto no va acompañado por un reconocimiento, así como una igualdad de oportunidades real en el acceso al poder, en la posibilidad de participar en diferentes espacios públicos o en el acceso al conocimiento.

La redistribución y el reconocimiento: Los paradigmas populares de la justicia social

“Solo si buscamos enfoques integradores que unan redistribución y reconocimiento podremos satisfacer los requisitos de una justicia para todos” (Fraser, 2006: 88)

En “¿Redistribución o reconocimiento? y Escalas de justicia” (2008) Nancy Fraser lleva adelante un análisis sobre los modelos de justicia social que posibilitan abordar y sistematizar los debates sobre las injusticias e inequidades, propias de las sociedades capitalistas.

Para ayudar a clarificar esta situación y las perspectivas políticas a las que da lugar, Fraser propone distinguir dos formas analíticamente diferentes y esbozadas de manera general de entender la injusticia. De esta manera, la autora amplía el concepto de injusticia a partir de dos concepciones fundamentales: la socioeconómica, por un lado, arraigada a la estructura política económica de la sociedad, que produce explotación y/o marginación económica y/o la privación de los bienes materiales indispensables para llevar una vida digna. La segunda forma de entender la injusticia es la cultural o simbólica, la cual se encuentra arraigada a los patrones sociales de representación, de interpretación y de comunicación, ejemplo de ellos son la dominación cultural, el no reconocimiento y el irrespeto.

La presentación de esta distinción analítica de los tipos de injusticias supone una diferenciación también analítica de sus soluciones, plantea Fraser. Para la injusticia económica la solución es algún tipo de reestructuración político-social; esto puede implicar la redistribución del ingreso, la reorganización de la división sexual del trabajo, el someter la inversión a decisiones democráticamente adoptadas o la transformación

de otras estructuras económicas básicas, todas éstas (que difieren entre sí) estarán bajo el término de “redistribución”.

En relación a solucionar la injusticia cultural, la autora sostiene que se debe hacer a través de algún tipo de modificación valorativa y cultural; esto es la re-evaluación cada vez mayor de identidades irrespetadas y de los productos culturales de grupos menospreciados por cuestiones de género, edad, “raza” o nacionalidad. Estos podría implicar reconocer y valorar positivamente la diversidad cultural; o de manera más radical podría ser una transformación total de los patrones sociales de representación, de interpretación y de comunicación creando cambios en la autoconciencia de todos/as. Aunque estas soluciones difieren entre sí, todas quedan contempladas bajo el término de “reconocimiento”.

El término reconocimiento proviene de la filosofía hegeliana y, en concreto, de la fenomenología de la conciencia. En esta tradición, el reconocimiento designa una relación recíproca ideal entre sujetos, en la que cada uno ve al otro como su igual y también como separado de sí. Se estima que esta relación es constitutiva de subjetividad: uno se convierte en sujeto individual sólo en virtud de reconocer a otro sujeto y ser reconocido por él. Por tanto, el reconocimiento implica la tesis hegeliana, considerada a menudo opuesta al individualismo liberal, de que las relaciones sociales son anteriores a los individuos y la intersubjetividad es anterior a la subjetividad. (Fraser, 2008: 86)

De los teóricos de la igualdad, que ya habían planteado las diferencias económicas estructurales se encuentran Karl Marx y Amartya Sen, recientemente. Este modelo construyó una representación de la sociedad en términos de clases sociales y de focalización de la lucha contra las desigualdades en la esfera del trabajo, cubriendo además la mayor parte de la teorización sobre la justicia social durante los últimos 150 años, abanderada por corrientes de izquierda, y tendiendo como máximo exponente al Estado de Bienestar.

De los teóricos políticos que han conceptualizado la naturaleza de la injusticia cultural o simbólica han sido Charles Taylor, Honneth, en la actualidad; entre otros. Este

segundo paradigma se enmarca en el escenario de la actualidad sociopolítica, al que teóricos como Slavoj Žižek, Benjamín Arditi y Chantal Mouffe han definido como “pospolítica” o política posmoderna. Entendiéndose, como el modelo político en el que los intereses pasan más por un reconocimiento de la diferencia, que por los reclamos de desigualdad entre clases. Según los autores, el sujeto post político renuncia a interpelar y luchar por las grandes reivindicaciones, derechos y libertades universales, abandonando las viejas divisiones ideológicas y dejando de cuestionar las consecuencias de lo económico sobre lo político.

El paradigma de redistribución desarrollado por Fraser (2008), se piensa a la estructura social según el lugar que ocupan los individuos en la misma, y trata de reducir las brechas existentes entre sus ingresos, condiciones de vida, acceso a servicios, y escolaridad, etc. Brecha que se ve intensificada por la desigualdad existente en términos de edad, calificaciones o talentos.

Este modelo de justicia social busca que las posiciones en la sociedad se vean más próximas las unas a las otras. Sin embargo, la autora realiza críticas al modelo considerando que el mismo es más redistributivo que igualitarista, ya que los derechos giran en torno a ciertos sectores, puntualmente, trabajadores formales, quedando por fuera de la seguridad social otras minorías que se pueden ubicar en el sector informal, o estar representados en minorías migrantes, mujeres y los propios niños/as.

El paradigma de justicia por reconocimiento, en cambio, considera que deben existir las posibilidades para todos de acceder a las mejores posiciones de la estructura social en función de un principio de reconocimiento. Las inequidades existentes producto de este sistema serían justas ya que las posibilidades a ocupar las mejores posiciones están “abiertas a todos”. Según el desarrollo teórico de Dubet (2011), el

contrato social se individualiza, pues prima la lógica de recompensa, movilidad y éxito individual. Hay menos intervención del Estado. La desigualdad se conjuga con la discriminación. Ante esto aparecen políticas compensatorias y de discriminación positivas, que van construyendo la identidad del “beneficiario” como pobre.

Como se observa, el dilema redistribución-reconocimiento es complejo sostiene Fraser (2008), ya que las soluciones de ambas injusticias suponen propuestas contrapuestas: mientras que para abolir la desigualdad socioeconómica se propone socavar la diferenciación de grupos (eliminación de las clases sociales, por ejemplo), para solucionar la injusticia de reconocimiento se tiende a promover los grupos y hacerlos visibles (reconsideración de las identidades sexuales, por ejemplo).

Siguiendo con este mismo esquema teórico, la autora sostiene que el género, además, pertenece a un grupo que ella denomina “bivalente” Existen colectividades en tipos ideales que se ubican en ambos extremos, por un lado, la clase trabajadora explotada que sufren injusticias distributivas; por otro lado, en el otro extremo, las colectividades de la sexualidad menospreciada, con injusticias derivadas de un reconocimiento inadecuado, que exigen como remedio el reconocimiento.

En el primer caso, la lógica de la reparación consiste en eliminar al grupo como grupo; en el segundo, consiste en valorar la “grupeidad” de grupo, reconociendo su especificidad. Sin embargo, existen casos que se alejan de los tipos ideales y que Fraser considera mucho más complicados de entender; modos híbridos que combinan rasgos de las clases explotadas con los de la sexualidad menospreciada. Estas colectividades las denominan “bivalentes”, se distinguen como colectividades en virtud tanto de la estructura política-económica como de la estructura cultural-valorativa de la sociedad. Como son colectividades oprimidas y subordinadas, las injusticias de las

que son víctimas pueden atribuirse, en última instancia, a la economía política y a la cultura, simultáneamente (Fraser, 1997), es decir, una colectividad que es paradigmática e híbrida a la vez, ya que incluye las dos dimensiones de desigualdad: la político-económica y la cultural-valorativa.

Para el fin de esta esta tesis me parece interesante pensar la justicia social en términos de redistribución y reconocimiento a la hora de analizar las políticas sociales. Este marco teórico brinda categorías que ayudan a indagar cuáles modelos de sociedad, de derechos y de ciudadanía se encuentran detrás de la formulación de las políticas sociales, pensar a las mismas en contextos situados, ver qué concepciones de justicia social subyacen a cada una de ellas, y en qué medida contribuyen a la cuestión social, en este caso específico como abordaremos dos políticas de infancias, su contribución en la problemática de las infancias. El interés último, es aportar a los debates de la expansión de agendas públicas más inclusivas, con una visión más integral en torno a la justicia social, que acompañen los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas.

Ahora bien, los modelos de justicia mencionados hasta acá, no son meros esquemas teóricos, por lo tanto, cuando los Estados eligen centrarse en un paradigma u otro, implica determinados programas y líneas de acción. Teniendo en cuenta esto, en el siguiente apartado observaremos a través de la evolución de la política social en la Argentina, políticas mediadas por las condiciones estructurales que la atraviesan a lo largo del tiempo, evidencias de muchas de las dimensiones que integran los modelos de justicia social descritos.

La justicia social en la evolución de la política social argentina

Como he mencionado al principio, y habiendo definido los paradigmas de justicia, en esta segunda parte del capítulo, trato de ubicarlos en la evolución de la política social argentina. Lo haré a través de la presentación de los cambios en modelos de desarrollo⁹ (acumulación y régimen de bienestar), teniendo en cuenta la problemática del trabajo y las transformaciones que ha sufrido la estructura social. Describo en este recorrido, el paso de modelos de Estado desarrollistas o de bienestar (nacional-populares), neodesarrollistas - progresistas a modelos de libre mercado.

Para realizar este recorrido retomo los periodos construidos por Soldano y Andrenacci (2006), en su trabajo sobre *“La aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”*¹⁰. Acá, los autores toman como referencia central los modelos de Esping-Andersen, los cuales, a pesar de encontrarlos esquemáticos¹¹, les permiten pensar a la política social en función de la trama política y socioeconómica en los capitalismos del siglo XX, cuestión que nos es útil ya que comparte el espíritu de esta tesis.

⁹ En América Latina, durante el último siglo, los modelos de desarrollo se han fundamentado principalmente en la teoría Keynesiana del Estado de Bienestar (sin llegar a desarrollarse realmente), en industrialización basada en la sustitución de importaciones, en la planificación central, para el caso específico de Cuba, y en la concepción liberal después de los 80. Estos modelos han dado lugar, en cada caso, a sistemas de protección social que han fluctuado entre los enfoques de la seguridad social, el seguro social y la asistencia social, pasando por las redes mínimas de protección social y el manejo social del riesgo. Estos dos últimos impulsados por organismos internacionales como el Banco Mundial. (Mejía, Luz y Giraldo, Albaro; 2007)

¹⁰ El trabajo se encuentra disponible en línea y fue publicado en ANDRENACCI, Luciano (compilador): Problemas de política social en la Argentina contemporánea; Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo, 2006.

¹¹ “Aunque, como ha sido señalado, el trabajo por tipos ideales de Esping-Andersen dificulta su extensión a regímenes nacionales con otras complejidades, la inclusión de modalidades diversas de desmercantilización permitió poner de relieve la vinculación existente entre estrategias públicas tan distantes como el residualismo norteamericano y el universalismo británico y escandinavo. Invitó, al mismo tiempo, a entender a la estructura del mercado de trabajo y, de modo más general, a la estratificación social, como indivisibles de un modo de regulación pública de la economía”. (Soldano y Andrenacci, 2006:13)

Según Soldano y Andrenacci (2012), la política social moderna en occidente se define en tres etapas, la primera: “la política social del Estado capitalista clásico” se ordena alrededor del imperativo de expansión del mercado de trabajo capitalista y de homogeneización sociocultural del Estado-nación. Este periodo muestra los antecedentes de la universalización y la justicia social tal cual la conoció el Estado de Bienestar.

La segunda, llamada “la política social del Estado social” adquiere los caracteres propios a la constitución del estatus de los asalariados y los mínimos universales de condiciones de vida garantizados por el denominado Estado Social o Estado de Bienestar. Es el periodo en el que los paradigmas de justicia social distributiva, en su naturaleza redistributiva toman lugar en occidente y también en la política nacional.

Finalmente, en tercer lugar, la política social del Estado capitalista neoclásico, aún en desarrollo, gestiona la flexibilización y precarización del empleo, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasi mercados, y la expansión de las intervenciones sobre grupos focalizados (Grassi, 2006; Álvarez Leguizamón, 2006 y 2005). Bajo esta focalización de la política social se abre al mundo, es bajo esta etapa que inicia el surgimiento del paradigma de justicia por reconocimiento.

El Estado capitalista clásico: el previo a la justicia redistributiva

El Estado capitalista clásico aparece en la última etapa del siglo XIX cuando la Argentina se inserta en el mercado mundial con su modelo de acumulación agroexportador, el cual se apoyaba en una clara división internacional del trabajo. En ese contexto el estado argentino promueve la plena inserción al mercado mundial (Alicia Iriarte, 2003)

La inserción al mercado internacional promovió obras de infraestructura y estimuló la inversión en el sector agropecuario, a la vez que impulsó una serie de acciones orientadas a fomentar la inmigración. En este proceso de urbanización el Estado jugó un rol preponderante en la provisión de bienes y servicios sociales a los habitantes de las nuevas urbes. En 1884 la promulgación de la ley 1420 instituyó la obligatoriedad de la enseñanza primaria en todo el territorio nacional. Desde el punto de vista de los migrantes, contar con un activo clave como el manejo del idioma les permitió, sin duda, una mejor ubicación en el mercado laboral (Golbert, 2010).

Sin embargo, el crecimiento urbano y el desarrollo de las industrias trajeron aparejado un aumento en los conflictos laborales y sociales. Los trabajadores, organizados en sindicatos muchos de los cuales adherían a la corriente anarquista no dudaron en utilizar la huelga como un instrumento para hacer valer sus demandas. Pese a que los resultados no fueron en general favorables y que el gobierno aplicó severas medidas de disuasión que llegaron hasta la expulsión del país para algunos trabajadores, los dirigentes persistieron en recurrir a esta herramienta con la creación de la Confederación General del Trabajo (CGT), que unificó a los distintos gremios, y posicionó al sindicato como uno de los actores clave en el campo de las políticas sociales.

Reconociendo que la represión no era una metodología eficiente para mantener el orden social ante los aumentos de reclamos por los trabajadores, la elite gobernante presentó una serie de propuestas legislativas para mejorar las condiciones laborales que contó con el apoyo de diputados y senadores de distinta extracción política. Se contempló medidas como el descanso dominical, horario de trabajos reducidos para mujeres y niños, atención especial para las trabajadoras que estuvieran embarazadas y sus futuros hijos, así como un seguro ante accidentes de trabajo (Golbert, 2010).

La noción de justicia social como se conocerá en el Estado de bienestar, no era aún concebible. De hecho, las intervenciones sociales en los '30, transitaban bajo el paradigma de la filantropía, del que el Estado debía disponer para sanear el cuerpo social, cuyo motivo esencial es una pedagogía disciplinaria de los sectores populares, ideada por hombres y ejecutada por mujeres sobre mujeres e infantes. A la par, la salud continuaba siendo un asunto en parte privado, en parte asociativo, en parte filantrópico-caritativo. En efecto, fuera de los fondos previsionales que prestaban algunos servicios y de los seguros de accidentes de trabajo previstos en la ley de 1915 pero sólo parcialmente (Golbert, 2010).

Contra cierta idea generalizada de que hasta 1943 las relaciones entre el Estado y las organizaciones de asalariados estuvieron caracterizadas exclusivamente por el enfrentamiento y la represión, hay evidencias de un éxito relativo tanto en las medidas de lucha como en los resultados de las negociaciones colectivas. (Gaudio y Pilone, 1988).

Los treinta, década privada de derechos, pero no de organización, permitió la construcción de nuevos escenarios, en donde el sindicato y el Estado adoptan nuevos roles, y los enfrentamientos comienzan a resolverse por medio de la negociación. De esta manera, este periodo antecede y labra el terreno- en el que se empiezan a dar las condiciones para la aparición de la justicia social distributiva, no sólo en los modos de intervención de las políticas sociales, sino en el imaginario colectivo y escenario político como bandera de lucha para reivindicaciones de trabajadores y sectores vulnerables bajo el escenario del Estado social o de bienestar.

El Estado de bienestar y el paradigma de justicia social redistributiva

El periodo de 1945 a 1955 marca una etapa histórica hacia un patrón intervencionista del Estado en el nuevo dominio de “lo social” que cruzaba instituciones e ideologías, constituyendo una suerte de espíritu de época. En esta etapa se consolidó desde el Estado la regulación pública de los contratos de trabajo; del crecimiento de los salarios reales; y la extensión cualitativa y cuantitativa del “salario indirecto” en forma de seguros sociales. (Soldano y Andrenacci, 2006)

Fleury y Molina (2002), definen al Estado de Bienestar como respuesta al proceso de desarrollo de sociedades capitalistas industrializadas y a sus consecuencias, con el fin de lograr estabilidad y seguridad en un nuevo contexto de solidaridad social. Surge como un Estado Social capaz de garantizar estándares mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda educación y seguridad social a cada ciudadano, sin discriminación alguna, como derecho político "fruto de las luchas sociales que acompañaron los procesos de industrialización y modernización en las sociedades modernas" (Sarmiento, 1997).

El modelo de acumulación característico de este tipo de relación Estado-sociedad en la Argentina se basó en un modelo de industrialismo sustitutivo que reemplazó al agroexportador. El Estado adquirió un rol protagónico en la promoción del crecimiento económico, pasó a tener un papel activo en la producción de insumos básicos y en la aplicación de instrumentos de políticas, cuotas de importación, crédito industrial, promoción sectorial, etc. (Iriarte, 2003).

En lo social se producirá una profunda transformación demográfica y social en la que resultan de significativa importancia las migraciones internas de zonas del interior

hacia las regiones del litoral industrializadas. Esta nueva articulación estado-sociedad significó el tránsito de una política de incorporación restringida a otra con participación ampliada de nuevos sectores.

La política del trabajo, en el Estado Social, transformó a las relaciones salariales en un estatus, tendencialmente homogéneo, garante de ciertas condiciones de vida frente a las irregularidades del ciclo económico y los riesgos individuales de la vida activa, incluso habilitante de procesos de movilidad social ascendente.

En lo político el Estado deja de concebirse como gendarme y exclusivo protector de los derechos individuales para convertirse en garante de los derechos sociales. Surge la imperiosa necesidad política de atender las demandas de los nuevos sectores sociales constituidos en actores en la escena política. Es un modelo que se caracteriza por la intervención, por su acción en forma de prestaciones sociales, dirección económica y distribución del producto nacional.

