

Matilde Ambort.

Doctorado en Administración y Política Pública. IIFAP, UNC.

Becaria Tipo I, CONICET.

mlambort@gmail.com

“Nuevo paradigma argumentativo de políticas sociales: el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH)”.

El presente trabajo propone indagar en el paradigma argumentativo del discurso estatal de presentación de la AUH, describiendo los tópicos particulares que subyacen sobre la explicación de la pobreza y el rol del Estado en relación a tal problemática. Dicho análisis, es parte de una indagación más abarcativa que problematiza la relación entre la conformación de un discurso característico de una nueva hegemonía estatal, la puesta en práctica de actores institucionales concretos y la formación del sentido común sobre “la pobreza”. De esta manera, el análisis de tal paradigma, se aborda como contenido cultural, como una narrativa estatal que disputa en el campo simbólico por volverse aceptada y lograr legitimidad sobre las políticas sociales, buscando delimitar sus particularidades, y sus rupturas con tópicos hegemónicos relativos al neoliberalismo.

El corpus discursivo a analizar, como parte de la presentación oficial de la AUH, son los discursos presidenciales correspondientes a los años 2009-2010, período de inicio e implementación de la política en cuestión.

Breves referencias conceptuales

Siguiendo la propuesta planteada, la exposición a desarrollar se basa principalmente en el resultado de los primeros análisis relativos al discurso presidencial de presentación de la AUH. Así, si bien el perfil del trabajo iniciado es de carácter exploratorio-descriptivo, se describirán brevemente los lineamientos teóricos- metodológicos utilizados para el análisis.

Para analizar el paradigma argumentativo de las políticas sociales estatales, se parte desde los aportes teóricos gramscianos sobre los sistemas hegemónicos: “la `disputa por el sentido´ cobra vital importancia en el análisis de la realidad social, ya que es parte de la

lucha político-cultural por medio de la cual se discute el significado de ‘lo real’. Esto lleva aparejado el sentido de *lo justo-lo injusto* y, consecuentemente, las razones para obedecer y aceptar -o no- determinado ordenamiento social. La conformación de un sistema discursivo hegemónico juega un papel fundamental, ya que es el ámbito desde el cual se genera el consenso sobre las premisas interpretativas sobre las que descansa tal sistema. Es una de las dimensiones sobre las que se asienta la legitimidad del Estado y sus respectivas políticas. Así, el planteo hipotético de que hay contenidos específicos en relación a la política social que han variado desde el período de hegemonía discursiva neoliberal, serían elementos que muestran determinados cambios en partes del bloque ideológico.”¹

Los tópicos prescriptivos asociados al perfil que asumieron las políticas sociales neoliberales son la asistencia a la pobreza- y la focalización (Lo Vuolo y Barbeito, 1988). La economía se presentaba como una esfera separada de lo social, fundamentando la problemática de la pobreza como una problemática “autónoma”, que si bien requiere asistencia, esta debe ser focalizada específicamente, sin llegar a plantear la relación con políticas de empleo y redistribución como había sido planteada en el modelo económico anterior (Industrialización por sustitución de importaciones- “Estado de Bienestar keynesiano”). Los intelectuales estatales hegemónicos actuales, como nuevos “organizadores” de la dirección cultural-ideológica, se embarcan de esta manera en una lucha por superar tales explicaciones sobre el funcionamiento de la sociedad y la economía, con el fin de hacer sólido su predominio intelectual, construyendo, consolidando y sedimentando el sistema hegemónico.

Así, el discurso como objeto de análisis se inscribe en la conformación de un sistema hegemónico (Angenot, 1989) “en el cual diferentes paradigmas argumentativos, que expresan ideologías en pugna, van configurando un tipo de discursividad caracterizada por tópicos particulares.” (...) Es en la materialidad de los discursos analizados que aparecen ‘marcas’ del sistema ideológico en cuestión: el Estado desarrolla *estrategias argumentativas* por medio de las cuales el discurso oficial categoriza, clasifica, fundamenta la política social desde un marco ideológico particular.”²

¹ Ambort, M. “Fundamentos discursivos del Programa "Familias por la Inclusión Social". Hegemonía discursiva neoliberal: ¿Continuidades o Rupturas?, en Martínez F. *Lecturas del Presente. Discurso, política y sociedad*. Eduvim. 2011.

