

# "Populismos en el poder: el problema de la institucionalización y el caso de la Asignación Universal por Hijo en Argentina"

Dr Romina Miorelli  
Universidad de Westminster, Reino Unido  
r.miorelli@westminster.ac.uk

**Ponencia para el XIII Congreso de la AECPA  
Santiago de Compostela, España  
20 al 22 de septiembre de 2017**

*(borrador preliminar para debatir – por favor contactarme antes de citar algo!)*

**Panel: Área I. Teoría política**

**Coordinadores:** [Máriam Martínez-Bascuñán Ramírez](#) (Universidad Autónoma de Madrid)

**Grupo de Trabajo 1.1 Reconfiguraciones de lo político: el debate entre populismo, republicanismismo y liberalismo**

Coordinar: [Javier Franze Mudanó](#) (Universidad Complutense de Madrid)

Comentarista: Fernando Fernández-Llóbreg González (Universidad de Granada)

## *Resumen:*

Esta ponencia analiza la relación entre el diseño y la implementación de un programa de beneficios del tipo conocido como 'transferencias condicionadas de dinero' (PTCD), por un lado, y, por el otro, una forma de hacer política que tiende a caracterizar a Latinoamérica – el populismo. El programa que se analiza es la *Asignación Universal por Hijo* (AUH) en Argentina y el foco del análisis está puesto en entender cómo gobierna el populismo sin perder su carácter anti-institucionalista ni la promesa emancipatoria hacia el pueblo que constituye. El análisis se contextualiza en las luchas hegemónicas por la redefinición e institucionalización de un modelo de distribución de recursos y de poder en los que se embarca el gobierno argentino en la primera década del nuevo siglo y por lo tanto subyacen al análisis algunas consideraciones sobre cómo este populismo en el poder se ha conjugado con el carácter post-neoliberal de los PTCD en términos de luchas hegemónicas. Una pregunta clave que guía el análisis así contextualizado es entonces si este programa contribuye a la co-optación de apoyos políticos o si se trata, en cambio, de un modo de facilitar la inclusión de sectores más marginales en estas nuevas institucionalidades. La ponencia aborda el problema desde tres ángulos: la teoría, el análisis de políticas públicas y la investigación etnográfica poniendo así énfasis en presentar las perspectivas de los mismos actores involucrados en el proceso de implementación de un caso en particular. La observación principal de esta ponencia es que las estrategias populistas de construcción de poder político que han permeado el diseño y la implementación de este programa han resultado en importantes problemas operativos en el día a día de su ejecución. Pero, al mismo tiempo, estas dificultades y ambigüedades del programa constituyeron espacios cruciales para la construcción de apoyos sociales que han hecho del programa un fuerte pilar y han permitido que, aún cuando la orientación política del gobierno argentino haya cambiado recientemente y se intente un retorno a los principios básicos del neoliberalismo clásico, este tipo de programas se cuenten entre las más difíciles de revertir.

## Introducción

Esta ponencia se centra en un tema del que poco se ha hablado en las discusiones contemporáneas sobre el populismo: ¿cómo gobierna el populismo? Si el populismo, siguiendo las ideas de Ernesto Laclau (2005), se entiende como una lógica discursiva de construcción de identidades políticas que se basa precisamente en oponerse al status quo y a las instituciones establecidas que cristalizan las relaciones de poder imperantes en una sociedad, ¿cómo puede entonces un movimiento populista ponerse del otro lado del mostrador, ponerse del lado del poder, y construir instituciones sin perder su inherente carácter crítico? En los debates y proyectos políticos de tipo populista se ha explorado sobre todo esta cuestión desde el punto de vista de cómo hacer para que los sistemas políticos de gobierno puedan estar más directamente conectados con no sólo las demandas de la sociedad sino también sus visiones, percepciones y vivencias de toda la sociedad, sin exclusiones, pero particularmente incluyendo a los sectores generalmente marginados. Se destacan en estas discusiones, por ejemplo, las nociones de democracia radical y la idea de agonismo desarrolladas por **Chantal Mouffe (2000, 2013)**. Pero cuando una propuesta populista llega al poder se encuentra con un desafío mucho más inmediato que es el de pasar de ser un movimiento, un partido, o una “identidad política”, para estar “en el gobierno” y tener que dar respuestas a las demandas del colectivo que le da existencia al movimiento como tal. Esto significa que para la fuerza política populista que se haya venido formando ya no se trata simplemente de identificar demandas sociales heterogéneas y articularlas discursivamente en cadenas de equivalencias – lo que sería el otro componente clave de la teoría populista de Laclau junto al trazado de fronteras políticas a partir de la construcción de un “otro constitutivo”, o sea, el “otro antagónico”, en las que entrarían el status quo y las instituciones que reproducen la exclusión – sino que, una vez en el poder, el populismo también queda en el lugar de quien debe intentar dar respuestas más tangibles a esas demandas que el status quo anterior excluía. Es decir, el populismo una vez en el poder necesita diseñar e implementar políticas públicas y usar instituciones para canalizarlas ¿pero cómo hace esto un movimiento cuyo origen está precisamente en su anti-institucionalismo y en la homogeneización – a partir de la articulación de cadenas de equivalencia – de demandas heterogéneas? ¿Basta con diseñar e implementar políticas que respondan a las demandas sociales de los más marginados? Y si esto fuera así, ¿en qué se diferenciaría una propuesta populista de una simplemente de izquierda o, más aún, de una propuesta meramente post-neoliberal?