De esta manera, como afirma Lo Vuolo (1998) en la Argentina el Estado de Bienestar fue la de un híbrido que combinó formas corporativas con formas universalistas de protección social. Por un lado, el Estado Benefactor argentino se basó en la sustitución de importaciones como modelo económico que, al transferir ingresos al sistema industrial y de servicios, aseguraba valores cercanos al pleno empleo, a la vez que salarios altos que permitían sostener el consumo. Por otro lado, en la década del 50 el gobierno peronista llevó adelante reformas tendientes a instalar formas universales de protección social.

Este modelo está asociado en la historia de la Argentina con el peronismo. Basó su legitimación en la respuesta del estado a las demandas populares, en el distribucionismo y el liderazgo carismático como articulador de la movilización popular.

La llegada del peronismo al poder en democracia adoptó la justicia social como principal estandarte desde sus orígenes, quedando desde entonces muy ligado a la clase obrera y los sindicatos. En este escenario, la Argentina se encontraba por primera vez en su historia en una posición económica bastante beneficiosa al ser acreedor de los países centrales, gracias a las exportaciones agropecuarias a las potencias beligerantes (Luna, Félix: 1986).

“El sintagma “justicia social” ha estado asociado a una experiencia histórica singular, situada en el tiempo, y cuyas huellas, por momentos imperceptibles, es posible rastrear en la actualidad: el peronismo. Más o menos contemporáneo al despliegue del Estado de Bienestar en Europa y Estados Unidos, el primer gobierno de Juan Domingo Perón (1946-1955) es reconocido, tanto por adeptos como por críticos, por la impronta dejada en el modo de estratificación y estructuración de la sociedad. Una auténtica “redistribución de lo sensible” (Rancière, 2014) que, promovida desde las instituciones del estado, no sólo incorporó a millones de migrantes internos al trabajo urbano, sino que amplió los derechos sociales de esos “nuevos” trabajadores” (Cuesta, M. y Wegelin, L, 2017: 244-245).

Desde entonces, y para quienes aún se sienten interpelados por esa experiencia histórica, la justicia social en la Argentina constituye, junto a la soberanía política y a la independencia económica, reivindicaciones discursivas desde la aparición del gobierno peronista. No por azar, sobreponiéndose a los avatares de la historia (proscripción, persecución, fin de la proscripción), uno de los partidos políticos más importantes en términos electorales ha adoptado el nombre de “Justicialismo”. (Cuesta, M. y Wegelin: 2017).

El gobierno peronista representa otro hito en la historia de las políticas sociales. Además de los aumentos salariales otorgados durante este período, se tomaron también otras medidas que incidieron positivamente sobre el ingreso de los trabajadores. A aquellos que se encontraban en relación de dependencia les fue otorgado un sueldo anual complementario, así como vacaciones pagas y la extensión del régimen de indemnización por despido y por invalidez, con excepción del servicio doméstico.

El fuerte cambio de modelo de política social se reflejó con el avance de una visión que sintetizaba los problemas sociales en una trama única y los ligaba a un criterio de derecho ciudadano. Por una parte, la asistencia social fue efectivizada por primera vez en términos de derecho ciudadano universales y de deuda pública, poniendo en crisis la lógica de legitimación del dispositivo filantrópico-caritativo y paraestatal, que se basaba en una correcta distinción entre pobres, la máxima profesionalización en la atención al pobre incapaz o no vergonzante y una división del trabajo con el Estado respecto del pobre capaz (Soldano y Andrenacci, 2006:33)

El cambio más dramático en políticas universales provino de la estatización de los servicios públicos. Se nacionalizaron o crearon instituciones públicas de servicios en las comunicaciones, una parte importante del sistema de transportes urbanos e interurbanos, la infraestructura sanitaria y los servicios de energía. Además del impacto en el peso real del sector público sobre el Producto Bruto Interno; esto tuvo un importante impacto redistributivo en forma de universalización del acceso y reducción relativa de costos de vida (Luna, Félix, 1986).

Al mismo tiempo, hacia 1947, se extendió la ciudadanía política incorporando a las mujeres a través de la posibilidad del voto. Así, mediante políticas sociales, económicas y de institucionalización de derechos, se produjo una transformación de los marcos interpretativos de la ciudadanía que “ya no debía ser definida más simplemente en función de derechos individuales y relaciones dentro de la sociedad política, sino redefinida en función de la esfera económica y social de la sociedad civil” (James, 2005: 30).

Algunos sectores comenzaron a percibir, por medio de los convenios colectivos, asignaciones familiares. Se constituyeron dos nuevas cajas previsionales: para el

personal de comercio y para la industria. En 1948 por la ley 13.478 se otorgaron pensiones no contributivas a los mayores de 60 años que no estuvieran amparados por algún esquema jubilatorio y no contaran con medios suficientes de subsistencia. Las mismas fueron financiadas con fondos de la Lotería Nacional. Para hacer frente al siempre acuciante problema de la vivienda se congelaron los alquileres y se construyeron nuevas unidades.

Sin embargo, las villas miseria que comenzaron a instalarse en los años treinta, seguirán creciendo. Y lo harán de manera inexorable hasta el presente. Además de ampliar la cobertura de la protección social al conjunto de los trabajadores y sumar nuevos beneficios a los ya existentes, la novedad de estos años fue el sentido que se les imprimió a las políticas sociales, permitiendo al estado la efectivización de nuevos derechos sociales. Ahora se habla del derecho de los trabajadores a la protección social, derechos sociales que la Fundación Eva Perón hizo extensivo a los niños y ancianos (Golbert, 2009:23)

Más allá de los drásticos cambios en materia política de mediados de siglo XX en la Argentina marcado por el golpe militar de 1955, y luego de inestabilidad macroeconómica, la esencia de tutela estatal siguió marcando los modos de integración social en las décadas siguientes al peronismo clásico. En materia de trabajo se consolidó un contrato de trabajo pautado y regulado por el Estado, con un claro matiz protector de los asalariados. En 1963 el salario mínimo es regulado por ley; y en 1970 se consolida el régimen de seguros de salud de las Obras sociales.

En materia política, la Argentina entra en el marco de una democracia con proscripción, con una estrategia económica que amplía las estructuras tecnoburocráticas, distinguiéndose de la estrategia nacional popular en cuestiones de

énfasis: mientras la última consideraba al estado en función de la distribución y la autonomía nacional, la desarrollista lo hizo a favor del aumento de la inversión y la integración a este proceso del capital extranjero. Este modelo otorgaba un rol mayor al empresariado, a la racionalidad del sector público y menor para los sindicatos y la movilización popular. El énfasis fundamental del estado desarrollista estuvo orientado al crecimiento económico mientras que en el populista éste era esencialmente redistribuivista.

El Estado capitalista neoclásico en la Argentina y el paradigma de justicia social por reconocimiento.

El fin del estado social está marcado por la crisis del modelo de acumulación basado en la industrialización sustitutiva a fines de la década del '70. Esta crisis trajo consigo una paulatina degradación de las condiciones de generación de empleo y de financiación de la estructura de la protección social. Además de bajar dramáticamente el salario real, que entre marzo y abril de 1976 se derrumbó en un 60%, se eliminaron las contribuciones patronales a la seguridad social, sustituidas por impuestos de carácter regresivo (Golbert, 2010).

Las consecuencias de la economía en retroceso y la estructura laboral acarrear en consecuencia el incremento de la pobreza y un dramático aumento de las tasas de desempleo. La crisis económica, estuvo acompañada de un retroceso político en materia de derechos civiles y políticos, con la suspensión de la actividad gremial, la anulación del derecho de huelga y la inhabilitación legal a la CGT (Alicia Iriarte, 2004).

En los '80, con la democracia, explota la crisis de la deuda y al fin de la década se produce la profundización de la crisis del estado, que hace eclosión con la hiperinflación. Este modelo se inserta en un contexto internacional impactado por la

globalización de la economía y por la difusión a nivel mundial de las pautas de la economía de libre mercado.

En los '90 se encara un proceso de redimensionamiento del estado y del papel prestado por el sector privado, alineándose con un nuevo modelo de acumulación. El eje del proceso económico deja de ser el trabajador y su organización pasa a ser el mercado, el consumidor y el management. En muchos casos se apeló a la privatización de empresas públicas prestadoras de servicios, a la descentralización y a la reducción del papel del estado en aspectos vinculados con la función social del estado. Esta modelo impulsa, además, la flexibilización laboral y da lugar a la precarización de las relaciones laborales. (Alicia Iriarte, 2004)

Es evidente el pasaje de un modelo cultural vinculado a lo público-estatal, de solidaridades nacionales hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y la competencia. Mientras que las décadas de los cuarenta y los cincuenta se caracterizaron por la incorporación como trabajadores y ciudadanos de importantes sectores de población con el consiguiente crecimiento de la clase media, en la Argentina de fines del siglo XX predominó la exclusión laboral y social y la pobreza urbana. (García Delgado Daniel, 1994)

Pese a que esta política económica y laboral agudizó el proceso de pauperización y expulsión del mercado de trabajo, la política social intensificó su condición compensatoria y se constituyó casi exclusivamente en acciones para aliviar la pobreza. La forma que adquirieron estas nuevas políticas sociales fue, principalmente, la de un conjunto de programas y proyectos descentralizados de asistencia focalizada a personas, familias y comunidades consideradas pobres o en riesgo. Se multiplicaron

y sistematizaron programas de ayuda alimentaria, asistencia en salud, empleos temporarios, apoyo a micro emprendimientos, etc... (Repetto y Andrenacci, 2006).

“Si la desregulación que demanda el capitalismo pos-estatista diluye una parte importante de la fuerza integradora y de los parámetros de protección que brindaban las relaciones salariales, la degradación del empleo y de las condiciones de vida de un sector importante de la población potencial a la vez las necesidades de intervención asistencial del Estado. El resultado es una “fuga” hacia formas masivas y sistemáticas de asistencia social descentralizada en niveles subnacionales, semiprivatizada en organizaciones no gubernamentales religiosas y comunitarias, y cofinanciada por organismos multilaterales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF o Banco Mundial)” (Soldano y Andrenacci, 2006:26).

Dada esta circunstancia, el Estado de Bienestar, el cual perseguía la ampliación y acceso derechos bajo el enfoque redistributivo, queda desdibujado para dar paso a un nuevo paradigma de justicia social materializado en una nueva forma de intervenir las problemáticas sociales a través una perspectiva en las políticas, vinculadas a los sectores populares y, signadas por procesos de individuación que desplazaron la idea de derecho a la de beneficio, cuya visión define al otro como pobre, asociado a la pasividad y a la incapacidad, al mismo tiempo que promueve la construcción de una identidad del pobre como receptor y eterno deudor del Estado (Fatyass, 2016)

En esta línea, ante situaciones de vulnerabilidad social, el estado interviene con políticas compensatorias dirigidas a “casos” y a “minorías”, desvaneciendo el abordaje del conflicto en términos de clase. Las retóricas sobre la contención hacia los sectores populares no alteraron los núcleos duros de la reproducción de la desigualdad social, porque las políticas asistencialistas requerían para su funcionamiento de la existencia y permanencia de “beneficiarios”. Inicialmente los programas y proyectos estaban dirigidos a satisfacer carencias básicas de alimentación, salud y vivienda, luego fueron adoptando modalidades de promoción de capacidades grupales e individuales, incorporando la idea de que era preciso revitalizar el capital humano y social. En este punto se establecen divergencias entre políticas de inserción equidad o integración-

inclusión: en un caso son un paliativo, en el otro, abren una perspectiva ciudadana (Repetto y Andrenacci, 2006).

Este nuevo paradigma de intervención social estuvo acompañado de una nueva concepción de pobreza y desarrollo- problematizada con mayor contundencia en el debate público en la década de 1990, a través del lanzamiento del Informe de Desarrollo Humano del PNUD, en el cual se cuestiona el crecimiento económico como finalidad del desarrollo, confrontando con la comprensión del desarrollo en términos de “proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaban los individuos” (Sen, 1999: 19).

Este informe expone las ideas centrales del paradigma de desarrollo humano, planteando que “el objetivo básico del desarrollo humano es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa: definiendo el desarrollo como un proceso por el cual se amplían las oportunidades del ser humano” (PNUD, 1990: 31). Por lo tanto, el objetivo último de las políticas públicas debería estar centrado en las personas y en ampliar las posibilidades de estas para elegir sobre sus vidas y no solo sobre sus ingresos.

En ese sentido, a diferencia del concepto clásico de pobreza que involucra dimensiones como la *línea de pobreza* y *necesidades básicas*, el concepto de *capacidad* se suma como nueva dimensión para problematizar los temas de pobreza y justicia. El término de capacidades se relaciona naturalmente con la perspectiva de libertad positiva, dado que a partir de las capacidades de una persona se logra evaluar qué puede ser y hacer una persona, en contraposición a qué se puede hacer por una persona, prestando atención en qué oportunidades tiene verdaderamente la persona a su disposición para hacer o ser lo que pueda (Nussbaum, 2012). Esto último puede

ser particularmente problemático en contextos sociales caracterizados por la desigualdad, si se considera que las capacidades de las personas dependen, entre otras cosas, del conjunto de bienes que pueden dominar (Sen, 1983).

La reconceptualización de la pobreza vista más allá de la necesidad de satisfacer ingresos y bienes básicos, amplía las definiciones de las problemáticas sociales en adelante. Las políticas focalizadas, asistenciales y enfocadas en capacidades que nacieron en ese momento, serán la tendencia, desplazando hasta el día de hoy al enfoque de clase y posiciones que protagonizaron el debate de las políticas públicas y sociales durante el estado de bienestar.

Bajo este mismo contexto de vuelco de la política social, ubicamos la aparición del paradigma de justicia por reconocimiento, como vimos en su definición, este responde a las lógicas de igualdad de oportunidades a través de fortalecimiento de capacidades a los individuos (reconociendo cada particularidad de grupo), dejando a un lado los debates estructurales y problemáticas de clase.

Concluyendo, podemos decir que los procesos históricos vistos en este capítulo nos permitieron visualizar a través de los cambios de las políticas sociales en la Argentina (la aparición en contexto) de los paradigmas de justicia social que analizaremos en esta tesis a través de dos casos de políticas sociales de infancia.

En primer lugar, la Asignación Universal por Hijo, que si bien nace en el 2009 y tiene sus propias particularidades que les diferencia de las asignaciones familiares tradicionales, su espíritu fundacional responde al paradigma de justicia del Estado Social/Bienestar. Bien lo menciona Roxana Mazzola en sus investigaciones: “La AUH constituye un ejemplo concreto para retroalimentar los debates sobre justicia distributiva”.

En segundo lugar, la política de Orquestas infantiles y juveniles, que nace bajo la lógica de los nuevos modos de intervención social surgidos en los '90- “en este caso la emergencia de un nuevo modelo de concebir y gestionar la cultura en tanto recurso para mejorar cuestiones económicas o sociales” y focalizando el beneficio a generar capacidades en las infancias y juventudes (Gabriela Wald, 2012).

En los capítulos seguidos a este, el objetivo es analizar cómo las medidas de intervención de estas políticas, están mediadas por las condiciones estructurales que evidencian modelos de justicia social, el de redistribución y el de reconocimiento (Fraser, 2015). Estos modelos desde los que se leerán las políticas sociales, involucran concepciones propias sobre definiciones de injusticias y la manera de abordarlas. Disputas que en la práctica encuentran sus propias lógicas.

Capítulo 3

Una lectura de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina (AUH) desde el paradigma de justicia social por redistribución

Ha sido de interés en el recorrido de este trabajo, analizar cómo opera en la práctica de las políticas públicas el concepto de justicia social. En esta investigación elegí hacerlo, como he mencionado anteriormente, a través de dos políticas extendidas en Argentina: La Asignación Universal por Hijo (AUH), y la Política de Orquestas Infantiles y Juveniles de CABA.

En este capítulo, el objetivo es analizar las estrategias de intervención de la política de la Asignación Universal por Hijo (AUH), para comprender qué concepción de justicia hay detrás de esta política y observar en qué medida, estas intervenciones acompañan las problemáticas de infancia.

La intención es analizar cómo las estrategias de intervención implementadas en la política de la AUH, están mediadas por el paradigma de justicia social por redistribución. Paradigma que presenta dimensiones propias para definir: la injusticia; la colectividad o grupo que sufre la injusticia y; las propuestas específicas para remediar tales injusticias. Todas dimensiones que en la práctica encuentran sus propias lógicas.¹²

¹² En el campo de la práctica, los paradigmas de justicia construidos por Fraser, son constelaciones que se discuten en la actualidad en las esferas públicas. Desde este punto de vista, los términos “redistribución” y “reconocimiento” no se refieren a los paradigmas filosóficos sino, más bien, a los paradigmas populares de la justicia, que informan las luchas que tienen lugar en nuestros días en la sociedad civil. Dados por supuestos de forma tácita por los movimientos sociales y los actores políticos, los paradigmas populares son conjuntos de concepciones relacionadas sobre las causas y las soluciones de la injusticia. (Fraser, 2008)

Ahora bien, definido en el capítulo anterior, que la política social tiene lugar en un contexto histórico específico; que es constitutiva de un orden social y un régimen social de acumulación y; que está atravesada por pujas distributivas y político-institucionales en la que participan una multiplicidad de actores y elementos culturales para su definición. Antes de adentrarnos de lleno en el análisis de las estrategias de intervención, analizaré las condiciones estructurales y el contexto sociopolítico que da paso a la AUH en la Argentina.

El Modelo de Desarrollo con Inclusión Social

A partir del 2003 hasta el 2015, luego de los procesos descentralizados, privatizadores y localizadores de la política social iniciados desde fines de la década de 1970, la Argentina fue recuperando el rol de un Estado nivelador de inequidades. Estos avances significaron un papel más activo del Estado en el campo de las políticas públicas para responder a las demandas sociales, al mismo tiempo que velar por el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

Daniel García Delgado (2015), denomina a esta etapa como “El Modelo de Desarrollo Inclusivo”, que a principios del siglo XX vendría a convertirse en la marca distintiva de los gobiernos en Latinoamérica y específicamente del gobierno en la Argentina. Según el autor, se otorga mayor autonomía y centralidad al Estado en el diseño, planificación y ejecución de una agenda orientada al desarrollo inclusivo, con su centro en el fortalecimiento de la industrialización, las cadenas de valor y el mercado interno, para la generación de empleos de calidad y la inclusión en el consumo.