² *Ibíd.*

Estrategia metodológica

A partir de los objetivos planteados, orientados a delimitar y analizar el paradigma argumentativo implícito en los discursos presidenciales de presentación de la AUH, se siguió una estrategia metodológica que atendió a definir, categorías para analizar la hegemonía discursiva (Angenot, 1989). Con miras de lograr dilucidar el sistema de valores axiológicos, se identificaron los recursos léxicos, sintácticos y semánticos utilizados en la estrategia argumentativa, por medio de los cuales el discurso oficial categoriza, clasifica y “describe” las dimensiones vinculadas a la explicación de la pobreza, el rol del Estado, y el principio de fundamentación de sus políticas sociales. En relación a estas construcciones discursivas, se analizaron las modalidades descriptiva, prescriptiva y programática, observando marcas evaluativas, subjetivemas afectivos, o evaluativos axiológicos, lo cual permitió delimitar el posicionamiento discursivo ante tópicos particulares.

Para analizar tales dimensiones se utilizaron categorías de análisis del discurso: se demarcaron los *tópicos y axiomas explicativos predominantes*, como parte de *unidades ideológicas* que se configuran en la producción de un discurso estatal inscrito en las luchas entre ortodoxia-heterodoxia. En este marco se conformarían los rasgos del paradigma argumentativo que configura un estado particular de la hegemonía discursiva actual sobre las políticas sociales estatales. Estado siempre cambiante, conflictivo, pero en el que es posible observar dominancias, en cuanto temas, explicaciones que se vuelven más verosímiles que otras.

El Rol del Estado:

La AUH, es presentada por los discursos del ejecutivo nacional, como una política innovadora que consta de la “universalización”- “extensión” del sistema de asignación básica por hijo que se brinda a los trabajadores formales. En su argumentación se encuentran fuertes marcas de distinción de esta política con políticas sociales previas atribuidas al período neoliberal: nominados como planes “focalizados, clientelares y discrecionales”. Ante estas modalidades de prestación se enfatiza en el carácter “legal, transparente, controlado y vigilado” de la asignación, lo cual proviene de su carácter “universal”. El “control único”, implementada desde la ANSES, como contra valor de las

asignaciones clientelares y/o discrecionales, la “tarjeta”, la “libreta familiar”, como documentos que atestigüen el derecho a la percepción. Tal herramienta, además se presenta como “incentivo” para la educación y los controles sanitarios.

De esta manera, un tópico central que atraviesa la argumentación es el de “extensión de derechos sociales”- en contraposición a políticas basadas en la “dádiva”-, desde un sistema de protección social, desde el cuál los que quedan fuera del sistema formal de trabajo puedan tener un ingreso para los menores a cargo. Desde este núcleo de sentido, se argumenta que es el Estado quien debe “reparar” tales situaciones. Así, la es AUH presentada como instrumento innovador que sale de los límites del clientelismo o favoritismo político. Se habla de una “forma diferente de abordaje de la pobreza”: tanto la creación de puestos de trabajo como políticas de seguridad social de este tipo “liberan” al ciudadano de relaciones clientelares, de la vulnerabilidad social como moneda política. Encontramos así una fuerte postura normativa crítica, la “manipulación” de los pobres, atribuida a los 90’, cómo fuente de reclutamiento político, la pobreza desde un “punto de vista industrial”, lo cual se distingue con la valoración de estas situaciones como un “estado trágico e injusto”: “se está terminando una época en la República Argentina afortunadamente y que es lo que se ha conocido - o lo digo yo - , como industria de la pobreza o Pymes de la pobreza, donde el pobre más que un sujeto, una persona de derecho a ser atendida, reconocida, ayudada, reparada no con justicia porque ya les dije que justicia es únicamente trabajo decente”³.

Vemos que otros de los tópicos centrales sobre el que gira toda la argumentación es el del “trabajo” como medio “digno” de inclusión social- ligado a la formalización laboral. El Estado se auto-adjudica la generación de puestos de trabajo, y plantea como componente prescriptivo clave trabajar para lograr una situación de “pleno empleo”. En este sentido, si bien la AUH busca separarse de planes focalizados, se sigue planteando como “paliativo”, como “atenuantes temporales”- junto con los planes del Ministerio de Desarrollo Social”- hasta lograr la incorporación a un trabajo formal: “esta realidad de llegar a los niños menores de 18 años cuyos padres no tienen trabajo o que están en la economía informal,

³ Discurso de la Presidenta de la Nación en el acto de firma de nuevo convenio de cooperación de la asignación familiar por hijo, de la ANSES, con las provincias patagónicas. 12/09/2009.