Para explorar estas preguntas relativas a cómo gobierna el populismo esta ponencia analiza una política pública dirigida especialmente a atender a los sectores más necesitados en un país (y una región) donde el populismo ha gobernado abundantemente. La política pública a analizar es la Asignación Universal por Hijo (AUH), un plan de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) al que pueden acceder todos los jefes o jefas de hogares con hijos, que se encuentren desempleados o trabajando informalmente - lo que en Argentina se llama “trabajo en negro” - y que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legalmente vigente<sup>1</sup>. Las transferencias son condicionales porque se reciben a condición de que los hijos concurren a la escuela y se realicen controles de salud establecidos. Lo relevante de esta política para analizar la pregunta que se plantea esta ponencia sobre cómo gobierna el populismo es que esta política no sólo está dirigida a los sectores más marginados y excluidos de la sociedad, precisamente los sectores a los que el populismo interpela y constituye políticamente de

---

<sup>1</sup> A Julio de 2017 el mismo es de \$8,860, aproximadamente €460 a valores de cambio de mediados de Julio de 2017.

acuerdo a la teoría, sino que además fue de hecho lanzada y puesta en práctica por un gobierno que ha sido repetidamente calificado, tanto por detractores como por sostenedores, como populista – el de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (2007-2011 y 2011-2015).

El análisis se contextualiza en las luchas hegemónicas por la redefinición e institucionalización de un modelo de distribución de recursos y de poder en los que se embarca el gobierno argentino en la primera década del nuevo siglo. Los PTCB son considerados por la mayor parte de los analistas como programas post-neoliberales y por lo tanto superadores en parte del neoliberalismo dominante de los últimos años del siglo 20 en la región [refs]. Pero, a la vez, estos programas son acusados de ser instrumentales para la construcción de poder de los gobiernos de turno como en la más pura tradición asistencialista de la política social latinoamericana [refs]. Sin embargo, al analizar la AUH en clave de los elementos populistas que puedan estar en práctica en su diseño y ejecución en esta ponencia se parte de una pregunta relacionada con esta última observación, una pregunta estándar en los estudios políticos y muy presente en los debates de la opinión pública, que se refiere a si este programa contribuye a la co-optación de apoyos políticos, pero se continúa más allá de esta pregunta para comenzar a preguntarse si no se trata, en cambio, de un modo de facilitar la inclusión de sectores más marginales en estas nuevas institucionalidades con el objetivo de un cambio discursivo más amplio que coadyuve a construir un nuevo proyecto hegemónico. Puesto en línea con la teoría Laclauiana del populismo - y por extensión de 'lo político' de acuerdo a esta misma teoría - y a la luz de la pregunta central que guía esta ponencia – cómo gobierna el populismo - se trata de observar si este programa y cómo fue concebido y ejecutado contribuye a generar nuevas formas de identificación en pos de la expansión de la inclusión poniendo en práctica una forma de hacer política entendida como lucha hegemónica - lucha por persuadir y generar nuevos puntos de vista, nuevos consensos - o si se trata, por el contrario, de una mera cosecha de votos, de un cálculo racional para operar en un sistema de instituciones establecido, adoptando una forma de entender la política como transacciones de poder. Por lo tanto, subyacen al análisis que se presenta en esta ponencia algunas consideraciones sobre cómo este populismo en el poder se ha conjugado con el carácter post-neoliberal de los PTCB en términos de luchas hegemónicas.