Para Campana Alabarce (2015), durante esta etapa se intenta consolidar un tipo de Régimen de Bienestar de matices socialdemócratas, tendiendo a predominar el

principio de universalismo de los derechos sociales. Este tipo de Estado busca garantizar mínimos adecuados de bienestar, mejorar la distribución de recursos entre grupos sociales y redistribuir recursos a lo largo de la vida de los individuos, en el marco de un país federal y de grandes desigualdades territoriales.

Se puede decir que tal modelo de desarrollo hace referencia al marco en el que se desarrollan las dimensiones propias del paradigma popular de justicia por redistribución, tales como: la universalidad de derechos, la redistribución del ingreso, y la construcción de una ciudadanía que avanza en la conquista de progresiva de derechos sociales fundamentales¹³.

Es posible comparar este modelo inclusivo con el modelo tradicional del Estado de Bienestar, sin embargo, los desafíos del contexto en el que se ubica el modelo inclusivo, plantean tensiones políticas, culturales y sociales propias de su época. Aun así, se percibe la presencia de valores troncales como la universalidad y la redistribución de ingresos, dos grandes pilares del Estado social de mediados del siglo XX en la Argentina.

Algo central de los Estados clásicos de Bienestar, son sus intereses sobre el mercado de trabajo. Este elemento retoma protagonismo en el modelo de desarrollo inclusivo, principalmente porque en la Argentina, el sistema de seguridad social es esencialmente contributivo y se encuentra directamente asociado a la relación del contribuyente con el mercado formal de empleo. De esta manera los regímenes de

¹³ En primer lugar, la universalidad fue dada por el establecimiento de programas nacionales y federales que implican que fondos de Nación fueran distribuidos de igual forma por todo el país (y en aquellas provincias en que hubiera situaciones concretas de desventajas se igualaran, por ejemplo, los salarios docentes). En segundo lugar, la distribución del ingreso se relaciona, por ejemplo, con la AUH que fue significativa no sólo como una forma de distribuir el ingreso, sino que tendió a la protección social en clave de derechos. En tercer lugar, haciendo referencia a la construcción de ciudadanía, se puede decir que estas políticas públicas apostaron por una educación integral, garantizada por el Estado, y no como una oportunidad que sea base para trayectorias escolares meritocráticas. En el marco de la democratización del acceso al conocimiento, adquiere importancia la incorporación de las TIC's a los procesos pedagógicos y administrativos. En este punto, se crea el Programa Conectar Igualdad, tendiente a la inclusión digital. (Fatyass, 2017).

seguridad social contributivos en Argentina han necesitado para ser efectivos de un importante porcentaje de población empleada en trabajos formales y en relación de dependencia (Boffi, 2015).

De esta manera, un aspecto clave a considerar de la informalidad laboral y la desocupación es su impacto en la protección social de los ciudadanos. La informalidad laboral no implica solamente salarios más bajos sino también empleos que se encuentran al margen de la seguridad social –aportes jubilatorios, obra social, indemnizaciones, cobertura por accidente de trabajo, etc. Esto es un aspecto importante a tener en cuenta, porque la informalidad se traduce en una cobertura social deficitaria para el grupo familiar, con todos los problemas que esto conlleva en términos de vulnerabilidad social (Boffi, 2015).

La manera en que se ha abordado la problemática de ingresos y de no cobertura social de vastos sectores de la población en Latinoamérica ha sido la implementación de programas de transferencias monetarias. Estos esquemas no contributivos, si bien no tienen la misma calidad y nivel de cobertura que los contributivos, han logrado aumentar los niveles de ingreso familiar de los hogares de mayor vulnerabilidad social. UNICEF ha destacado la importancia de las transferencias monetarias hacia los sectores más vulnerables, "que reducen -en promedio- un 31% la pobreza monetaria extrema en niñas y niños".

Una de las primeras experiencias de programas masivos de transferencias monetarias en la Argentina surge en el marco de la crisis económica de 1998 a 2002. Según La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) la Argentina tenía a más del 50% de su población con problemas laborales, el 25% de desocupación, al

menos 60% de trabajo no registrado y el 15% de la población viviendo por debajo de la línea de indigencia (Halperin y Vinocur, 2004).

Estos indicadores sociales de altas tasas de desocupación y pobreza existentes llevaron a la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJJH), un plan de transferencias de ingresos para los desocupados con hijos menores a cargo en situación de vulnerabilidad. El programa consistía en una transferencia monetaria con contraprestaciones laborales y de capacitación. A pocos meses de su implementación el programa contaba con más de dos millones de personas cubiertas, situación que obligó al gobierno a cerrar la inscripción y a que el programa no alcanzara la universalización. Igualmente, el plan fue uno de los más importantes de la región en función de su cobertura poblacional, ayudando a los sectores vulnerables a solventar sus necesidades básicas (Golbert, 2010).

En 2003 el Estado Argentino a través de su apuesta por el fortalecimiento del mercado de trabajo y en compañía de un escenario económico a su favor con elevados precios de commodities, presentó un aumento significativo de los empleos registrados que implicó mejores condiciones laborales. Se observó un incremento del 66% de trabajadores registrados, mientras que en los períodos previos, desde 1974 hasta 2002, el aumento llegó apenas a ser entre el 12% y el 15%. Este aumento de los empleos registrados hizo retroceder al empleo informal o no registrado, del 50% que representaba en el año 2002 a un 35% en 2010. (Roca E., 2011)

En materia social, los niveles de pobreza monetaria urbana experimentaron un sostenido descenso desde 2003 hasta 2010, luego de la estabilización posterior a la crisis de 2001-2002. En 2002, casi el 30% de los argentinos/as vivían con menos de

2.5 dólares al día. Este porcentaje descendió hasta alcanzar al 7% de los argentinos/as en 2010.

A raíz de este panorama de mejora de la situación económica y social del país, y con el aumento que se venía registrando en los niveles de empleo, el Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) fue desactivado y sus beneficiarios fueron reubicados en diversos programas de diferentes organismos. Aquellos que podían incorporarse al mercado laboral fueron derivados a programas específicos del Ministerio de Trabajo, mientras que los hogares en situación de vulnerabilidad con hijos menores pasaron al Programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Ahora bien, a pesar de estos cambios sustantivos en el mercado de trabajo, acompañado de factores económicos a favor de la Argentina y una postura inclusiva del ejecutivo, el país seguía con grandes dificultades para bajar ciertos umbrales de niveles de informalidad laboral. Esta situación era evidente a través de la proporción significativa de trabajadores y familias por fuera de la seguridad social.

El nacimiento de la Asignación Universal por Hijo

Así surge la Asignación Universal por Hijo (AUH), se convierte en la última de las medidas tendientes a generar un piso mínimo de ingresos y protección a sectores no alcanzados por los sistemas formales de asignaciones familiares, y es considerada como una política ambiciosa en cuanto a su población objetivo y al elevado estipendio en comparación a otras experiencias similares en la región. (Repetto y Diaz Langou, 2010).

La AUH, se crea en el gobierno de Fernández de Kirchner en 2009, mediante decreto del Poder Ejecutivo Nacional 1602/09¹⁴. Para ese momento las transferencias condicionadas en Argentina se centraban mayoritariamente en tres programas: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Sin embargo, y a pesar de este piso común, los tres programas operaban separadamente, bajo distintos modelos de gestión, con diferentes concepciones de protección social y distintos requerimientos de condicionalidades y contraprestaciones. También en ese momento, se presentaban ante el Congreso Nacional¹⁵ múltiples proyectos de ley para la institución de un ingreso a la niñez.

Es este contexto, la AUH se incorpora a la ley 24.714 de Asignaciones Familiares mediante el decreto que modifica esta ley, convirtiéndose en un subsistema no contributivo destinado a niñas y niños menores de 18 (o sin límite cuando se trata de discapacitados), cuyos padres se encuentren desocupados, desempeñen sus actividades en la economía informal o en el servicio doméstico, y que además no perciban otra asignación familiar.

El programa incorpora condicionalidades en salud y educación a los fines de extender su alcance en estas áreas vitales en las trayectorias de la niñez. A inicios de 2011 el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional 446/11¹⁶ establece su extensión a las

¹⁴ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009): «Incorporase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social». Artículo del 29 de octubre de 2009 en el sitio web Infoleg (Buenos Aires).

¹⁵ En 2009, existían seis proyectos presentados en el Congreso de la Nación que promovían la generación de un ingreso para la niñez: de la Coalición Cívica, del Frente para la Victoria, del Partido Socialista, de la Unión Cívica Radical, un proyecto impulsado por el Diputado Claudio Lozano y otro por el Diputado Francisco De Narváez. Todos estos proyectos, con matices, promovían la instauración de fondos dirigidos a generar transferencias para los hogares con niños/as y adolescentes. Las diferencias se presentaban en el criterio de focalización y el financiamiento promovido

¹⁶ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2011): « Se incorporó la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social consistente en una prestación monetaria que se abonará a toda mujer embarazada desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo cuando se encuentre desocupada o se desempeñe en la economía informal.» Artículo del 2011 en el sitio web Infoleg (Buenos Aires).

embarazadas. Mientras que en 2016 se amplió la cobertura a los monotributistas de ciertas categorías (Decreto 593/2016).

La implementación de la AUH fue adjudicada a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). La trayectoria del organismo fue la razón para otorgarle la responsabilidad, está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. También administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo. Dicho Fondo financia los Programas de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo (ANSES, 2020).

El objetivo general de la AUH se centra en atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares instituido por la Ley 24.714 para los trabajadores formales (Decreto 1602/09). De este modo, el objetivo de la AUH responde a una concepción de protección social que pretende avanzar en la articulación de regímenes contributivo y no contributivo. También subyace a esta concepción la igualación de derechos entre los trabajadores formales e informales o desocupados. Se pretende, con la AUH, alcanzar este objetivo, intentando alcanzar la universalidad como principio, utilizando una estrategia centrada en la focalización (Díaz Langou, 2012).

La estrategia de intervención de la AUH y las dimensiones del paradigma de la redistribución.

En esta parte del capítulo iremos analizando un poco más en profundidad las características de la AUH en relación a las dimensiones que definen al paradigma popular de justicia redistributiva.

Para repasar un poco esta perspectiva analítica, recordemos que Fraser para definir las categorías de los paradigmas de justicia, las reconstruye, no estrictamente desde una perspectiva filosófica¹⁷, sino, en su referencia política, es decir, a través de los significados discutidos en las esferas públicas de la sociedad, sobre las causas y las soluciones de lo que se considera injusto o problemático. Concepciones finalmente traducidas y llevadas a la práctica a través de programas y políticas públicas. De esta manera, desde el punto de vista político, se refieren a familias de reivindicaciones planteadas por actores políticos y movimientos sociales en la esfera pública.

En primer lugar, la concepción de “injusticia” del paradigma de la redistribución se centra en injusticias que define como “socioeconómicas”, suponiendo que están enraizadas en la estructura económica de la sociedad y no son propiedades intrínsecas de los grupos que las padecen.

Por tomar algunos ejemplos, las injusticias entrarían en estas categorías: (la apropiación de los frutos del trabajo propio en beneficio de otros); la marginación económica (quedar confinado a tareas indeseables o mal pagadas o que se niegue el

¹⁷ Desde el punto de vista filosófico, se refieren a unos paradigmas normativos elaborados por teóricos políticos y filósofos morales. Perspectivas que no deja a un lado, pero si pone en paréntesis para bajar al terreno el análisis de la justicia social.

acceso a trabajos que generen ingresos, en general), y privación (negación de un nivel de vida material suficiente). (Fraser, 2015)

Según la descripción de la AUH, esta política se ajusta perfecto bajo las categorías de “injusticias” definidas dentro del paradigma de justicia social por redistribución. Como habíamos dicho al principio del capítulo, en la Argentina, el sistema de seguridad social es esencialmente contributivo y asociado fuertemente a la relación del contribuyente con el mercado formal de empleo. Esto es un aspecto importante que destaca la justificación de una política como la AUH, cuya aparición se hace entendiendo que la informalidad laboral genera deudas sociales con un sector de la sociedad que queda fuera de la protección social tradicional, debido a la incapacidad estructural del mercado y del Estado para generar empleos dignos y suficientes, que absorban a todos los grupos sociales.

Esta situación es una gran problemática no solo en la Argentina sino en todos los países latinoamericanos, en donde un porcentaje elevado de la población se encuentra inserta en empleos precarios, informales y sin ningún tipo de protección social por parte del Estado. Según el estructuralismo latinoamericano¹⁸, la informalidad laboral¹⁹, puede decirse que encuentra su génesis en la heterogeneidad

¹⁸ El estructuralismo latinoamericano es una teoría económica latinoamericana nacida en los 50 's, con la necesidad de hacer diagnóstico crítico desde una perspectiva económica heterodoxa sobre la realidades económicas y sociales latinoamericanas y para responder a la pregunta de cuáles son las principales causas del subdesarrollo de la región, y a la pregunta subsiguiente de qué puede hacerse para superarlo. (consultado en el sitio oficial web de la CEPAL : <https://www.cepal.org/es/publicaciones/1952-estructuralismo-latinoamericano>)

¹⁹ Según Prebisch, máximo exponente del estructuralismo latinoamericano en su comienzo, América Latina tiene el problema de que el capital y la tecnología que importan no permite ocupar a toda la mano de obra disponible y, en consecuencia, una parte sensible de la población queda al margen del progreso técnico y deambula en una gama de servicios personales de muy baja productividad o en la desocupación. El origen de esta problemática es un sistema de acumulación de baja tecnificación y competencia, dependiente principalmente de extracción de recursos primarios, bajo el esquema centro-periferia, término que hace referencia a una división de ciertos sistemas económicos y políticos que identifica a la escuela económica desarrollista o estructuralistas, así como la teoría de la dependencia y el realismo periférico. Está directamente relacionada con la dualidad (industria-agricultura, tecnología materias primas) y su distribución mundial de acuerdo a determinados sistemas de división internacional del trabajo. (Octavio Rodríguez, 2006)

estructural, este fenómeno se caracteriza por la desigual distribución del progreso técnico al interior del sistema económico en los países en desarrollo. De esta manera, se genera una estructura heterogénea y mercados de trabajo segmentados, con un grupo de trabajadores beneficiados con salarios relativos elevados y asociados a un esquema de producción de alta productividad, mientras otro grupo se encuentra en sectores de la economía pocos competitivos y por ende con trabajos precarios, mal pagados y sin protección social. (Salvia, 2012)

No es materia de esta tesis profundizar en los conceptos del estructuralismo latinoamericano, sin embargo, el estructuralismo tiene un marco de análisis que se presta muy bien para comprender y explicar la existencia de políticas públicas que nacen al reconocer las brechas de ingresos y la falencias de la protección social ligada únicamente al mercado del trabajo formal, tal es el caso de la AUH. El estructuralismo explica de manera muy clara la dinámica macro y microeconómica del desarrollo y el motivo por el cual ciertos países y sus estructuras se mantienen rezagadas desde el punto de vista ingresos por habitante y la manera que ese rezago le acompaña una marcada desigualdad distributiva. Asimismo, expone los desafíos políticos que acompañan el subdesarrollo e invita a pensar en las políticas posibles para la superación de las desigualdades consecuencia de la condición periférica de los países latinoamericanos. (Cimoli, M. y Porcile, G., 2010)

No estoy tratando de decir que una política social de ingresos como lo es la AUH nace para generar un cambio estructural en el sistema de acumulación, pues esto no es probable. Se requiere de muchos más esfuerzos de innovación y planificación desde distintas aristas para lograrlo. Sin embargo, esta política pública pone en evidencia la

necesidad de ampliar derechos a un sector tan numeroso como invisibilizado, como lo es la informalidad y dentro de esa informalidad, a las infancias.

Según autores como Repetto y Diaz Langou (2010), la AUH parece inaugurar una nueva etapa para las políticas sociales en Argentina, introduciendo cambios en la protección social tradicional del país, ya que rompe con la lógica netamente contributiva del sistema de protección social. Si bien ya habían aparecido durante la crisis de finales del siglo XX y principios del XXI otras experiencias no contributivas, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar y el Plan Familias, o la Moratoria Previsional del 2005, la AUH significó un cambio de paradigma al plantearse desde una lógica de igualación de derechos entre trabajadores formales e informales, y no tanto como un programa asistencial relativamente focalizado y de corta duración, como había ocurrido con las implementaciones mencionadas. (Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschno: 2011)

Por su parte Mazzola (2015) quien analiza la AUH desde una perspectiva territorial y federal, sostiene que se trata de un nuevo paradigma en relación con las políticas sociales imperantes, si bien afirma la necesidad de que se establezca como un “blanco móvil” de las políticas sociales de infancia para orientarlas a la equidad y la universalidad de derechos. Esta política constituye un ejemplo concreto para retroalimentar los debates de justicia redistributiva, Estado, desigualdad, infancia y familia.

Asignación de ingresos: los pisos mínimos a las infancias

El panorama de la infancia al momento de la implementación de la AUH estaba marcada por un fuerte deterioro en términos de ingresos, según datos de la Encuesta

permanentes de hogares (EPH) del INDEC en 2008, mientras menos del 10% de la población de niñas y niños menores de 17 en la Argentina se encontraba en la población más rica (5to quintil- concentra el 47% de los ingresos) un 32% de la infancia se encontraba dentro de la población más pobre, cuya concentración del ingreso alcanzaba sólo un 4.9%, y otro 56% dentro del 2do quintil más pobre, el cual percibía sólo un 14,4% de ingresos.

Según la UNICEF, la vulnerabilidad que representa la pobreza y la privación de ingresos, son aún más altos en aquellos hogares donde el jefe o jefa tienen bajos niveles educativos y empleos informales, o se encuentra desempleado. En particular, la pobreza infantil es mucho más elevada en los hogares monoparentales que cuentan con una única proveedora de ingresos que, además, debe asumir las tareas domésticas y de cuidado.