hoy puedan acceder a esta asignación básica universal; un acto de estricta reparación, de justicia va a ser cuando su padre tenga un buen trabajo, un buen salario y una buena casa.”⁴

Así, se observa que la argumentación del papel del Estado, está basada en tópicos vinculados al “Estado de Bienestar Keynesiano”: Estado fuerte, interventor, justicia social, redistribución, fomento a la demanda interna. La asignación monetaria no es presentada exclusivamente como “reparadora” de situaciones de desempleo o empleo informal, sino que es presentada como parte de “políticas redistributivas”, que no sólo aparecen como instrumento de seguridad social, sino que se vinculan a la generación y ampliación del consumo interno. Se hace referencia constante a la crisis económica global, y cómo la AUH es parte de las medidas “anticíclicas”, pensadas a largo plazo para fomentar el consumo: “esto va a permitir consumir más a quienes hoy no lo hacen, y que es en definitiva también una de las causas en las cuales también como un círculo vicioso muchas veces no logramos la reactivación de la economía; no es que veamos la Asignación Familiar como un instrumento economicista, pero sí como un instrumento económico.”⁵.

Así, se habla de un capitalismo basado en el consumo interno, en la inversión, en la protección de los trabajadores. Hay una marcada crítica al capitalismo neoliberal, que proponía los tópicos de liberalización, ajuste estatal y flexibilización laboral, como dinamizadores de la economía. Se propone por el contrario al gasto público como eje sostenedor del consumo y de fomento a las empresas. Tópicos del keynesianismo, justificados a su vez desde lo que podrían llamarse “defensas” de las críticas que emergieron ante su crisis: se busca que el Estado sea fuerte en la contención de crisis económicas, y a su vez *eficiente* en ese gasto: “lograr más y mejor trabajo para todos los argentinos y seguir en la senda de crecimiento, desarrollo de mercado interno, crecimiento de las exportaciones, más generación de energía para tener las posibilidades de desarrollar fuentes de trabajo, más infraestructura, lo que es generador de negocios, es una sociedad que tiene posibilidades de consumir, que agrega valor a sus productos, que gestiona eficientemente las cuentas públicas, que en un momento de contracción económica mundial

⁴ Discurso de lanzamiento de la asignación universal por hijo 05/11/2009.

⁵ Discurso de la Presidenta de la Nación en el acto de firma del convenio de cooperación del programa de asistencia universal por hijo, de Mendoza, Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y La Rioja. 11/09/2019.

genera las políticas para hacer frente a eso y, en definitiva, contribuye, con medidas puntuales y concretas, a sostener a los trabajadores y, al mismo tiempo, sostener a las empresas porque lo uno está directamente ligado con lo otro⁶. Así, se observan marcas discursivas que incluyen a la “eficiencia” y “sustentabilidad” en la administración del gasto público, pero no por esto niegan su necesidad: “grandes discusiones con aquellas políticas que decían que teníamos que restringir el gasto público y que consideraban a la flexibilización laboral y la baja de salarios como un elemento o como un indicativo positivo generador de negocios”.⁷

Así, las marcas descriptivas y valorativas del discurso, son a su vez acompañadas de estrategias argumentativas que podríamos llamar “defensivas”, apelando fuertemente a un estilo pedagógico en la explicación del funcionamiento y financiamiento de la AUH. Se argumenta que esta política de ingreso, no es contraria con una política de generación de empleo, y que es “absolutamente coherente” con ella. Ya que la percepción de tal ingreso no se suspende al conseguir un trabajo formal. Se da respuesta al argumento empresarial, de que los planes sociales desincentivaban al trabajo.

Esta estrategia de respuesta a posibles objeciones al sistema incluyen tópicos valorizados positivamente por el paradigma neoliberal: la necesidad de la efectividad y eficiencia en la gestión (por ejemplo la necesidad de eficientizar el sistema de cruce de datos con diferentes jurisdicciones, de dinamizar las partidas de nacimientos, etc.) Se critica también la “superposición de recursos” y de niveles gubernamentales, buscando la exclusividad de la jurisdicción nacional para la ejecución de los recursos, y que éstos lleguen a quienes deben llegar.

De esta manera los componentes prescriptivos de la asignación se basan en los tópicos de abordaje “universal”, “organizado” y “efectivo”. Lo cual muestra una estrategia discursiva que toma tópicos asociados al paradigma argumentativo del Estado de bienestar, y por otra parte al neoliberal. Hace una combinación de éstos, asociando valores axiológicos de justicia social y redistribución, ligados a derechos ciudadanos, con la necesidad de

⁶ *Ibíd.* .