Hay una cuestión adicional relativa al contexto y a sus implicancias teórico-analíticas, y hasta metodológicas, que es necesario aclarar antes de proseguir. Observar un programa social en particular para intentar entender cómo gobierna el populismo sin dejar de ser tal y, asimismo, cómo se relacionan el populismo con el neoliberalismo (o post-neoliberalismo) en tanto dos proyectos hegemónicos en pugna implica una bajada en el nivel de abstracción de la definición de populismo puramente lógica que ofrece Laclau en sus escritos. Es decir, implica tener en cuenta una realidad que, aunque discursivamente construida, es pre-existente al momento populista que se está analizando. Por otra parte, estamos hablando de un programa cuyo componente central es la satisfacción de necesidades materiales, específicamente, a partir de transferencias de dinero. El denominador común presente en estas dos variables contextuales es lo material: lo concreto de la vida humana situada en situaciones particulares, es decir, lo contingente – tanto en cuanto el populismo se construye en un contexto donde las verdades neoliberales prevalecen y tienen efectos de verdad, como diría Foucault, y las necesidades monetarias aparecen como críticas en las vidas de los receptores de estos planes. Esto nos lleva, en términos más especuladores, a preguntarnos si no será hora de intentar incorporar de alguna manera la dimensión material, referido a las contingencias particulares en las que los populismos existen, al análisis y a los intentos de construir propuestas políticas desde este lugar, pero también, en términos más específicos en relación a esta ponencia, a plantear la discusión sobre el populismo más allá del plano meramente discursivo y de lógicas abstractas para situarla en un plano más empiricista y sociológico.

Desde el punto de vista de la metodología de investigación adoptada en esta ponencia, entonces, no sólo el análisis de los contenidos del programa y los procesos político-

institucionales que los subyacen, sino también la realización de entrevistas con los mismos involucrados con el programa ha sido clave para incorporar lo empírico y, especialmente, el lado de los efectos (no sólo los afectos) del apelo populista, el lado de cómo el apelo crea o no identidades, pueblo (ver Ostiguy, 2014?). Esto permite ir más allá de la mera comprensión de las características de la interpelación (lo que sería un mero análisis de discurso-texto, *alla* Sigal y Verón, 1986) y de la comprensión de la articulación discursiva (ya un análisis más basado en la concepción de discurso como texto y con-texto de poder, *alla* Laclau) llevada a cabo por el líder populista. Por lo tanto, siguiendo con el foco analítico situado histórico y temporalmente y teniendo en cuenta estas consideraciones analítico-metodológicas, esta ponencia adopta tres ángulos de observación diferentes para intentar dar respuesta a cómo gobierna el populismo: las consideraciones teóricas, el análisis político-institucional, y un abordaje etnográfico.

A partir de este enfoque tri-angular para analizar la AUH a la luz de los elementos constitutivos del populismo definido en clave discursiva surge, como mostrará esta ponencia, una suerte de lo que podría ser descrito como una “receta culinaria” de cómo el populismo en el poder puede preservar su lógica discursiva central relativa a las instituciones y a sus objetivos emancipatorios hacia los sectores marginados o excluidos de las cosmovisiones y estructuras de poder dominantes. En el diseño y la implementación de la AUH se incluyen los siguientes tres ingredientes fundamentales: (1) una base de “racionalidad”, es decir, la combinación de nuevas reglas enraizadas en una institucionalidad pre-existente, fundamentalmente en un estado de bienestar establecido en el país ex-ante y desarrollado en sintonía con las particularidades del mundo del trabajo, y en un entramado de estudios y discursos que superan la realidad nacional estrictamente. Algo que desde las teorías de análisis de políticas públicas discursivas pero más institucionalistas y deliberativas – usualmente *à la* Habermas - se suele llamar “*framing*”, pero que Laclau también considera de alguna manera como una necesidad como se verá más adelante aunque en esta versión la “racionalidad” quede más en las manos del líder; (2) un elemento importante de “irracionalidad”, o el mantenimiento de la fisura del discurso a la vista, expuesta, es decir, el no intento de disimular, cubrir o suturar todos los espacios que quedan sin poder cerrarse en un discurso, es decir, el dejar las instituciones sin definir y cerrar completamente. Esto, por otro lado, puede ser también no intencional, puede ser simplemente una consecuencia de la incapacidad del gobierno de gestionar adecuadamente pero puede ser tomado como una oportunidad; y finalmente (3) un condimento que no puede faltar, el amor y todo lo relativo a la construcción de identificaciones y lazos afectivos en relación no sólo a un líder sino, para poder trascenderlo, a un proyecto y a un contexto. Esta ingrediente amalgama y se inmiscuye permeando con su sabor los dos ingredientes anteriores para ayudar a hacer que los mismos receptores se sientan parte.