Fraser (2015), describe que en el paradigma de justicia por redistribución, el remedio que corresponde a una injusticia que ha definido como “socioeconómica” es de algún tipo de reestructuración económica. Esto puede conllevar la redistribución de los ingresos o de la riqueza, la reorganización de la división de trabajo, el cambio de la estructura de la propiedad, la democratización de los procedimientos mediante los que se toman decisiones de inversión o la transformación de otras estructuras económicas básicas (aunque estos distintos remedios difieren mucho entre sí, interpreto que este paradigma engloba todo el grupo, bajo el término genérico “redistribución”).

En esta línea, el mecanismo de intervención pensando por la AUH para abordar las brechas de ingresos fue la asignación de transferencias monetarias mensuales por hijo (máximo 5) a personas desocupadas, que trabajan sin estar registrados ni recibir

aportes, o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil, por cada hijo menor de 18 años e hijo con discapacidad.

En carácter de transferencia condicionada, para la acreditación la asignación es necesario el cumplimiento de controles sanitarios, del plan de vacunación obligatorio y la concurrencia de los menores a un establecimiento educativo. Como es un beneficio condicionado, es pagado de la siguiente forma: El 80%, se percibe directamente, y el 20% restante, se deposita en una cuenta a nombre del titular, puede ser retirado una vez al año, cuando demuestre que el niño/a o adolescente concurrió a la escuela y cumplió el plan de vacunación, validado con la presentación de la libreta de la Asignación Universal por Hijo.

Para el 2015, la Asignación ya alcanzaba a más de 3.5 millones de niñas y niños hasta 17 años y 81 mil embarazadas. Contaba con un importante presupuesto, equivalente casi al 1% del PBI. Era recibida mayoritariamente por mujeres (88%). El 70% de los titulares tenían entre 25 y 44 años, alcanzando un promedio de 34 años (Maurizio, 2011). Los montos mensuales por hijos han sido ajustados anualmente teniendo en cuenta el aumento generalizado en los precios. Además, en 2015 se sancionó la ley 27.160 que establece la actualización de la AUH y de las asignaciones familiares de modo automático en el tiempo como pasa con las jubilaciones.

La UNICEF (2018), define que las políticas que usan las transferencias de ingresos en los sistemas no contributivos reducen las muy amplias brechas en la capacidad de destinar recursos al cuidado de los niños entre los hogares más ricos y los más pobres. El organismo resalta la importancia de las transferencias monetarias como la Asignación Universal por Hijo que reducen -en promedio- un 31% la pobreza monetaria extrema en niñas y niños. Afirma que el impacto podría ser más importante

si se revisaran las condicionalidades que se exigen a la población que, en muchos casos, cumple con los requisitos, pero enfrenta obstáculos importantes para certificarlo (distancias a los centros urbanos, costos de traslado elevados, entre otras limitaciones).

Una publicación de Agis, Cañete y Panigo (2011) resalta el impacto positivo de la AUH en la mejora del bienestar social, con la baja de los niveles de pobreza e indigencia y con una disminución de los niveles de desigualdad. A resultados similares llega un estudio de Roca (2011), en donde se señala la importancia de la incorporación de la AUH a las AF como medio para aumentar la cobertura y mejorar la situación social en el país.

Con la AUH, vemos que la política prioriza como intervención -la redistribución de ingresos-, y que la cuestión social de la infancia es asumida en esencia como una problemática socioeconómica (ingresos). Hemos visto además que el escenario político, discursivo y cultural del contexto que la acompaña centra la agenda y la atención en la universalización y la redistribución, retomando valores del régimen de bienestar, sumando además nuevas particularidades.

“La universalidad implica que todas las personas que comparten ciertas características (por ejemplo, ser menor de 18 años o tener una discapacidad sin límite de edad) y se encuentre en condiciones de recibir determinado beneficio, efectivamente lo reciban”. (Jefatura de Gabinete de la Nación Argentina (2012), Informe de gestión del gobierno nacional ante el Congreso Nacional, Buenos Aires, 30 de mayo de 2012)

“La AUH como política transversal complementa los ingresos de los hogares pobres y vulnerables e incentiva el acceso a servicios esenciales de salud y educación para niños, niñas y adolescentes. Al equiparar derechos entre las familias cuyos perceptores de ingresos están ocupados en trabajos registrados y aquellos cuyos progenitores se encuentran desocupados u ocupados en un trabajo no registrado, la AUH constituye un ejemplo exitoso de implementación de políticas de protección social que reducen las brechas de oportunidades”. (UNICEF, 2017:37)

El paradigma de la protección ampliada de la infancia y la redistribución (universal-focalizada)

Fraser (2015), en la descripción de las dimensiones del paradigma de la redistribución, expone que los sujetos colectivos de injusticia definidos por el paradigma de redistribución son clases o colectividades similares a las clases, que se definen económicamente por una relación característica con el mercado o los medios de producción. El caso clásico en el paradigma marxiano es la clase trabajadora explotada, cuyos miembros deben vender su fuerza de trabajo con el fin de recibir los medios de subsistencia. Sin embargo, la concepción puede abarcar también otros casos. Se incluyen, asimismo, grupos racializados de inmigrantes o minorías étnicas que, desde el punto de vista económico pueden definirse como un reservorio de trabajadores de categoría y salario bajos o como una “subclase” excluida en gran medida del trabajo asalariado regular, considerada “superflua” y que no merece la pena explotar.

De esta manera, cuando se amplía el concepto de la economía para que englobe el trabajo no asalariado, las mujeres también se incluyen aquí, como el género cargado con la peor parte del trabajo asistencial no asalariado y, por tanto, en clara desventaja en cuanto al empleo. Por último, se incluyen también las agrupaciones, de definición compleja, que resultan cuando teorizamos la economía política en relación con la intersección de clase social, raza, género y edad.

En la AUH, la selección de beneficiarios del programa se determina por la relación del adulto con el mercado de trabajo, algo que coincide con los “sujetos de la injusticia” definidos por el paradigma de la redistribución. Sin embargo, la AUH extiende esta selección clásica y amplía el espectro de selección económica, tal como es

mencionada por el paradigma de la redistribución, tomando en consideración las particularidades del contexto y ampliando su espectro para llegar a la niñez. De esta manera, considera dentro de la estructura económica, el mercado y las clases sociales a, los grupos postergados, en este caso en específico, la categoría “grupo etario de la niñez”.

En sus investigaciones Roxana Mazzola (2015), define la estrategia utilizada por la política para la selección de destinatarios como “universalismo a través de selectividad”. Es un aporte interesante, ya que implica que se basa en el criterio de focalización demográfica (los/as niños/as), a cuya categoría se le suman criterios como la informalidad y desocupación de los padres pero para equiparar, o universalizar un derecho de ingreso. Según la autora “La focalización en esta política es entendida como la búsqueda por el foco correcto “tecnología social”. La focalización se constituye en un medio para garantizar que grupos específicos los que más la necesitan de la sociedad puedan acceder a derechos universales formalmente iguales, pero extremadamente desiguales en su efectiva realización. La focalización debe verse como una acción complementaria, un instrumento de las políticas públicas universales, y no sustitutiva. El principio guía (fin) es la universalización de la política social y la focalización del medio. Se constituye así la en una estrategia de “universalismo a través de la selectividad” (Mazzola, 2015: 115-116)

Es así como la AUH rompe con el esquema tradicional de seguridad social contributivo, asociado al empleo formal del contribuyente. Logró incorporar a los hijos de los asalariados informales y desocupados a un beneficio que ya existía para los trabajadores registrados por medio de las Asignaciones Familiares. De esta manera, la combinación de beneficios contributivos (AF) y no contributivos (AUH) lograron una amplia protección de los hogares con niños menores de edad. Además, la AUH rompe

en parte la lógica de “programa” presente usualmente en los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos en Argentina (PTCI), en donde existe un presupuesto determinado para el mismo y un “cupó” a ser cubierto. Contrariamente, la AUH se constituye como un “derecho” al que todos los hogares que cumplan con los requisitos pueden acceder. (Boffi, 2015)

Otro punto importante a destacar es que con la implementación de la AUH se incluyen nuevos matices a la cuestión misma de la infancia, ampliando la mirada de las infancias desde el Estado, con su implementación, nace el modelo llamado “protección ampliada”. Este modelo que aunque nuevo, e incluye nuevos matices al paradigma de las políticas de infancia, convive con otros del pasado.

Por ejemplo, Roxana Mazzola (2015), explica que en los años ´20 el Estado no protegía a las familias sino que enviaba a los chicos a instituciones, en los ´90 se derivó la cuestión social a las provincias y municipios, mientras que con la inversión de recursos y el ordenamiento programático que significó la AUH, se garantizan pisos de ingreso teniendo en cuenta la heterogeneidad, funcionando como un nivelar inequidades en un país federal. La AUH también contrasta con el paradigma de los ´50 de normalización de la infancia, que tenía que ver con un fuerte rol del Estado en la distribución vinculado a la familia obrera. Hoy los hogares han cambiado, por eso el nuevo paradigma es diferencial al reconocer la informalidad y los matices sociales desprendidos desde ella, para intervenirlos.

Básicamente, este nuevo paradigma aporta una nueva concepción de lo considerado “justo” en materia de distribución e ingresos para los grupos familiares y su impacto en la niñez, además, en las consiguientes políticas que lo acompañan. Y ello comienza a tener su reflejo en la estructura institucional del Estado, en sus diversos niveles de

gobierno y áreas, recuperando su rol como nivelador de inequidades en un país federal y con repercusiones directas en el bienestar y calidad de vida de las infancias. (Fatyass, Iriarte, Llores y Ocho: 2018).

A partir de lo mencionado, podemos ver la relación de la “concepción de injusticia y grupo de la injusticia” del paradigma popular de redistribución con la lógica que da vida a la AUH. Esta política de ingreso surge al reconocer que existe un amplio sector de la niñez atrapada en una dinámica estructural de marginación económica y privada históricamente de un nivel básico de protección social, debido a las condiciones laborales de sus representantes, excluidos del mercado de empleo formal (realizando trabajos precarios o mal pagos). La causa de la injusticia que ha considerado esta política, sería la profunda desigualdad de ingresos, resultado de una estructura económica, como la definida la teoría estructuralista “heterogénea”.

Las percepciones de una política redistributiva

La AUH, al ser una política social que refiere a la ampliación de derechos a través de la redistribución de recursos monetarios con el fin de asegurar pisos mínimos de ingresos, supuso tensión y distintos matices mediáticos desde su implementación.

Si bien la política gozo en su inicio de un amplio consenso social desde distintas facciones políticas, movimientos sociales y la Iglesia. Por otro lado, generó numerosas controversias que giraron en torno a su efectividad para realmente reducir la pobreza, de la calidad de los controles sobre las condicionalidades, de la necesidad o no de las mismas, de su impacto en la educación y en la salud, de su posible utilización clientelar, entre otras cuestiones.

A través de una investigación realizada sobre las representaciones mediáticas generadas con la implementación de la política de la Asignación Universal por Hijo a fines del año 2009, se expuso que la matriz de opinión que predominaba en los diarios Clarín y La Nación se centraban en dos grandes líneas, por un lado se presentaba como una política de ampliación de derechos (por parte del gobierno/oficialismo), y por otro lado se la asociaba al marco de interpretación del clientelismo político, caracterizando a la medida como un plan social más. (Moguillansky, Garrido, Barreiro, Pagliaro, 2009).

Por otra parte, organismos multilaterales y principalmente UNICEF, tras años de seguimiento y evaluación de la política, exponen que La AUH se destaca en la estrategia de desarrollo definida por el país en la Agenda 2030 y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) delineados en el marco de las Naciones Unidas. De esta manera, se configura como una iniciativa que promueve el cumplimiento de diferentes objetivos de la reciente agenda internacional de desarrollo. Solo por nombrar algunos de los puntos de contacto de las metas de los ODS y la AUH, refiriendo a los objetivos de “Fin de la pobreza”, “Hambre cero”, “Salud y bienestar”, “Educación de calidad”, “Igualdad de género” y “Reducción de las desigualdades” (UNICEF, 2017).

Otro Informe elaborado por el Ministerio de Educación en base a los estudios realizados por universidades nacionales²⁰ a dos años de la implementación de la AUH, relevó percepciones generales sobre la AUH. El relevamiento cubrió siete provincias, en las que se entrevistó a 1200 personas entre funcionarios, docentes, padres de alumnos y alumnos. Las dimensiones abordadas por el análisis fueron: percepciones generales sobre la AUH y escolarización; prácticas educativas y quehaceres

²⁰ Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional Patagonia Austral y Universidad Nacional de Villa María. Informe disponible en web: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005656.pdf>

escolares; familias, escuelas y AUH; el consumo: modos de estar/modos de hacer; tensiones y desafíos.

En relación a las percepciones generales de la AUH, los actores entrevistados coincidieron en que la política ha logrado una centralidad mayúscula en el imaginario social, político y mediático que no puede obviarse y dejar de reconocerse. Algo interesante y destacado en el informe resaltan que el grado de estabilidad y previsibilidad que caracteriza a la política, le dotan de un sentido más próximo al “derecho” que al “plan”. “Esto genera significativas transformaciones respecto de los planes asistenciales ya que les permite organizarse, disponer de mayores montos y adquirir bienes necesarios para la escolarización. Asimismo, constituye un complemento que brinda estabilidad frente a los trabajos precarios y endebles, de cobro discontinuado.”

Por otra parte, el requisito de la escolaridad para los entrevistados “constituye un acierto”. En este sentido, la AUH contribuyó a la “revaloración de la educación pública y la institucionalización de derechos sociales como plataforma desde donde interpretar la inclusión social de los sectores históricamente postergados”. Indica el informe:

En 2006, el 23 por ciento de los alumnos tenía más edad de la esperada para el ciclo que cursaba, en 2010 ese porcentaje desciende al 17,7 por ciento, en correlato con la disminución de la repitencia y el abandono. El director de una escuela de Avellaneda pone el fenómeno en palabras: “Cuando se pone en aviso a uno de los padres de que el chico está en riesgo la situación cambia. Antes seguía en riesgo y abandonaba. Hoy el nivel de abandono es menor”.

Entre los principales universos entrevistados, los beneficiarios (jefes de hogar o alumnos) muestran conformidad y, sobre todo, testimonian lo que fue cambiando en su cotidiano. “Se valorizó que las familias bajo esta política dispongan de un “ingreso monetario regular”, que se integra y se suma a otros ingresos monetarios o recursos y que resulta necesario para apuntalar y afianzar la vida cotidiana y familiar y los procesos y tiempos de escolarización de sus hijos o menores a cargo.” De esta

manera, el agregado de los dos ingresos configura la, siempre restringida y exigente, economía familiar. Los padres y los alumnos enfatizan que los útiles escolares y la comida son el principal destino, seguido luego por el acceso a consumos culturales.

“Les compro dulces y frutas”, comenta una madre formoseña. Una alumna de Melchor Romero menciona: “Ahora comemos pollo al horno, más seguido asado... invitamos a la gente a la casa a comer, más a los chicos de la iglesia a comer pizza”.

“Antes veíamos las cosas por la tele y (los chicos) decían ‘¿cuándo vamos a ir?’. El año pasado fuimos a lo que fue el Bicentenario, este año fuimos a lo de la murga, en Boedo. Aparte, nosotros nos enganchamos en todo. Hay un recital gratis a beneficio, si podemos vamos todos”, cuenta una mamá.

“Todo lo que pide la maestra le compro, en darle los gustos... a ellos los hace sentir bien [...] se modificó un poquito la vida cotidiana... en que le pude comprar ropa y pude comer algo caliente en la mesa cuando no lo tuve y eso” (madre, Escuela 8).

Los comedores escolares están, por lo general, menos poblados. A veces los alumnos demuestran nuevas exigencias: “A los pibes les gusta la milanesa, el puré... si les das acelga, digamos, antes la comían porque en la casa había necesidad, no había comida, pero ahora es como que no la comen” (un inspector regional).

La experiencia del Ministerio de Educación y muchas escuelas corroboran sus dichos. Desde principios de 2011 se redujo sensiblemente el número de pedidos de útiles a las autoridades nacionales, provinciales y municipales. En parte, explican concededores del terreno, es que hay más plata en los hogares.

El pago en las cooperadoras aumentó, informa la directora de un colegio en Junín, “antes era menos, casi nada”. “Se completa un círculo virtuoso, conmovedor. La familia retribuye, aporta a la comunidad educativa, más allá de lo que le sería exigible.”

Algunos datos de impacto

Según las estimaciones realizadas desde investigaciones de la UNICEF en conjuntos con universidades y organismos como el ANSES²¹, la AUH se encuentra focalizada en los estratos más vulnerables de la población. Siguiendo diferentes metodologías de cálculo, se ha estimado que, durante el segundo trimestre de 2016, alrededor del 84% de los destinatarios pertenecía a los dos quintiles de menores ingresos, de

²¹Este documento fue el resultado del trabajo interdisciplinario, realizado en el 2017, en el marco de un convenio entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE/UBA) y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (CEDLAS/UNLP). Los investigadores participantes: Alejandra Beccaria, Oscar Cetrángolo (coordinador), Javier Curcio, Patricia Davolos, Leonardo Gasparini, Ariela Goldschmit, Mariana Marchionni y Roxana Maurizio.

manera que el 60% de la población de ingresos más bajos capta la mayor parte de los beneficios. Sin embargo, aún queda un conjunto significativo de hogares por cubrir, los que, en su mayoría, parecen ubicarse en el extremo inferior de la distribución.

Las brechas de cobertura se asocian con diferentes factores: el tope en la cantidad de niños (cinco) a cubrir por titular, la demora potencial en la inscripción de los recién nacidos, la falta de documentación necesaria para acceder a la prestación, el incumplimiento de las condicionalidades y la existencia de más de un núcleo familiar en el hogar.