⁷ Discurso de la Presidenta en la adjudicación de créditos de consumo programa asignación familiar hijo. 2-12-2009.

eficientizar los recursos públicos, lo cual se plantea como necesidad y garantía de la transparencia del sistema, y de que la asignación llegue a quienes debe llegar.

Finalmente, una de las marcas fuertes de legitimación de la AUH tiene que ver con cómo se auto-referencia el ejecutivo: si bien se reconocen antecedentes en este tipo de proyecto, se pone énfasis en adjudicación de ser quiénes lograron encontrar la manera de financiar y hacer viable un proyecto de este tipo: se recalca que fue el actual gobierno el que pudo hacerlo efectivo mediante la re- estatización de los fondos de pensión (oponiéndose a los sectores dirigentes de los 90). Y es aquí donde aparecen mayores marcas pedagógicas en la explicación del financiamiento del a AUH, acompañadas con elementos defensivos: “lo importante es poder haber abordado esto con los recursos que también son de los trabajadores y que también son, como digo siempre, por allá de los que estamos sentados aquí y pagamos ganancias porque, como ustedes saben, un 22 por ciento de los recursos que maneja el administrador de la ANSES, son recursos tributarias como IVA, impuesto a los combustibles, impuesto a las ganancias, etcétera, con lo cual, toda la sociedad está tributando también, inclusive los que no tienen trabajo que también tienen que pagar IVA o que también tienen que pagar el impuesto a los combustibles. Por eso decimos la justicia de que el sistema de seguridad social cubra precisamente a todos aquellos que lo necesitan.”⁸

La explicación de la pobreza:

De acuerdo con la descripción del “rol del Estado” subyacente al discurso presidencial, encontramos también particularidades en torno al enfoque de la pobreza. En correspondencia con el tópico de justicia social, que marca el deber ser estatal, la pobreza es tematizada de manera normativa como una situación social injusta. Se observan marcas axiológicas en relación a la situación de los destinatarios, y ligadas a éstas aparecen los contenidos programáticos del “deber ser estatal”: el Estado “debe reparar” las situaciones de desempleo. Así, el tópico principal que aparece en los contenidos programáticos es el “trabajo” como dignificador de la persona, como medio de vida decente, y como solución a la pobreza. El principio de justificación de percibir la asignación, es el “grado de vulnerabilidad” generado por situaciones de desempleo o empleo informal: “contribuir a

⁸ Discurso de la Presidenta de la Nación en el acto de firma del convenio de cooperación del programa de asistencia universal por hijo, de Mendoza, Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y La Rioja. 11/09/2019.

que la asignación por hijo básica, que se extiende a los sectores más vulnerables desocupados y aquellos sectores más informales lleguen con justicia y rápidamente a todos los sectores.”⁹ El núcleo de sentido sobre la justicia/injusticia social, está ligado a la explicación de situaciones de informalidad y desempleo, condiciones que describen la vulnerabilidad, ante las cuales el Estado debe dar garantía de una asignación monetaria por menor a cargo. Así, la informalidad laboral, la vulnerabilidad social son presentadas como correlatos de una situación social, y no vinculan a la falta de voluntad individual.

Otra característica que se distingue, es la diferenciación que se realiza entre la pobreza y la indigencia, resaltando que es en la indigencia dónde la AUH tendrá mayores efectos, siendo en los demás casos un paliativo. Se nominan también las diferencias entre regiones, aludiendo a una distribución desigual de recursos con provincias más pobres (NOA, NEA). Y finalmente, ante estas características descriptivas de las situaciones de vulnerabilidad, aparece la problemática de la deserción escolar, la indocumentación, la falta de controles sanitarios, desde las cuales se desprende la fundamentación de la necesidad de un sistema de condicionalidad en el cobro para contribuir a revertir tales problemáticas.

Líneas conclusivas.

De acuerdo al análisis realizado, se observa un tópico central en la argumentación de la AUH: el “trabajo” y la posibilidad de acceso al mismo, son las problemáticas ante las cuales el Estado debe dar respuesta. El Estado deber asumir la función de protección social. Así, la argumentación de tal política social si bien tematiza la pobreza, la describe, y valora, el eje está puesto en la problemática del empleo/desempleo- formalidad/informalidad, y los derechos sociales que habilita el acceso al trabajo.