La ponencia está organizada de la siguiente manera. Luego de esta introducción la primera sección brinda más detalles sobre cómo la teoría del populismo de Laclau se puede aplicar para análisis de los populismos en el poder y los inconvenientes que de la teoría pueden surgir al usarla con este propósito. En la segunda sección se analizan los aspectos relativos a la institucionalización de la AUH y cómo esta mezcla elementos “racionales” e “irracionales”, o, e otras palabras, a primera vista desprolijos e ilógicos. La tercera sección se focaliza en cómo este programa, la AUH, va redefiniendo formas de hacer política establecidas y se consolida incorporando a los sectores más desfavorecidos a partir de la generación de un vínculo afectivo pero a la vez enraizando el discurso en instituciones y discursos pre-existentes. Las conclusiones problematizan la cuestión de si la identificación afectiva con el líder, si es exitosa en sus estrategias contra-hegemónicas, puede perdurar más allá del líder y del momento populista.

## **Algunas consideraciones sobre las limitaciones y oportunidades para el uso de la teoría del populismo como herramienta analítica para estudiar el populismo en el poder**

Al inicio de este siglo Ernesto Laclau explicitó su teoría del populismo buscando ir más allá de las diferentes definiciones existentes de este término, las que se basan fundamentalmente en descripciones empíricas de las diferentes formas en que éste se manifiesta en sociedades concretas. En su ya icónico libro “La razón populista” (2005) Laclau nos explica que el núcleo común y distintivo entre estas diferentes manifestaciones del populismo ha de encontrarse en la lógica discursiva con la que el populismo construye poder político. De esta manera el populismo se define como una lógica discursiva que construye políticamente al pueblo a partir de la definición de un “enemigo” y del trazado de una frontera entre un “otro” y un “nosotros”. Esta operación discursiva al mismo tiempo genera la posibilidad de encontrar puntos de encuentro entre las demandas diversas de quienes se sienten de alguna manera u otra excluidos del orden establecido y del sistema de instituciones que sostiene ese orden, el “nosotros”. Pero es el líder, sobre todo su nombre, que, a partir del afecto, emerge como punto nodal alrededor del cual se articulan las cadenas de equivalencia que pueden dar una identidad a esta diversidad de demandas, que puede tejer en esta heterogeneidad una cierta unidad (ver especialmente pp 143-147, Laclau 2005). El populismo así definido es entonces **anti-institucionalista** tanto porque se basa en una oposición a las instituciones del orden excluyente establecido como porque en la construcción de los excluidos como identidad política es crucial el contacto directo, cercano e in-mediado, entre el líder y el pueblo que se constituye.

Al intentar analizar cómo gobierna el populismo este intrínseco anti-institucionalismo se coloca inmediatamente en el centro de los interrogantes que se abren. Lo que se intenta explorar aquí es cómo se hace para dar respuestas concretas a las demandas que dieron origen a la situación de excluidos compartida por la identidad política constituida desde la articulación populista, sin perder la unidad lograda y manteniendo esta instancia anti-institucionalista, anti-status quo, cuando el populismo se convierte en el status quo. Este es un problema importante que no aparece planteado directamente en la teoría del populismo desarrollada por Laclau y sus varios seguidores. Sin embargo hay varias pistas en el desarrollo de esta teoría y sus iteraciones que pueden ayudar a desarrollar un marco interpretativo para observar e intentar comprender cómo una propuesta populista puede lograr esto aún estando en el poder.