Con respecto al impacto directo de las transferencias monetarias de la AUH sobre la pobreza y la desigualdad, se ha estimado que, en el año de su implementación, la AUH generó una mejora de casi un 30% en el ingreso promedio de los percentiles 3 y 4, mientras que no hubo cambios para el más rico. A seis años de su implementación, ese efecto se mantuvo, aunque algo más suavizado. En consecuencia, se comprueba que el impacto social es significativo, aunque dista de ser determinante en términos de eliminar la pobreza o reducir fuertemente la desigualdad. (UNICEF, 2017)

Al analizar los cambios de la AUH en la brecha de pobreza, se observa que en 2015 la AUH permitió que el 12,5% de los hogares receptores abandonara la condición de pobreza, mientras que este número cayó a 10% para 2016. Este último año, los hogares que escaparon de la pobreza gracias a la AUH tenían una brecha promedio de 7,6% por debajo de la línea, mientras que, una vez recibido el beneficio, se encontraron con una brecha promedio de 10,2% por encima de la misma. Así, el mayor impacto de la AUH surge de incrementar el ingreso de los pobres de menores recursos, lo cual contribuye al aumento en su nivel de vida, aunque no a la superación de su estado de pobreza.

Con respecto a la condicionalidad educativa, se evidencia un fuerte impacto positivo de la AUH sobre las tasas de asistencia secundaria de los varones elegibles de entre 15 y 17 años. Para las mujeres, no hay un impacto significativo sobre la asistencia. El impacto de la AUH en las tasas de asistencia escolar primaria y secundaria básica es muy pequeño.

En relación al efecto de la condicionalidad en salud se observan mejoras significativas en el modo de obtención de los remedios. En este caso, los hogares que reciben AUH tienen mayores probabilidades de obtenerlos gratuitamente respecto de los no destinatarios del programa.

Los desafíos de la estrategia de intervención de la justicia redistributiva en la política de infancia

Así como la asignación suma aportes a los debates de la justicia redistributiva, a favor de la niñez, ha tenido impactos distributivos, sociales y en el Estado. Su estrategia de intervención presenta desafíos en cuanto a ampliar la mirada para gestionar integralmente la cuestión social de la infancia, como ya mencioné.

La AUH aborda la cuestión de la infancia como una problemática centrada en ingresos, de esta manera la concreción de derechos de la infancia pareciera quedar limitada a una mirada utilitarista, desplazando el reconocimiento y otros derechos de inclusión cualitativa y promocional vitales para superar y responder a la cuestión social contemporánea de la infancia.

De esta manera, es difícil atribuir a la AUH una dimensión completa en términos de derechos de la niñez. Esta falta parte de las críticas que hacen los enfoques de justicia pensando desde Amartya Sen, para quien la distribución de bienes primarios no alcanza para ampliar derechos. Dado que las personas tienen necesidades distintas

por su edad, la distribución de ingresos tiende a homogeneizar a las personas receptoras de los bienes primarios. Además los bienes primarios sólo poseen un valor instrumental contingente; considerarlos como fines, sería tratarlos como si tuvieran un valor intrínseco.

En este espíritu se suman nuevas dimensiones al debate sobre la justicia social, otros autores y autoras más recientes, tales como Honneth (2006) Young (2011), Dubet (2012), introducen elementos complementarios como lo son: el reconocimiento y la participación.

Esta perspectiva demanda el involucramiento del Estado más allá del rol nivelador de ingresos; requiere de un enfoque más integral, centrado en la infancia, no solo desde el adulto y el mercado como han sido pensadas las políticas de ingreso.

Es cierto que la AUH no resuelve por sí misma la problemática de la desigualdad ni de la pobreza, pero sienta una base de ingresos significativa desde la cual poder implementar otras políticas más cercanas a la promoción de las capacidades. Además tiene un potencial significativo para la articulación de políticas públicas relacionadas a la seguridad social, la salud y la educación.

Es deseable y esperable que la política pública, además de sostenerse y fortalecerse en el tiempo, no resulte solamente una respuesta redistributiva frente a las injusticias económicas y sociales, sino que progresiva y paulatinamente se articule una auténtica acción de reconocimiento de derechos sociales y una contribución para la transformación del orden social.

Bajo estas observaciones y para dar continuación a la mirada del reconocimiento como elemento clave en los debates de justicia y la cuestión social en materia de

infancia, en el próximo capítulo analizaremos una política que integra dicho paradigma, así como las implicaciones de sus estrategias de intervención en el intento de acompañar los procesos de inclusión de la niñez.

Capítulo 4

Una lectura de la Política de Orquestas infantiles y juveniles de CABA desde el paradigma de justicia social por reconocimiento

Durante el recorrido de este trabajo ha sido de interés abordar el análisis de la política pública, en específico, la política social desde la perspectiva de la teoría de la justicia social crítica. A manera de repaso, este enfoque ve a la “cuestión social” como un campo atravesado por problemas de redistribución y reconocimiento, cuyo abordaje implica la superación combinada de las desigualdades socioeconómicas y culturales.

En el capítulo anterior abordé el paradigma de justicia por redistribución, analizando una política concreta como la AUH. En este capítulo me adentraré en el análisis del paradigma del reconocimiento como elemento clave en los debates sobre justicia, política social y la cuestión social en materia de la infancia.

De esta manera, de forma similar al análisis realizado en el capítulo anterior, abordaré cómo las estrategias de intervención implementadas por la política de Orquestas infantiles y juveniles comparten cercanías con varias de las dimensiones que conforman al paradigma de justicia social por reconocimiento. Además, reflexionaré sobre las implicaciones de dichas estrategias en su intervención para acompañar los procesos de inclusión de las infancias y juventudes.

Para cumplir con el objetivo, en principio describiré las condiciones estructurales en el que nace la Política de orquestas. En segundo lugar analizaré las estrategias y los instrumentos de intervención desplegados por la política con ayuda de los elementos teóricos del paradigma de la justicia por reconocimiento, contrastando la teoría con la realidad, apoyándome en resultados de investigaciones empíricas sobre la percepción de quienes han sido participantes de la política, y de sus implementadores. Por último

y para concluir responderé en qué medida este tipo de intervenciones acompañan los abordajes a la cuestión social de las infancias y juventudes.

La política social en tiempos de la era post – estatista: la focalización como antecedente del paradigma de justicia social por reconocimiento

Retomando a Oszlak y O'Donnell (1981), las políticas públicas plasman respuestas a necesidades que diversos grupos, en contextos específicos, logran transformar en demandas, las políticas sociales como parte de éstas, son constitutivas de un orden social y un régimen social de acumulación en un contexto histórico específico, es así, que lejos de ser eventos fortuitos, están atravesadas por elementos culturales y pujas político-institucionales en las que participan una multiplicidad de actores para su definición. En este apartado describiré las condiciones que dan paso a los programas de Orquestas en la Argentina.

Con las nuevas formas de acumulación de los años '90 se evidenció un achicamiento del Estado, y en la Argentina de fines del siglo XX predominó la exclusión laboral y social, y la pobreza urbana. Esa época estuvo marcada por el pasaje de un modelo cultural vinculado a lo público-estatal y de solidaridades nacionales hacia otro vinculado al mercado, la sociedad civil y la competencia. (Delgado, 2015)

Quienes transitaron este contexto fueron atravesados por transformaciones sociales que dieron como resultado la conformación de nuevas demandas. La desregulación del capitalismo pos-estatista diluyó una parte importante de la fuerza integradora y de los parámetros de protección que brindaban las relaciones salariales y las políticas universales de protección social de la primera mitad del siglo XX, bajo el Estado de Bienestar en la Argentina. El aumento del desempleo y la precarización de las condiciones laborales, sumadas al descuido de sus funciones sociales por parte del

Estado, signaron un panorama marcado por la agudización de la marginalidad y el fuerte descenso en la calidad de vida de muchos argentinos. (Meza y Martínez, 2016)

Ante las situaciones de vulnerabilidad social, el Estado ejecutó políticas compensatorias dirigidas a “casos” y a “minorías”, desdibujando el abordaje del conflicto en términos de clase. Las políticas focalizadas, asistenciales y enfocadas en capacidades que nacieron en ese momento serían la tendencia en la política social moderna, desplazando al enfoque de clase y posiciones que protagonizaron el debate de las políticas universales durante el Estado de Bienestar. (Dubet, 2011)

Probablemente, esta situación junto a las cambiantes condiciones económicas del contexto, drenó en los grupos etarios de la infancia y la juventud la tradicional confianza en la movilidad social ascendente lograda a través del tránsito primero por el sistema educativo y la posterior inserción laboral en un trabajo estable” (Tuñón, 2008).

De esta manera, la política social de esta época se orientó a la creación de una red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron de este modo las intervenciones en forma de “programas sociales”, con objetivos, plazos y financiamientos limitados; con fuertes transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas. Los programas sociales se basaron en una intensificación de la focalización, inaugurando modalidades de reinserción tutelada de sujetos y grupos de riesgo en el mercado de trabajo. (Repetto y Andrenacci, 2006).

Los programas de Coros y Orquestas destinados a la niñez y la adolescencia con fines de “inclusión social”, son un fenómeno de este contexto, aparecen en la escena latinoamericana de los 90´ s, tomando como modelo el Sistema de Orquestas

Juveniles e Infantiles de Venezuela. Según la descripción de su misión, el programa constituye una obra social del Estado consagrada al rescate pedagógico, ocupacional y ético de la infancia y la juventud, mediante la instrucción y la práctica colectiva de la música” (Fundación Musical Simón Bolívar, 2020).

Con el apoyo de organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la UNESCO, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y respetando el espíritu del “Sistema” en Venezuela, se implementan en distintos países de Latinoamérica e incluso fuera de la región diversos proyectos que se propusieron acercar la experiencia orquestal y la formación musical a niños/as y jóvenes de sectores populares.

En la Argentina, aparecen las primeras experiencias del Proyecto de Orquestas Infantiles y Juveniles en el año 1998, en Chascomús, Bariloche y en la Ciudad de Buenos Aires; sin apoyo externo y a partir de acciones aisladas de entidades gubernamentales locales, organizaciones de la sociedad civil y/o de músicos independientes; todos inspirados en el modelo venezolano (Wald, 2016:3).

Diversos autores que repasan la política social de este momento (Lamas, 1997); (Cardarely y Rosenfeld, 1998); (Baraibar, 2003); (Álvarez Leguizamón, 2005 y 2006), le adjudican connotaciones críticas, al considerar que implica un sistema altamente individualista en comparación con el enfoque universal de la política social.

La focalización no sólo ha sido criticada por reñir con el principio de la universalización (Baraibar, 2003), sino también ha sido cuestionada por generar “fallas” en materia social: la legitimación e institucionalización de la exclusión de los grupos seleccionados (Lamas, 1997); el desconocimiento de la multicausalidad del fenómeno

de la pobreza, pues la política focalizada tiende a ignorar la necesidad de tomar medidas en el campo de la política económica y del mercado (Cardarely y Rosenfeld, 1998); la desestimulación de la participación, pues los beneficiarios pueden terminar asumiendo el papel pasivo de simplemente ser atendidos en su carencia; y un proceso de desinstitucionalización gubernamental, entendido como desplazamiento del control por parte de las instituciones estatales hacia organizaciones no gubernamentales y transferencia de responsabilidades hacia la sociedad civil y las familias (Álvarez Leguizamón, 2005 y 2006).

Sin embargo, para otros autores como (Sarmiento y Leticia Arteaga, 1998) la focalización no solo presenta connotaciones negativas, al punto de considerarlas como un instrumento que permite poner en práctica los principios teóricos de una “justicia equitativa” que favorece a los sectores vulnerables si se quiere lograr la universalización de un servicio básico. Este argumento sugiere una justificación filosófica²² de la focalización y su relación con la equidad y la justicia social a la luz de las teorías de John Rawls y Amartia Sen.

Ocampo (2008) y Mazzolla (2015) consideran que la focalización cumple una función complementaria para la universalización, en este esquema, la focalización (o, mejor, selectividad) debe ser vista como un instrumento de la universalización más que como un sustituto de ella. Ocampo, desarrolla que “La focalización puede cumplir tres funciones básicas: desarrollar programas de asistencia social con vocación universal dentro de ciertos grupos sociales, adaptar los programas a las características

²² En este artículo los autores sugieren una justificación filosófica de la focalización y su relación con la equidad y la justicia social a la luz de las teorías de John Rawls y Amartia Sen. Ver, Alfredo Sarmiento y Leticia Arteaga, “Focalizar o Universalizar: Un falso dilema”, en Cuadernos de Economía, 29, 1998, p. 202 y 208.

específicas de algunos sectores y servir como puente hacia los programas universales, como ocurre con los subsidios condicionados.” (Ocampo, 2008:59)

Esta otra mirada sobre las transformaciones y nuevas concepciones en la política social, la libera de ser vista solo como un instrumento de funcionalización económica de sujetos, mercantilización, disciplinamiento de grupos de riesgo y neutralización de conflictos sociales (Baraibar, 2003), sino que introduce nuevos elementos y dimensiones para ampliar la discusión sobre el rol de la política social en la sociedad posmoderna.

En esta tesis consideramos que si bien la política social que aparece a finales del siglo XX en la Argentina está atravesada por un aspecto paliativo y asistencial, por otro lado, con la pérdida de la fuerza -socializante estructurante- del vector de la salarización y con la reconceptualización de la pobreza²³, se introducen elementos que amplían las definiciones de las problemáticas sociales e injusticias y se introducen elementos que configuran y abren paso a la aparición del paradigma de la justicia social por reconocimiento.

El paradigma de justicia por reconocimiento considera necesario que las prácticas reivindicativas llevadas a cabo en las esferas públicas (políticas públicas, programas, proyectos) contemplen más allá de su función tradicional redistributiva, una función integradora de los derechos del bienestar, enfocada no solo en ingresos sino en el reconocimiento y la participación de los grupos que padecen las injusticias.

²³ Una nueva concepción de pobreza y desarrollo aparece en el debate público en la década de 1990, a través del lanzamiento del Informe de Desarrollo Humano del PNUD y respaldado por el enfoque de capacidades de Sen. El enfoque ES visto más allá de la necesidad de satisfacer ingresos y bienes básicos, cuestiona además el crecimiento económico como finalidad del desarrollo, confrontando con la comprensión del desarrollo en términos de “proceso de expansión de libertades reales de que disfrutaban los individuos... este enfoque entiende a la pobreza como ausencia de capacidades y habilidades, (cognitivas, emocionales, prácticas y éticas) y la vez que supone que las personas poseen capacidades valiosas y habilidades de gestión que deben potenciarse y desarrollarse a través de la intervención del Estado (Alvarez Leguizamón, 2006, 2005 y 2004; Rose, 2007)

Recordemos que el paradigma de reconocimiento cambia las representaciones de la sociedad, las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren con relación a su “raza”, su cultura, su sexo, edad y sus “capacidades especiales” (Dubet, 2012).

Es así, que los programas y proyectos que estuvieron en un principio dirigidos a satisfacer carencias básicas de alimentación, salud y vivienda, luego fueron adoptando modalidades de promoción de capacidades grupales e individuales, incorporando la idea de que era preciso revitalizar el capital humano y social. En este punto se establecen divergencias entre políticas de inserción-equidad o integración-inclusión: en un caso son un paliativo, en el otro, abren una perspectiva ciudadana (Repetto y Andrenacci, 2006).

La política de orquestas para la niñez y juventud que analizaremos en este capítulo forman parte de este nuevo modo de hacer política. Wald (2012), en su investigación sobre los programas de orquestas en la Argentina, considera necesario contextualizar la proliferación de estos proyectos de arte y formación en el marco de la emergencia del papel de la cultura como elemento de intervención para la inclusión social y no solo desde el marco de los programas focalizados surgidos en la década de 1990.

En esta tesis, propongo analizar la Política de Orquestas, específicamente, y debido a que son muchos los programas de esta índole en el territorio argentino, “La Política de Orquestas Infantiles y Juveniles de la Ciudad de Buenos Aires”. Para abordar su análisis, propongo hacerlo desde las dimensiones que aporta el enfoque del paradigma de justicia social por reconocimiento, para contribuir en los debates sobre la justicia social en relación al diseño y las políticas públicas para abordar la cuestión social de la infancia.

El Programa de Orquestas Infantiles y Juveniles de la Ciudad de Buenos Aires

El Programa de Escuelas - Orquestas Infantiles y Juveniles de la Ciudad de Buenos Aires nace en octubre de 1998, se crea en el marco del programa ZAP (Zonas de Acción Prioritaria)²⁴ como el despliegue de una política prioritaria para fortalecer a las Instituciones y a la Comunidad Educativa y para atender las consecuencias de las desigualdades sociales, económicas y culturales de los sectores con mayor vulnerabilidad social de la Ciudad (Ministerio de Educación GCBA, 2021).

El POIJ²⁵ de la CABA depende del Ministerio de Educación del GCBA, específicamente de la Dirección General de Inclusión Educativa. Actualmente funcionan en la ciudad 14 Orquestas, y casi sin excepción, éstas se localizan en escuelas secundarias de gestión estatal, elegidas por su ubicación en “zonas vulnerables”, “históricamente marginadas”, o en “riesgo social” (ME, GCBA, 2020), siendo la mayoría de sus integrantes niños/as y jóvenes de los barrios de Flores Sur, Villa Lugano, Villa Soldati, Mataderos, La Boca, Constitución, Balvanera y Retiro.

El POIJ, en tanto línea de política sociocultural y educativa, se propone “mejorar el acceso a bienes y servicios culturales, tender puentes hacia la reinserción de los jóvenes en la escuela, colaborar con la retención escolar y estimular el contacto y el disfrute de la música” implementando un “modelo colectivo de enseñanza musical”.

Otro aspecto clave que destacan en la descripción oficial del proyecto es la afirmación

²⁴ Según información oficial, el programa ZAP (Zonas de Acción Prioritaria) se creó en 1986 para el diseño, la ejecución, el monitoreo, seguimiento y la evaluación de las políticas de igualdad de oportunidades educativas y mejoramiento de la calidad, en los distritos y/o regiones educativas de la Ciudad de Buenos Aires con población de mayor vulnerabilidad social. Se concreta en proyectos que son construidos en forma participativa y gestionados con las diferentes direcciones de las áreas correspondientes, generando un trabajo intersectorial coordinado por el Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires.

²⁵ En adelante será mencionado también como el “Programa” o el “POIJ”.

de “que a través de las Orquestas Infantiles y Juveniles los niños y jóvenes encuentran un espacio propio de reconocimiento social. Asimismo les ofrece la oportunidad y los medios alternativos para apropiarse y fortalecer valores y hábitos solidarios de convivencia que facilitan su aprendizaje y su inserción social de forma armoniosa” (ME, GCBA, 2020).