En esta argumentación se encuentran tópicos característicos del Estado de Bienestar, pero a su vez, aparecen algunos vinculados al neoliberalismo que fueron argumentos críticos hacia el modelo político-económico keynesiano (eficiencia-eficacia-racionalidad en la administración del gasto público). Esta estrategia, aparece como componente “defensivo” ante posibles objeciones al modelo estatal propuesto. En este sentido también se utilizan tópicos críticos al neoliberalismo, y constantes marcas de distanciamiento en relación a la

⁹ Discurso de lanzamiento de la asignación universal por hijo 05/11/2009

manera de hacer política social: la AUH, aparece, no como plan asistencial focalizado, sino como la extensión de derechos de potenciales trabajadores que no logran insertarse al mercado formal. Tal situación es presentada como “estructural”, y no debida a falta de voluntad individual, aparece como el fundamento legítimo por el cual el Estado debe brindar protección básica dirigida a los menores a cargo, conjuntamente con políticas dirigidas a lograr mayor empleo.

Bibliografía

Ambort, M. "Fundamentos discursivos del Programa "Familias por la Inclusión Social". Hegemonía discursiva neoliberal: ¿Continuidades o Rupturas?, en Martínez F. Lecturas del Presente. Discurso, política y sociedad. Villa María. Eduvim. 2011.

Ambort, M. "Fundamentos discursivos del 'Plan Nacional de Seguridad Alimenticia' y 'Programa Familias por la Inclusión Social' ¿Nuevo Paradigma Argumentativo?" Trabajo final de Grado de la Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Villa María. Inédito. 2011.

Alonso, G; di costa, V. Cambios y continuidades en la política social Argentina, 2003-2010. En Los Vaivenes de las políticas sociales en Argentina, Colombia, Chile, México y Uruguay. ¿Neo o Posneoliberalismo? Porrúa, México. 2006.

Angenot, M. Un état du discours social, Quebec, Le Préambule, 1989. Traducción disponible en Apunte de Cátedra de Semiótica, ECI, UNC, 2000.

Angenot, M. Interdiscursividades. De hegemonías y disidencias. Córdoba, Editorial Universidad Nacional de Córdoba, 1998.

Bobbio, N. "Gramsci y la concepción de la sociedad civil" en Gallino, L. (et al), Gramsci y las Ciencias Sociales, México, Cuadernos del Pasado y Presente, 1990.

Bustelo, E. y Minujin A. Todos Entran. Propuesta para sociedades incluyentes, Sta. Fe de Bogotá, Santillana. D´Vinni Ltda., UNICEF, Colección Cuadernos de Debate, 1988.

Golbert, L. "La asistencia alimentaria: un nuevo problema para los argentinos" en Lumi S., Golbert L., y Tenti Fanfani E. La mano izquierda del Estado. La Asistencia según los beneficiarios. Buenos Aires. Miño y Dávila. Ciepp, 1993.

Gramsci, A. Antología, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

Grassi, E (I). Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame, Tomo I, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2004.

Grassi, E. (II) Política y cultura en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Tomo II, Buenos Aires, Espacio editorial, 2004.

Isuani, E. “Una nueva etapa histórica” en Isuani, E.A. y Filmus, D. “La Argentina que viene” Ed. Norma, Buenos Aires, 1998.

Isuani, E. “La política social argentina en perspectiva”, en Cruces, Guillermo et al (eds.) Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Banco Mundial, Buenos Aires. 2008.

Kerbrat- Orecchioni, C., La Enunciación. De la subjetividad en el lenguaje, Buenos Aires, Edicial, 1993.

Lo Vuolo, R. La pobreza... de la política contra la pobreza, Miño y Dávila Editores. Ciepp, 1999.

Lo Vuolo, R., Barbeito, A. “Las políticas sociales en la Argentina Contemporánea”, en Lo Vuolo, R., Barbeito, A. La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador, Buenos Aires, Mino y Dávila Editores, Ciepp, 1988.

Minujín, A. “¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión en América Latina”, en LECHNER, N. (et. al), Los Noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo, Buenos Aires, Eudeba, 1993.

Portelli, H. Gramsci y el bloque histórico, México, Siglo XXI, 1990.

Fuentes consultadas: Página Oficial Presidencia de la Nación Argentina, Sección Discursos. (Consultado febrero 2013): <http://www.presidencia.gob.ar/discursos>.