La población destinataria del programa son los/las niños/as y jóvenes de 6 a 18 años de nivel primario y medio. Sin embargo, a partir de 2009 se forman orquestas con chicos y chicas incorporando, además, a quienes están fuera del sistema educativo, quienes abandonan la escolaridad. Hasta ese momento se habían convocado al proyecto únicamente chicos y chicas escolarizados. (Villalva, 2009)

Los requisitos de inscripción incluyen a todas/os los niños, niñas y jóvenes de 6 a 18 años. Los lugares físicos de las orquestas bajo la gestión de Gobierno de la Ciudad se ubican en escuelas primarias de los distritos: 1, 3, 4, 5, 6, 11, 13, 19, 20, 21 de CABA.²⁶

Según los gestores del programa, La política de orquestas se desarrolla alrededor de dos aspectos básicos: el social y el musical. “El primero apunta a la sociabilidad y a la solidaridad. Esta se construye en la instancia formativa de la orquesta aprendiendo junto con otros, y la solidaridad también implica la práctica grupal, la atención

²⁶ A partir del relevamiento de un estudio sobre las orquestas existentes en CABA, se registraron la ubicación de las 14 orquestas en 9 escuelas y 9 barrios: “En la escuela N° 1 D.E 21 de Lugano se conformaron tres orquestas (fue la primera en constituirse en el año 1998); en la N° 12 D.E. 19 “José Enrique Rodó” del barrio Rivadavia del Bajo Flores a la que asisten también chicos y chicas de la villa 1-11-14, se formaron 2 orquestas en el año 2006; en la N° 25 D. E 1 “Bandera Argentina” de Retiro, a la que asisten chicos y chicas de la villa 31, hay dos orquestas creadas desde el 2002. En el resto de las escuelas se formó una orquesta; se trata de las que funcionan en la villa 21/24 en Barracas (2008, en la escuela N° 12 D.E 5), en Constitución (2008, en la escuela N° 5 D.E 3), en La Boca (2008, en la escuela N° 4 D.E 4), en Balvanera (2008, en la escuela N° 6 D.E 6), en Parque Avellaneda (2009, en la escuela N° 17 D.E N° 11), y en Mataderos (2009, en la escuela N° 19 D.E 20). De esta manera, en el 2008 se abrieron 5 orquestas (las de Barracas, La política pública de las orquestas infanto-juveniles 139 Constitución, La Boca, Once, Balvanera). Y en los primeros seis meses del 2009, 2 más (Avellaneda y Mataderos). Para estas últimas, el Proyecto se relaciona con los Ministerios de Desarrollo Social, Cultura y Educación.” (Villalva, 2015)

necesaria hacia los otros y el sincronismo en la actuación grupal. De esta manera, la metodología está conformada por la práctica de orquesta, la práctica de fila y la práctica individual. (ME, GCBA, 2020).

En lo estrictamente musical, se implementa el desarrollo de la capacidad de trabajar con símbolos y valores abstractos: el sonido, la grafía, entre otros. Para ello, de acuerdo a cada orquesta, se proponen dos encuentros semanales, uno durante la semana y el otro los días sábados (sin excepción para todas las sedes).²⁷ Se privilegia el hecho de que todos los niños, niñas y jóvenes puedan hacer música desde el principio, por lo que con frecuencia se crean o emplean arreglos que adaptan el repertorio a las posibilidades de los estudiantes. Se facilita de este modo la posibilidad de que todos puedan tocar en conjunto desde su ingreso, pues la enseñanza musical se desarrolla a través de la práctica orquestal (Avenburg, Cibeis y Talellis: 2017).

Desde la información oficial de las orquestas, la política se articula con un fin educativo, social y cultural, ya que se trata de un “proyecto educativo comunitario que aspira a incluir, en el acceso a ciertos bienes culturales, a sectores sociales tradicionalmente más alejados de esa posibilidad”. Se propone “atender el derecho a la equidad y a la calidad en el acceso a la educación y a la cultura de las infancias que viven en zonas donde un gran porcentaje de la población tiene las necesidades básicas insatisfechas” (ME, GCBA, 2020).

Según los gestores el valor del proyecto es la práctica de orquestas, la formación musical y su práctica grupal genera “efectos secundarios” que trasciende la formación musical, tales como “inquietudes para continuar otro tipo de estudios, pensar nuevas

alternativas de vida, de creación individual y colectiva, sentido de reconocimiento y revalorización de la asociación y el esfuerzo grupal” (Villalva, 2010).

La estrategia de intervención de la política de orquestas y las dimensiones del paradigma de la justicia social por reconocimiento

En esta parte del capítulo iré analizando un poco más en profundidad las características de la política de orquestas en relación a las dimensiones que definen al paradigma popular de justicia social por reconocimiento.

La política social con perspectiva de justicia social por reconocimiento se orienta según Fraser (2008), a la superación de injusticias originadas por la discriminación de individuos o grupos, por características sociales referidas a su identidad, tales como, la nacionalidad, la etnia, la “raza”, edad, el género, entre otras. En este paradigma, la identidad de grupo sustituye los intereses de clase como mecanismo principal de movilización política y la dominación cultural reemplaza a la explotación como injusticia fundamental. Según Dubet (2012), las políticas orientadas al reconocimiento y la igualdad de oportunidades, aspira menos a reducir las desigualdades de las posiciones sociales que a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, de esta manera, se enfoque a conseguir la igualdad de oportunidades, o sea, la posibilidad de todas y todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático.

El telón de fondo de los proyectos de orquestas infantiles podemos pensar en las coyunturas sociales y económicas de finales del siglo XX, producto de la instrumentalización de un esquema neoliberal que tuvo como consecuencia un

aumento de la exclusión social.²⁸ Esta política es producto de las circunstancias sociales y culturales de esta época, Wald (2012), lo expone en su investigación de la siguiente manera:

“La extensión de programas de enseñanza artística en barrios populares con fines de integración social en diferentes partes del mundo debe leerse enmarcada en dos fenómenos sociales ocurridos durante las últimas décadas. El primero de ellos es la centralidad que adquirió la focalización de la política social en los Estados otrora benefactores, focalización que emergió como resultado de profundos cambios en los modelos de acumulación en gran parte del mundo occidental (Repetto y Andrenacci, 2006). El segundo es la emergencia de un nuevo modo de concebir y gestionar la cultura, la cual se transforma en una herramienta o recurso mediante la cual se pueden (y deben) resolver problemas tanto económicos como sociales (Yúdice, 2002)”. Wald, 2012:260

El concepto de la exclusión social²⁹ que se expande de manera progresiva en los años 1980 y 1990, da cuenta del intento de conceptualizar las desventajas sociales generadas en el marco de los cambios socioeconómicos propios de la postmodernidad y da paso para “ver la pobreza y las nuevas problemáticas sociales de manera multidimensional antes que meramente en términos de ingreso y egreso. Aun cuando la desventaja material sigue siendo el foco principal de estrategias de inclusión social, ellas también comprenden nuevos e importantes aspectos (Belfiore, 2002).

Al igual que la exclusión social, el discurso y la perspectiva de la justicia social, centrado en otro momento en las reivindicaciones de la redistribución, desvió el interés y el foco en las reivindicaciones del reconocimiento, la inclusión y la igualdad de

²⁸ En los años noventa, en gran parte de América Latina se implementaron políticas de desregulación económica, ajuste fiscal, privatizaciones, desindustrialización, reducción de políticas sociales y concentración de bienes simbólicos y materiales, que implican la expulsión del mercado de grandes cantidades de personas, la degradación de las condiciones de vida de amplios sectores de la población, el aumento de la desigualdad social, y el surgimiento de nuevas formas de marginalidad y exclusión (Villarreal, 1996; Pérez Rubio, 2006; Svampa, 2010; Kliksberg, 2014).

²⁹ El concepto de exclusión social fue desarrollado por la sociología francesa en los años '60 y, expandiéndose de forma progresiva a otras regiones, adquirió centralidad como problemática social (Belfiore, 2002; Castel, 1997; Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Pérez Rubio, 2006; Villarreal, 1996).

oportunidades, propiciando el ascenso de la “política cultural” y la “política de la identidad”.

Repasando un poco a Fraser (2006) , el paradigma del reconocimiento reconoce y se enfrenta a injusticias que interpreta o define como culturales, se centra en la desigualdad de oportunidades y la exclusión, suponiendo que las mismas están enraizadas en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación.³⁰ Algunos teóricos políticos recientemente han tratado de conceptualizar la naturaleza de estas injusticias culturales o simbólicas. Charles Taylor (1997) por ejemplo, se ha apoyado en las ideas hegelianas para argumentar que: La falta de reconocimiento o el reconocimiento inadecuado³¹ ... pueden constituir formas de opresión, confinando a alguien a una manera de ser falsa, distorsionada o disminuida. Más allá de la simple falta de respeto, esto puede infligir un grave daño, encasillando a la gente en un sentimiento abrumador de autodesprecio. Prestar reconocimiento no es un mero acto de cortesía, sino una necesidad humana vital.

A modo de ejemplo de cómo la estigmatización se presenta en términos de injusticias, en un estudio hecho por el Periodismo Social en el 2008, con respecto al monitoreo de la niñez y adolescencia en la prensa argentina, señala que desde los 90's, en los medios masivos de comunicación y con un fuerte anclaje en el imaginario colectivo, empieza a circular un discurso que estigmatiza a los niños/as y jóvenes pobres como

30 Fraser (2006), hace referencia a la discriminación y estigmatización (ser difamado o menospreciado de forma rutinaria en representaciones culturales públicas estereotipadas o en las interacciones cotidianas).

³¹ De un modo similar, Alex Honneth ha señalado que: debemos respetar nuestra integridad... a la aprobación y el reconocimiento que recibimos de otras personas. [Conceptos negativos tales como «insulto» o «degradación»] están relacionados con expresiones de falta de respeto, con la denegación de reconocimiento. [Estos conceptos] se emplean para caracterizar una forma de comportamiento que no representa una injusticia solamente porque constriñe la libertad de acción de los sujetos o les inflige un daño. Por el contrario, dicho comportamiento resulta dañino debido a que perjudica a estas personas en su comprensión adecuada de sí mismas, una comprensión adquirida por medios intersubjetivos.

peligrosos. El pibe que responde a ese estereotipo es mirado con miedo cuando camina, es demorado con frecuencia por la policía por averiguación de antecedentes y está más expuesto a ser detenido por ser el primer sospechoso frente a un delito. Los artículos que se refieren concretamente a medidas de privación de libertad de los adolescentes sospechosos de delinquir incluyeron términos peyorativos en el 65 % de los casos” (Samar, 2012).

Efectivamente, en la Ciudad de Buenos Aires, una política como el POIJ que remonta a fines de la década del noventa (Avenburg, Cibeá y Talellis, 2017) da cuenta de los problemas de la época a través de una nueva mirada; es decir, la cuestión social de la infancia y la juventud vista como exclusión de orden simbólico y de representación, y no desde el enfoque de la injusticia material. Dicha política aborda alguna de las categorías clasificadas por el paradigma del reconocimiento como injusticias de este orden.

En el caso de las orquestas infantiles y juveniles, se puede observar la manera en que unas políticas que apuntan a la formación musical por medio de la práctica orquestal con foco en poblaciones en situación de vulnerabilidad tienen la doble tarea de desplegar acciones concretas de formación artística, al tiempo que buscan actuar en el campo social y cultural de maneras diversas para atender a situaciones vinculadas a los procesos de exclusión social.

La política Orquestas se puede leer dentro de esta línea argumentativa en la medida en que permite desde su descripción, entender la cuestión social de los niños/as y jóvenes como una problemática de exclusión, la cual si bien incluye la injusticia material, entiende que un diagnóstico sobre la injusticia de esta nueva manera, posibilita pensar en políticas públicas tendientes a la inclusión social que no se

enfocan únicamente en la dimensión económica. Pues sin descontar la innegable relevancia de esta última, no sólo no desconoce sino que prioriza las dimensiones culturales, por ejemplo, que son parte constitutiva de este fenómeno. De esta manera, su centralidad en tanto política cultural es generar intervenciones orientadoras del desarrollo simbólico de una sociedad (Bayardo, 2000).

Este punto se corrobora con un estudio sobre los programas de orquestas de la Ciudad de Buenos Aires (Avenburg, Cibeá y Talellis, 2017). Las entrevistas realizadas evidencian un campo de discusiones que van desde considerar que la "inclusión" implica la inserción de actores sociales a un sistema que se considera ineficiente (miradas negativas), hasta estimar que se trata de modificar un sistema excluyente. De acuerdo con esta última perspectiva, la inclusión o integración no solo implicaría la modificación de las condiciones de algunas personas o grupos, sino también -en mayor o menor medida- de aquel sistema que se considera injusto, excluyente y/o de mal funcionamiento.

El carácter simbólico del mal reconocimiento, encarnado en la niñez y la juventud

Para profundizar en las dimensiones del paradigma del reconocimiento es relevante analizar como éste entiende a las víctimas de la injusticia. Para este paradigma las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren con relación a su «raza», su cultura, el grupo etario que representan, su género y «capacidades especiales». Como estas marcas son negativas, cada uno de los actores que denuncia las discriminaciones afirma simultáneamente una exigencia de reconocimiento y transforma así el estigma en características positivas, rasgos culturales y sociales que fundan la diversidad de la sociedad.

Fraser (2015), define que en el paradigma popular del reconocimiento, las víctimas de la injusticia se parecen más a los grupos de “estatus weberianos” y no a las clases sociales marxianas como funciona para el paradigma de redistribución. Definidas por las relaciones de reconocimiento y no por las de producción, se distinguen por el respeto, estima y prestigio de menor entidad que disfrutaban, en relación con otros grupos de la sociedad. El caso clásico del paradigma weberiano es el grupo étnico de bajo estatus, al que los patrones de valor cultural dominantes señalan como diferentes y menos valiosos, en perjuicio de la posición social de los miembros del grupo y de sus oportunidades de ganar estima social.³²

La política de Orquestas en sus objetivos de intervención, define como grupos de interés a la infancia y la juventud en situación de vulnerabilidad y exclusión, en palabras del paradigma de la justicia por reconocimiento, esta política, identifica como quienes padecen la injusticia a los grupos etarios de infancias y juventudes. Esta priorización no es aleatoria, Rossel (2013), expone en sus investigaciones que en el contexto que surgen este tipo de programas, existía y sigue presente, un desbalance etario del bienestar, es decir, una sobrerrepresentación de los niños, niñas y jóvenes en la pobreza, en comparación con otros grupos de edad (adultos).

Los datos de los últimos 20 años en la región muestran que este fenómeno se profundiza durante la década de 1990: en ese año, la proporción de niños por debajo

³² No obstante, la concepción puede abarcar otros casos. En la coyuntura política actual, se ha extendido a gays y lesbianas, que sufren los efectos omnipresentes del estigma institucionalizado; a los grupos racializados, marcados como diferentes e inferiores, y a las mujeres, a las que se trivializa y cosifica sexualmente. También se está extendiendo, por último, para denominar a las agrupaciones, de compleja definición, que resultan cuando teorizamos simultáneamente las relaciones de reconocimiento en relación con la “raza”, el género y la sexualidad, en cuanto códigos culturales que se intersectan.

de la línea de pobreza era del 59% mientras que en la población total era del 48%; para 2000, esta diferencia era del 60% y 45% respectivamente. Este fenómeno constituye una situación de vulneración de sus derechos a lo largo del ciclo de vida, especialmente en sociedades desiguales como las latinoamericanas Rossel (2013).

En este contexto, los niños y jóvenes provenientes de las familias de bajos recursos quedan en una situación de exclusión y vulnerabilidad, con crecientes dificultades para el desarrollo de sus potencialidades y el logro de una vida digna. Esta situación se expresa no sólo en la privación de bienes básicos sino en otras formas intangibles tales como la desigualdad de oportunidades para desarrollar sus capacidades y recursos para el trabajo; el aislamiento, la carencia o pobreza de redes y vínculos sociales, las menores o nulas posibilidades de acceder a los bienes y servicios culturales, la subestimación de las actividades y tareas que realizan, menor reconocimiento social y poder para expresar opiniones y desarrollar proyectos personales o colectivos (Rossel, 2013).

Gonzalo Assusa, sociólogo por la Universidad Nacional de Villa María (UNVM) e investigador del CONICET enfocado en el estudio de jóvenes de sectores populares, expone que hacia fines de los años noventa y principios del nuevo milenio, una extraña palabra comenzó a filtrarse en los medios de comunicación para referirse a los jóvenes. La abreviatura “ni-ni” fue una forma de bautizar a esa supuesta nueva generación, que “ni trabaja, ni estudia”.

Según la autor el origen de esta estigmatización se debía a que “La dinámica de las sociedades desiguales llevó a generar distintas figuras de alteridad radical y “chivos expiatorios”, que fueron funcionales en distintos momentos para legitimar dinámicas socialmente regresivas y la destrucción de derechos colectivos conquistados. Y esa

dinámica comprendió desde la “madre soltera” en el inicio de la década de 1980 en EEUU o Gran Bretaña hasta al beneficiario de planes sociales en las últimas décadas en la Argentina”. De esta manera entendemos cómo el carácter simbólico del mal reconocimiento, encarnado en la niñez y la juventud, es clave en la lectura que hace una política como las Orquestas para resarcir estas injusticias focalizadas en dichos grupos etarios a través de la música, específicamente la práctica orquestal como herramienta de inclusión y transformación individual, social y colectiva de las infancias y juventudes que hacen parte del programa.

La cultura en la agenda política: Un recurso para abordar la injusticia en la niñez y la juventud

Repasando a Oszlak, las políticas públicas son entendidas como la “toma de posición y curso de acción adoptados por un actor que habla en nombre y representación del Estado, frente a una cuestión socialmente problematizada” (Oszlak, 2009:5). Por otro lado, Néstor García Canclini (1987: 26), define las políticas culturales como: “el conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o de transformación social”.

Dentro de las dimensiones que definen al paradigma de justicia por reconocimiento, se registra el abordaje de la injusticia a través del cambio cultural o simbólico. Esto supone centrar las intervenciones en la revaloración de las identidades estigmatizadas; el reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural, la transformación de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación hacia los grupos estigmatizados y discriminados o “mal reconocidos” (Fraser, 2008:87), de manera que todas las identidades sociales sean reconocidas en

la estructura social y les sea asegurada la igualdad de oportunidades para participar en la vida social y política. A partir de lo antedicho indagamos en los proyectos y programas de orquestas infantiles y juveniles en tanto implementaciones de políticas culturales que buscan intervenir en la producción de sentido de las sociedades en las que se insertan.

Este punto es argumentado de manera profunda en una investigación realizada por Wald (2012) sobre los sentidos y apropiaciones de los programas de orquestas juveniles de la Ciudad de Buenos Aires. En su línea argumental para abordar el programa de orquestas, identifica este tipo de programa como parte de las políticas que utilizan la cultura como recurso para abordar problemáticas de inclusión social. Se apoya en Yúdice (2002) para quien el término política cultural es “la expresión más clara del recurso de la cultura”, ya que es invocado a la hora de pensar en soluciones para una multiplicidad de problemas de la comunidad. “La cultura es usada para alcanzar un fin, y este es el principal componente de una episteme posmoderna que favorece la performatividad (entendida como la competencia de muchos y diferentes principios de inclusión y exclusión y no leyes fundamentales). Así, las sociedades y las personas son campos de fuerza donde prima la multiplicidad aunque dentro de contornos sociales definidos.” (Yúdice 2002: 43)

De esta manera, las estrategias de intervención que describe la política de orquestas responden a esta línea, recordemos que según la información oficial del proyecto, las estrategias de intervención se articulan en la búsqueda de posibilitar el acceso y la apropiación por parte de niñas, niños y jóvenes de un bien cultural socialmente valorado, como es la música, teniendo como telón de fondo un contexto de desigualdad, de esta manera se destaca en los fines del proyecto: la práctica musical colectiva; la dimensión de la inclusión, integración y/o transformación social; el vínculo

con la educación; y finalmente las dimensiones de lo colectivo (la sociabilidad) y de lo individual (las subjetividades). “Este programa utiliza la enseñanza de la ejecución de instrumentos musicales, la práctica vocal y la participación de actividades grupales musicales como herramienta para favorecer la inclusión social de niños y jóvenes pertenecientes a poblaciones consideradas de vulnerabilidad social”. Cuando los gestores del programa hablan de inclusión, integración o transformación social lo hacen refiriéndose a contextos de riesgo, poblaciones vulnerables, en este caso específico, el centro de interés de estos espacios va dirigido las infancias y juventudes (Avenburg, Cibeá y Talellis: 2012).

La intencionalidad de apuntar a sectores históricamente postergados se refleja en la población destinataria del proyecto: “Niños, niñas y jóvenes que asisten a escuelas ubicadas en zonas de vulnerabilidad social de diversas jurisdicciones de la Ciudad de Buenos Aires” (ME, GCBA, 2020). En marco del programa, la música es representada como una herramienta de inclusión con gran potencial para la transformación social e inclusión de las infancias, podemos decir que la mirada de la pobreza y la exclusión asumida por el programa se ajusta al marco de interpretación del paradigma de capacidades de Amartya (Nussbaum, 2002, 2007; Sen, 1995, 2010), este enfoque supone que la pobreza, la marginalidad y la exclusión generan profundos conflictos tanto en la esfera personal como social, de esta manera, las carencias materiales no son las únicas que deben ser atendidas ya que, desde la perspectiva de desarrollo y derechos de las infancias, quienes padecen tienen derecho a desarrollar otros aspectos de sus vidas y sumar capacidades que le permita el desarrollo, el entretenimiento y el disfrute, todo esto además del aseguramiento de los ingresos.

Las percepciones sobre una política de igualdades de oportunidades reconocimiento

Este apartado se orienta a un análisis desde la perspectiva que sostienen los principales actores involucrados en el programa frente a las contribuciones específicas y las restricciones que presenta la POIJ para ampliar las oportunidades de inclusión a través de las estrategias de intervención implementadas. Las tensiones y sentidos contrapuestos que lo/as jóvenes participantes de la POIJ y los actores escolares asignan a la inclusión y el reconocimiento como propósito; ratificando, diversificando y también discutiendo algunos matices que subyacen a los discursos dominantes, principalmente a los mediáticos, permiten develar de manera más realista los efectos del programa de las trayectorias vividas por los/as involucrados.

Lo expuesto en este apartado son parte de los resultados y conclusiones de distintas investigaciones hechas en territorio sobre las orquestas de la Ciudad de Buenos Aires³³.

La noción de inclusión a través de la distribución de un bien cultural

Reiterativamente se encuentra en las descripciones oficiales de las orquestas estos elementos, parece importante ver qué apreciación tienen los actores participantes sobre tales nociones. Karen Avenburg (2018) a través de su investigación acerca de

³³ Tomamos específicamente la investigación de Gabriela Wald (2012) y Karen Avenburg (2018). Se toma en cuenta también para complementar el análisis, el último informe evaluativo sobre las Orquestas del Bicentenario, hecho por el Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) del Ministerio de Educación de la Nación. Las dos primeras investigaciones tuvieron como objetivo de estudio la política de orquestas de la Ciudad de Buenos Aires, desarrollando el campo de su investigación dentro de esta jurisdicción. Sobre el informe complementario, si bien es un estudio de Nación, debido a la profundidad de análisis y la similitud que caracteriza la línea programática de los programas de orquestas en general, consideré enriquecedor sumar algunos de sus resultados.

las *Disputas en el orden simbólico: orquestas infantiles y juveniles en Argentina*, expone en los resultados de sus entrevistas cuestiones que dan noción de ello.

Según la autora, contrariamente a las perspectivas paternalistas y de salvación que medios de comunicación exponen del programa, explica que desde percepciones de los implementadores, llevar un bien cultural como la formación musical a las escuelas y sectores comunitarios, responde a una búsqueda justicia social respetuosa de la diversidad de las comunidades destinatarias. En palabras de Avenburg (2018: 104) “este proyecto también se está pensando en la importancia de su desarrollo como política pública”, hace énfasis en el fragmento del personal de orquestas : “La fundamentación de las orquestas es parte de la universalidad de un discurso, de la universalidad de un derecho, si algo es un derecho es universal; si no, no es un derecho (...) se parte también que el Estado reconoce un contexto de desigualdad en la distribución de esos bienes, y que está signada no por el azar sino por cuestiones sociales, socioeconómicas (...) entonces, en ese contexto es una política pública (Entrevista a integrante del Equipo de Coordinación - 2014)” (Avenburg 2018: 105).

Lo planteado remite a una concepción de “inclusión”, mayoritaria entre los profesores, directores y asistentes pedagógicos del POIJ, en términos de realización de derechos educativos y culturales, que antagoniza con un criterio “compensatorio”. Coincidentemente con otras investigaciones (Wald; 2012 Villalba, 2010), sus aportes se inscriben en un sentido de democratización del acceso a la cultura, concebida como un derecho social cuya efectivizarían se considera responsabilidad ineludible del Estado.

El reconocimiento y las transformaciones en las trayectorias de vida.

Por otro lado, Wald (2012), en su investigación sobre los sentidos y apropiaciones de dos programas de orquestas juveniles de la Ciudad de Buenos Aires, destaca entre muchos otros aspectos, en un artículo en el que resume su investigación, expone las potencialidades y límites de dos proyectos de Orquestas Juveniles en barrios populares para influir en distintos aspectos de la vida de sus destinatarios:” en sus representaciones, en algunas prácticas, en cuestiones identitarias o de subjetividad, y en la formulación de sus proyectos biográficos”. Según Wald, los resultados de su estudio muestran “solo determinados jóvenes de sectores populares pueden permanecer en estos espacios. No obstante, cuando esto ocurre, pueden darse procesos de transformación” (Wald, 2016:257)

Según la autora, el modelo colectivo de enseñanza constituye también un aporte motivacional para la construcción de los proyectos de vida en los participantes. Se muestra la formación musical como un medio para el impacto transformado el auto percepción de las trayectorias de los alumnos. De los aspectos más valorados por los integrantes y sus familias y la posibilidad de acceder a prácticas que generalmente no están al alcance para los sectores populares y clases medias, además evalúan como positivo la socialización con personas que vienen de espacios diferentes a los propios, hacen referencia al disfrute de tocar un instrumento y hacerlo en conjunto, sumado a las miradas y el reconocimiento recibido cuando tocan en público (Wald, 2012: 157).

Entre otros factores, esta situación lleva a cierto “descubrimiento” de los jóvenes sus posibilidades como sujetos de conocimiento y aprendizaje que este proceso formativo habilita. También, aunque estrictamente no sea un propósito del Programa despertar

“vocaciones” de formación profesional en el campo musical, la experiencia moviliza numerosas expectativas en esta orientación (DINIECE 2015).

Un frente contra la estigmatización y los prejuicios.

Otro aspecto interesante destacado en los resultados del estudio del informe de DINIECE (2015) y en la tesis de Wald (2012) fue la dimensión de la necesidad de superar la estigmatización hacia el mundo popular y los chicos y chicas, desde adentro y desde fuera de las orquestas.

Como consecuencia de estas experiencias formativas, los jóvenes participantes del Programa logran desempeños por ellos impensados que ponen en cuestión perspectivas que reciben de los adultos, miradas que los construyen como sujetos de carencia por su condición de adolescentes y su origen social subalterno DINIECE (2015: 56)

Frente a esto hay una necesidad de los jóvenes “de afirmarse como sujetos capaces, en sus propias palabras “de ser alguien en la vida”, “de salir adelante” “de progresar”. Están permanentemente intentando hacer frente a procesos de estigmatización y marginación” (Wald 2012:271).

Lo simbólico frente a la realidad material

Frente al impacto simbólico, las investigaciones también presentan ciertas limitaciones en los proyectos a la hora de responder a las dificultades materiales que presentan los participantes que no pueden ser abordadas por lo estrictamente musical

Para los adolescentes, acceder y sostener la participación en esta propuesta socioeducativa plantea ciertas condiciones: disponer del tiempo para dedicarle a las clases, ensayos y prácticas y resolver el traslado hasta la sede. El cumplimiento de

estos requerimientos se encuentra sujeto a la necesidad o no de trabajar y/o asumir otras responsabilidades familiares o adultas, al apoyo u oposición del grupo familiar, a la existencia de medios de transporte, el costo y la posibilidad de solventarlos (Villalba, 2010; DiNIECE, 2015) . En este punto, en algún sentido, en el marco de “la premisa del trabajo inclusivo”, la “igualdad de oportunidades” que plantea el diseño del Programa se procesa y relativiza condicionada por la “desigualdad de posiciones” (Dubet, 2011) que rige la estructura social.

Los aprendizajes de la estrategia de intervención de la política social bajo el paradigma de la justicia por reconocimiento.

En este capítulo hemos podido observar como de cara a los problemas sociales de infancias y juventudes las intervenciones propuestas desde la Política de orquestas son una expresión de época, a esto me refiero al cambio de paradigma y transformaciones de la política social en los años noventa. Este tipo de programas si bien presenta limitaciones, introduce elementos interesantes para acompañar el proceso de inclusión de las infancias y las juventudes, el uso de la “cultura como recurso” y herramienta para la inclusión, suponen efectos positivos en las experiencias de participantes del proyecto.

Esta política ha sido un ejercicio interesante para aportar en la reflexión de las políticas públicas pensadas desde los paradigmas de justicia social por reconocimiento. Ejemplo, la distribución de bienes y experiencias culturales que maneja el POIJ se refiere a la otra dimensión de la justicia conceptualizada por Fraser (2006): el “reconocimiento”. “El aporte igualador del POIJ en base a una subalternización de las identidades y culturas adolescentes y populares, partiendo de

postular la superioridad de la música “academizada” o “cultura” y su pretendido efecto civilizatorio y redentor de unos “sujetos de carencia” DINIECE (2015: 61).

En esta línea, los actores de la política como fue analizando por los investigadores en las entrevistas realizadas, se distancian de los discursos sobre la inclusión en clave “compensatoria” y asociada a una “lógica del no-derecho”, en términos de Danani (2012). Construyen, en cambio, sentidos más centrados en la obligación del Estado de garantizar la democratización del acceso a experiencias y bienes educativos y culturales relevantes. Aunque desde esta perspectiva, participar en una Orquesta se plantea como una experiencia “de calidad” que debería estar al alcance de todos e incluso, universalizarse, existe a la vez coincidencia en valorar que el programa se desarrolle en escuelas a las que asisten adolescentes de sectores populares que, por esta vía, pueden acceder a ofertas educativas generalmente onerosas y altamente selectivas DINIECE (2015: 61).

Por otro lado, vemos como en un marco de amplio reconocimiento de la ampliación del acceso a derechos educativos y culturales. Sin embargo, al enfocar sus beneficios en el campo subjetivo y simbólico, deja a un lado consideraciones fundamentales, como las materiales, sin las cuales es inimaginable las mejoras de vida de las infancias y las adolescencias y en consecuencia el logro de la justicia social integral, recordemos que en principio la justicia está condicionada profundamente a por la creación de políticas universales que actúen sobre las causas de la desigualdad generada por los modelos de acumulación.

En este tipo de intervenciones subsisten desafíos respecto del alcance que pueda tener su difusión en los territorios más segregados y su capacidad de convocatoria a los adolescentes que padecen una mayor vulnerabilidad social. La postura mayoritaria

coincide en sostener que los procesos formativos de las Orquestas parecen requerir de un mínimo de sistematicidad y continuidad en la asistencia y en el estudio, que las pautas de inestabilidad que marcan las realidades estructurales y materiales de quienes participan en los programas la dificultan su permanencia (Wald, 2012).

Las limitaciones de las intervenciones como esta en donde la igualdad de oportunidades aspira a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, es que implican una perspectiva individualizante de las posibilidades de movilidad social y no una agenda política integral que propicie la mejora de las condiciones de vida colectivas.

El ejercicio realizado en esta tesis hasta el momento, ha permitido ver por separada los paradigmas de justicia social a la luz de dos casos reales. Lo analizado hasta acá, me atrevería a decir, nos muestra que la justicia social se encuentra constantemente en construcción, es un horizonte a alcanzar, en este sentido, lo interesante de analizar la justicia a través de una praxis concreta (las políticas pública) es una posibilidad dentro de las ciencias sociales, que permite seguir en concreto en qué instancia estamos en la necesaria concreción de una justicia social integral. Las políticas sociales son hipótesis sobre los distintos caminos pensados para llegar a la justicia, de ahí, ejemplos concretos para entender, reflexionar y debatir sobre la justicia social en nuestras sociedades.

Habiendo reflexionado sobre las limitaciones y oportunidades de las estrategias de intervención de los paradigmas de justicia por redistribución y reconocimiento a través de las políticas de la AUH y la política de Orquestas de la CABA. En el capítulo siguiente reflexionaré sobre el marco de justicia social integral propuesto por Nancy

Fraser para responder a los desafíos pendientes de las políticas sociales frente a la cuestión social de las infancias y la juventud.

V Conclusiones

Hacia una justicia social integral

La propuesta de pensar los paradigmas de justicia social en relación a la política social Argentina y, en específico, a través del análisis de la política de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la política de Orquestas Infantiles y Juveniles de la Ciudad de Buenos Aires, tuvo la intención de ser un ejercicio para ilustrar y alimentar los debates sobre las políticas públicas desde la perspectiva de la justicia social.

Como las desigualdades son expresiones de un orden social injusto (Barcena, 2016), y en la actualidad se encuentran atravesadas por distintas tensiones que las hacen cada vez más complejas, este escenario es despertó mi interés en reflexionar la concepción de justicia social en relación a las políticas públicas. La intención en este recorrido fue recuperar el hilo conductor del debate en torno a este concepto y entender sus implicaciones en el abordaje de las problemáticas que atraviesa el grupo etario de las infancias y juventudes en la Argentina.

En primera instancia, resultó interesante hacer el ejercicio de análisis de la evolución de la política social en el marco de los modelos de acumulación y desarrollo en la Argentina, porque evidencia que de la mano de dichas transformaciones, “la cuestión social” y la concepción de justicia, van siendo interpeladas y mutando a medida que la estructura social cambia. Cada escenario suma a la justicia social nuevos elementos y tensiones que amplían su perspectiva reivindicativa. Esto es interesante porque, lejos de la mirada evaluativa sobre de modelos de justicia en torno a la dualidad - buenos o malos/ mejores o peores-, la finalidad de esta tesis fue reflexionar sobre el concepto de justicia social y sus paradigmas como un proceso que responde a las

propias dinámicas y cambios sociales, no librando por ello de responsabilidad política a los actores que toman las decisiones y definen la agendas de época.

Queda claro que desarrollar políticas a favor de las infancias y las juventudes demanda intervenciones complejas y heterogéneas. Son múltiples las variables que atraviesan y conforman dicha cuestión social. Por ello se habla de “infancias” y “juventudes” más que en singular, para destacar la multiplicidad de situaciones presentes. Para abordar tal problemática, es necesario desarrollar políticas públicas basadas en una mirada integral de las injusticias que atraviesan a estos grupos.

Parte del propósito de esta tesis fue dar cuenta de la necesidad de un abordaje integral sobre esta cuestión. De esta manera, la tesis desarrolló un análisis a partir de dos políticas que responden, cada una y por separado, a los paradigmas populares de justicia, por un lado el paradigma redistributivo con la AUH y por otro lado, el del reconocimiento con el POIJ. La intención del recorrido fue ilustrar las potencialidades y limitaciones que presentan cada una de las estrategias desplegadas a la hora de acompañar procesos de inclusión de las infancias y las juventudes.

Por una parte, si bien La Asignación Universal por Hijo (AUH), por su impacto distributivo al asegurar un piso mínimo de ingreso suma importantes aportes a los debates de la justicia redistributiva a favor de la niñez (al punto de modificar y redefinir la agenda de políticas sociales a nivel nacional) la familia con hijos se convierte en beneficiario central. Sin embargo su estrategia de intervención presenta desafíos en cuanto a ampliar la mirada para gestionar integralmente la cuestión social de la infancia. No resuelve por sí misma la problemática de desigualdad y la pobreza, y múltiples temas que hacen a la cuestión social de las infancias no son parte de la medida (Mazzola, 2015).

La AUH aborda el problema de las infancias como una problemática centrada en ingresos, de esta manera la concreción de derechos de la infancia pareciera quedar limitada a una mirada economicista y adultocéntrica. Las infancias no solo tienen derechos a un entorno familiar “protector” y al apoyo del Estado “tutor” para favorecer a su crianza. Esto hace necesario avanzar en garantizar reconocimiento y otros derechos de inclusión cualitativa y promocional vitales para superar y responder a la cuestión social contemporánea de las infancias.

Por otro lado, se puede observar como la política de orquestas infantiles y juveniles busca asegurar el acceso a los bienes culturales donde la música es un instrumento para la inclusión. Así, centra su interés en asegurar las posibilidades para que niños y jóvenes puedan producir y reproducir bienes simbólicos, la oportunidad de ejecutar diferentes instrumentos, conocer diversas expresiones musicales y en general hacer música. Más allá del debate de qué bienes culturales son los más adecuados para este fin, esta estrategia puede representar un derecho cultural, y además puede generar cambios en comportamientos o hábitos que trascienden a la vida cotidiana de los beneficiarios, como ser la autoestima o su proyección de futuro.

La contracara de estas intervenciones es que implican una perspectiva individualizante de las posibilidades de movilidad social dejando por un lado la importancia material como elemento integral de mejora de las condiciones de vida colectivas, sobre todo hacia los sectores a los que está destinada su intervención. Este tipo de intervención si bien suma elementos para la discusión del marco de reconocimiento y derechos de las infancias y juventudes, se encuentra muy lejos de resolver por sí sola la problemática de exclusión y o las desigualdades. La realidad muestra que las posibilidades de transformación social involucran necesariamente el acompañamiento de políticas universales que actúen sobre las causas de la

desigualdad, la exclusión y la marginalidad en lo que tienen de estructural (Wald, 2012).

La redistribución y el reconocimiento como paradigmas mutuamente incluyentes

Nos preguntamos entonces, ¿Se debe optar por una política de redistribución que pretenda abolir los diferenciales de clase o debemos abrazar una política cultural para asegurar reconocimiento y la igualdad de oportunidades? En realidad no es elegir una y prescindir de la otra. En todo caso, se puede priorizar según sea el peso de las variables que configuran la desigualdad, a cual dar prioridad, pero no por ende son categorías excluyentes, de hecho todo lo contrario, en la actualidad la justicia exige tanto la redistribución como el reconocimiento. Por separado, ninguno de los dos es suficiente.

Pareciera que este debate está superado. Sin embargo, vemos aún como en las esferas prácticas, en este caso en el diseño y ejecución de políticas, sigue presente. Es importante reconocer la necesidad de interrelacionar el reconocimiento y la redistribución como elementos de la problemática de infancias y juventudes. Es necesario desarrollar políticas públicas basadas en una mirada integral de las injusticias que atraviesan a las infancias y las juventudes. Sin embargo, tan pronto como abrazamos esta tesis, la cuestión de cómo se combinan ambos aspectos cobra una importancia máxima. De hecho es algo que se ha discutido en ciencias sociales desde hace un tiempo, los feminismos por ejemplo a través del concepto de

interseccionalidad³⁴, suman grandes aportes al entendimiento metodológico de los enfoques multidimensionales sobre la desigualdad.

Por su parte, Fraser (2015) expone que la tarea consiste en idear una concepción bidimensional de la justicia que pueda integrar tanto las reivindicaciones defendibles de igualdad social como las del reconocimiento de la diferencia. Define que la exclusión y las desigualdades las padecen grupos con características “bivalentes”, se distinguen como colectividades en virtud tanto de la estructura política económica como de la estructura cultural-valorativa de la sociedad. Son colectividades oprimidas y subordinadas, de esta manera las injusticias de las que son víctima pueden atribuirse, en última instancia, a la economía política y a la cultura simultáneamente (Fraser, 2015).

Abrazando este enfoque, considero que las infancias y juventudes integran estas colectividades bivalentes, las injusticias que padecen estos grupos etarios están sistemáticamente institucionalizadas tanto en el Estado como en la economía y en la sociedad. Por ende, no es suficiente reconocer que un grupo de personas es sistemáticamente subvalorado, sino necesario y esencial transformar los patrones del poder simbólico para alterar dichos sistemas, y así las identidades de las personas. En fin, la cuestión social de las juventudes y las infancias responde a estos “sujetos paradigmáticos del dilema redistribución-reconocimiento” (Fraser, 2011).

³⁴ En el análisis social contemporáneo, el aspecto multidimensional de las desigualdades y de las categorizaciones sociales se aborda a través de la noción de «interseccionalidad». Derivada de las perspectivas feministas relacionadas con la ubicación de las desigualdades de género en un marco más amplio, esta noción alude al hecho de que el género, la etnia y la clase operan de manera simultánea en el proceso de generar y manifestar las desigualdades. El corolario de esta afirmación es una advertencia metodológica: cualquier análisis de las desigualdades será incompleto si no se tienen en cuenta las múltiples dimensiones del fenómeno (Jelin, 2021).

Los desafíos prácticos para la política social con un enfoque de justicia social integral.

La política social para las infancias y juventudes desde una perspectiva de la justicia social, por lo tanto, no es la protección del estatus relativo, ni la contraprestación a un determinado mérito, sino la cobertura de necesidades básicas, por cuanto el valor clave no es la seguridad absoluta, sino un nivel sustentable de riesgo y la posibilidad de opciones autónomas con respecto a la conducta responsable de los/as ciudadanos/as sobre sus vidas.

Aunque en este planteamiento convergen la mayor parte de los abordajes conceptuales acerca de los extensos cometidos de la política social, sigue sin resolverse el debate que enfrenta los medios –estrategias- de la política social en la práctica, el desafío que queda como tarea consiste en idear una orientación política programática que pueda integrar lo mejor de la política de redistribución con lo mejor de la política del reconocimiento, así como de la universalidad y la focalización.

Más allá de lo complicado que pueda resultar la programación de este tipo de agendas políticas integrales, no es cierto que lo hasta ahora dado no sirva de base para planificar y potenciar agendas políticas orientadas a la justicia y el desarrollo - de hecho las políticas sociales expuestas en esta tesis (en específico la AUH), representa parte de las diversas opciones que se pueden considerar y tomar como aprendizajes para avanzar hacia intervenciones multiprogramas que fomenten el acceso a la red total de servicios y prestaciones proporcionadas por el Estado, lejanos a la multiplicidad, superposición y fragmentación de programas.

La AUH, en la práctica y más allá en el debate teórico, si bien no resuelve por sí misma la problemática de la desigualdad ni de la pobreza, tiene un potencial significativo para

la articulación de políticas públicas relacionadas a la seguridad social, la salud y la educación. Esta política, como reiteradamente lo explica Roxana Mazzola en sus investigaciones, a partir del piso de prestaciones que garantiza, sumado al gran sistema de información que contiene por su amplio alcance, resulta un aporte trascendental en la construcción de un enfoque que propenda a una integralidad en las políticas y para concretar el desarrollo de la coordinación intersectorial. Como señala CEPAL (2020), las tecnologías de la información pueden hacer un valioso aporte para la selección de los destinatarios y para la coordinación de programas sociales, así como para la interoperación de instituciones estatales. Estos aspectos pueden sumar al proceso de constitución de agendas políticas y a la mejora continua de las mismas.

Es cierto que aún no se ha diseñado una política orientada a las infancias y juventudes que responda a categorías ideales. Esta afirmación aplica también a otros campos de las temáticas que integran la agenda social. Estas deben perfeccionarse, mejorarse de forma continua. Esta tesis se propuso aportar a una mirada dinámica de las políticas sociales, donde, lejos de una idea uniforme y estática, se destaque la importancia de su diversidad, con diferentes alcances de interrelación, donde las políticas sociales se vean, como expone Mazzola (2012), como una especie de “blanco móvil”, que implica que lo que toma lugar son “ideas de justicia” distintas, es decir, de lo considerado justo o correcto con respecto a la asignación de bienes en la sociedad.

La historia política y social de la Argentina, nos muestra que el proceso que acompaña la justicia social no siempre ha sido lineal y sin tropiezos. Hay que seguir mejorando y profundizando los aprendizajes conseguidos con lo implementado, apoyándose de diversos instrumentos a disposición; tecnologías y capacidades estatales, para

alcanzar una distribución del poder real, donde la política social pueda equilibrar la garantía de derechos de ciudadanía pensando en el suministro de bienes sin olvidar las capacidades y viceversa.

El objetivo es alcanzar agendas que puedan entrelazar en su propuesta para superar las desigualdades tanto la estructura de clases como las diferenciaciones y categorizaciones sociales basadas en diversas dimensiones culturales y sociales, en general adscriptas al género, la edad, la nacionalidad, la «raza» entre otras (Jelin, 2021). En este marco resulta relevante preguntarse a cada momento qué roles se les asigna a las infancias y a las juventudes en las políticas de desarrollo. Hay que pensar qué tipo de aparato burocrático, qué tecnologías y capacidades institucionales se necesitan para implementar este tipo de políticas de manera eficaz y eficiente. Los alcances de este trabajo no pretendieron suministrar un análisis acabado sino problematizar, plantear interrogantes y señalar algunos desafíos en la materia.

Referencias bibliográficas

ANDRENACCI, L y SOLDANO, D (2006) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Andrenacci, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Los Polvorines: Prometeo, pp. 17-80.

ADELANTADO, J., NOGUERA, J.A. y RAMBLA, X. (2000): CAMBIOS EN EL ESTADO DEL BIENESTAR. Políticas sociales y desigualdades en España. Barcelona, Icaria.

ACUÑA, C., CHUDNOVSKY, M. (2013). Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña, Carlos (Comp.) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores

AVENBURG, K., CIBEA, A., y TALELLIS, V. (2017). Las orquestas infantiles y juveniles del Gran Buenos Aires. Estudio descriptivo del panorama de proyectos y programas vigentes entre 2014 y 2015. Foro de educación musical, artes y pedagogía, 2 (2) ,13-57.

BARBIERI, N, PARTAL, A y MERINO, E. (2011). "Nuevas políticas, nuevas miradas y metodologías de evaluación. ¿Cómo evaluar el retorno social de las políticas culturales?". En Papers Revista de Sociología 96 (2): 477-500

BOFFI, S. (2015): Sistemas de protección social mixtos: pisos de protección social e interacciones con el mercado de trabajo Estudio del caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. FLACSO, Buenos Aires.

CASTELLS, M. y HIMANEN, P. (2002): La sociedad de la información y el Estado de Bienestar: el modelo finlandés. Editorial Alianza, Madrid.

CIMOLI, M. y PORCILE, G (2010): Tecnología, heterogeneidad y crecimiento: Una caja de herramientas estructuralistas

CUESTA, M., WEGELIN, L. (2017). Imaginarios de justicia social en las subjetividades argentinas contemporáneas, methaodos. Revista De Ciencias Sociales, Vol. 5 (2), 243-259

DANANI, C. (2008) “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad”. Revista Ciências Sociais Unisinos N 44 Vol 1; pp.39-48.

DELGADO, D. (2015): El modelo de desarrollo con inclusión y su inserción en la multipolaridad. Revista de ciencias sociales, segunda época N° 28, primavera de 2015, pp. 159-177

DELGADO, D. (2020): El mundo ya no va ser igual (parte 6); Subjetividad en tiempos de pandemia. Área de Estado y Políticas Públicas, FLACSO, Buenos Aires.

DE COUVE, A. DAL PINO, C. (2007) “Las orquestas infantiles y juveniles: el proyecto venezolano y la propuesta del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ZAP) ¿una réplica?”. SAECE, Buenos Aires

Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) (2015): La enseñanza y el aprendizaje como ejes de la propuesta socioeducativa. El Programa Nacional de Orquestas y Coros Infantiles y Juveniles para el Bicentenario. Ministerio de Educación de la Nación, Argentina.

DUBET, F. (2011): Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades, Madrid: Siglo Veintiuno Editores.

FRASER, N. (1997). Justice interruptus. Critical reflexions on the “Posocialist” Condition. Nueva York: Routledge.

FRASER, N. (2008) Scales of Justice: Reimagining Political Space in a Globalizing World. Nueva York: Columbia University Press [traducción al español (2008). Escalas de justicia. Barcelona: Herder].

FRASER, N. y HONNETH, A. (2003). Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange. Londres: Verso Press. [Traducción al español (2005). Redistribución o Reconocimiento. Madrid: Morata

FRASER, N. (2015): La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. Stanford University: The Tanner Lectures on Human Values, vol. 19, ed. Grethe

Fundación Musical Simón Bolívar (2020) "Historia". <https://elsistema.org.ve/historia/>

GARCÍA CANCLINI, N. (1987). "Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano". En García Canclini (ed.), Políticas culturales en América Latina. México: Grijalbo. Pp. 13-53.

GAUDIO, R. y PILONE, J (1988) El desarrollo de la negociación colectiva durante la etapa de modernización industrial en la Argentina. Desarrollo Económico Vol. 23, No. 90 (Jul. - Sep., 1983), pp. 255-286

GCBA. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2009a) "Orquestas Juveniles" [en línea]. http://www.buenosaires.gov.ar/areas/cultura/prom_cultural/pops2/orquestas.php?menu_id=22034

GCBA. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2020) "Orquestas infanto-juveniles" [en línea] http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/programas/zap/orquesta.php?menu_id=11665

CGBA. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2020) "Zonas de Acción Prioritaria. Proyecto Orquestas"[en línea]http://www.buenosaires.gov.ar/areas/educacion/niveles/primaria/programas/zap/proyecto_orquesta.php.

GOLBERT, L. (2009): De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

GRASSI, Estela (2006) Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Buenos Aires: Espacio.

HEGEL (1981): "Independencia y dependencia de la autoconciencia: el amo y el esclavo, Fenomenología del espíritu" (Madrid. Fondo de Cultura Económica, 1981, 6ª ed.).

IRIARTE, A. (2004): Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina. Proyecto Editorial, Buenos Aires.

ISUANI, A. E. (1985): Los orígenes conflictivos de la seguridad social Argentina. Serie Biblioteca Política Argentina Nro. 129, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

ISUANI, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. Documentos Y Aportes En Administración Pública Y Gestion Estatal, 1(19), 51-74. <https://doi.org/10.14409/da.v1i19.1286> Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC), Buenos Aires.

JELIN, E. (2021): Género, etnicidad/raza y ciudadanía en las sociedades de clases: Realidades históricas, aproximaciones analíticas. Revista Nueva Sociedad, N° 293 — MAYO - JUNIO 2021

MAZZOLA, R. (2014): PROGRESAR Juventudes, bienes públicos y justicia distributiva. Revista Estado y Políticas Públicas N° 2. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 91-113.

MAZZOLA, R. (2015): Nuevo paradigma: la Asignación Universal por Hijo en la Argentina. 3ra edición. Prometeo Libros, Buenos Aires.

MAZZOLA, R. (2016): Primera infancia en Argentina. Relaciones entre (des) igualdad, familias y políticas de bienestar. Revista Estado y Políticas Públicas N° 6. Año 2016. ISSN 2310-550X pp. 59-95

MEJÍA-ORTEGA, Luz M y FRANCO-GIRALDO, A. (2007): Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina. Revista de Salud Pública, 9(3), 471-483.

Ministerio de Educación de la Nación (2011). Análisis y evaluación de los aspectos educativos. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación

NUSSBAUM, M. (1992). Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism. *Political Theory*, 2(20), 202-246.

NUSSBAUM, M. (2000). Women And Human Development The Capabilities Approach. Cambridge: Cambridge University Press [traducción al español (2002). Las Mujeres y el Desarrollo Humano. Madrid: Herder].

NUSSBAUM, M. (2006). Frontiers of justice: disability, nationality, species membership. Cambridge, M. A.: Harvard University Press [traducción al español (2007). Las fronteras de la Justicia. Madrid: Paidós].

LO VUOLO, R. (1998) "¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia" en Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Buenos Aires y Madrid: CIEPP / Miño y Dávila.

LO VUOLO, R., et al. (2010), Presentación, Asignación Universal por Hijo: ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS).

OCAMPO, J. (2008): Las competencias de la política social: Universalismo versus focalización. Nueva Sociedad Nº 215. Buenos Aires

OSZLAK, O, y O'DONNELL, G. (2007): Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, pp. 99-128 Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

PNUD (1990): Primer Informe sobre Desarrollo Humano, Nueva York: PNUD.

Polanyi, K. (1944): La gran transformación, (1989, edición en castellano) Madrid: La Piqueta.

RAWLS, J. (1971). A theory of justice. Cambridge, MA: Harvard University Press [traducción al español (1978). Teoría de la Justicia. México: FCE].

ROSSI, Peter.H. (1989) "Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales" Trillas, México

REPETTO, Fabián y Andrenacci, Luciano (2006) "Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas de reconstrucción de la política social argentina". En Andrenacci, L. (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Los Polvorines, Prometeo, pp. 289- 337. Cuesta, M.,

SEN, A. (1992). Inequality Reexamined. Cambridge, MA: Harvard University Press [traducción al español (1995). Nuevo examen a la desigualdad. Madrid: Alianza Editorial].

SEN, A. (2009). The idea of Justice. Nueva York: Penguin Press [traducción al español (2010). La Idea de Justicia. Madrid: Taurus].

SVAMPA, M. (2000). Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires: Editorial Biblos, Universidad Nacional de General Sarmiento.

UNICEF (2017): Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

VILLALBA, María (2010): "La política pública de las orquestas infanto-juveniles". En: Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud, vol. 8, núm. 1, enero-junio, pp. 131-149, Manizales, Colombia: Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud.

WALD, G. (2012) La cultura como recurso: Sentidos y apropiaciones de dos programas de orquestas juveniles de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

WALD, G. (2011). Promoción de la salud integral: el caso de dos programas de orquestas juveniles de la Ciudad de Buenos Aires. Revista Argentina de Salud Pública, 2 (7), 6-11. Ministerio de Salud de la Nación.

YOUNG, I. M. (1990). Justice and the politics of difference. New Jersey: Princeton University [traducción al español (2000). Justicia y la política de la diferencia. Madrid: Cátedra].

YOUNG, I. M. (2010). Responsibility for Justice. Oxford: Oxford University Press.

YUDICE, G. (2002): El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global. Barcelona: Gedisa.