Para comenzar es necesario tener en cuenta que esta teoría del populismo parte de una concepción diferente de la política tal y como es planteada en la ciencia política dominante, y, porque no, en el predominante sentido común. La teoría del populismo como lógica discursiva refleja una idea de la política no tanto como negociaciones sino de persuasiones, de ganarse al enemigo y que se pase del propio lado. Es decir, la política concebida, en términos gramscianos, no tanto como una “guerra de trincheras” sino una “guerra de posiciones”. Esto explica porqué muchas veces desde una visión liberal, individualista racional – la visión dominante en las ciencias políticas y en el ‘sentido común’ - se considere como ambigua e incoherente la forma en que el populismo construye pueblo y la forma en que intenta responder a las demandas de ese pueblo una vez en el poder. Es que hay también algo más epistemológico (y no tanto ontológico, aspecto filosófico donde suelen concentrarse muchas de las discusiones sobre la visión del discurso de Laclau), es decir, algo sobre cómo conocemos y actuamos en relación al mundo, que se esconde detrás de esta idea de la política y se vislumbra en el mismo título de este icónico libro de Laclau: la “razón” populista es precisamente eso, una “razón”, una razón que difiere tanto de la razón positivista como de la razón comunicativa de Habermas, que tanto ha interesado a los cultores de la democracia deliberativa como la forma más cercana a una democracia más directa, más participativas, pero que sigue creyendo en la fuerza de los argumentos, sobre todo, racionales y empíricamente demostrables. La “razón” populista integra lo considerado “sin-razón”, como

lo llamaría Foucault, tanto lo aparentemente incoherente, la contradicción, como lo inconciente y lo afectivo, como una parte central en la explicación de cómo surgen las identidades sociales y se empoderan. Esta diferencia de ‘racionalidad’ ha permitido que la lógica populista se adapte a diferentes marcos ideológicos y, a veces hasta casi imperceptiblemente, funcione en el marco de ideologías que aparentemente, a la vista de nuestras categorías de entendimiento de la realidad establecidas, serían contradictorias.<sup>2</sup> EN vista de estas consideraciones, entonces, una pregunta sobre cómo puede el populismo desarrollar instituciones y políticas gubernamentales sin perder su “esencia” debe tener en cuenta que diferentes concepciones de la política (como acción) y lo político (como espacio) presuponen también una contraposición entre una expectativa de instituciones racionales, es decir, fundamentalmente, que permitan predecir acción en el largo plazo y en diferentes circunstancias, y otra expectativa de instituciones fundamentalmente inclusivas, y por lo tanto menos predecibles y más contingentes.

Establecida esta necesidad de tener en cuenta un punto de partida algo más heterodoxo para analizar la relación del populismo en el poder con las instituciones, es importante ahora pensar en la relación entre las instituciones y el pueblo que se constituye a partir de las articulaciones discursivas populistas. Por un lado - y esta es una crítica no poco habitual hacia los populismos en el poder, y no solamente - se corre el riesgo de que el populismo, que es para la democracia un espectro permanente, que la atormenta y la amenaza pero también la despierta y le recuerda que es el gobierno del pueblo (ver [Arditi, 2004](#)), al construir el pueblo como identidad política caiga en la totalización, en una homogenización extrema de la heterogeneidad social y en el autoritarismo (Arato, ...), anulando así los objetivos de emancipación e inclusión que guían a las propuestas populistas (tanto progresistas como no!). Pero, por el otro lado, también se corre el riesgo de que en la relación que se establezca entre las instituciones y el pueblo constituido por el populismo, se responda, una vez en el poder, a las demandas diferenciadamente y se desarticule la identidad política constituida. Laclau no pasa por alto estas tendencias opuestas en el corazón de la lógica populista y en su desarrollo teórico ya nos brinda algunos elementos para poder interpretar esto en el caso de los populismos en el poder. En el capítulo 6 de “la razón populista” Laclau se refiere a la tensión entre dos momentos de representación en la lógica populista – entre el momento totalizante de unificar demandas diversas de la población y la atomización radical de sus demandas diferenciales específicas como individuos o grupos – y lo que resalta es la importancia de una miríada de procesos y prácticas hegemónicas entre estos dos momentos (Laclau 2005: 205 y 210). Este es un punto de partida crucial para la observación de una política de gobierno populista. Encontrar cuales son estos procesos y prácticas hegemónicas es esencial y así el análisis que se presente más adelante ha buscado observar si el diseño y la ejecución del programa contribuye a continuar construyendo identidades políticas o más bien representar una mera respuesta diferenciada a demandas particulares, como es típico de las democracias individualistas neoliberales que a lo que apuntan es a disolver solidaridades más que a crear identidades.

Pero, sin embargo, el problema que permanece y queda sin resolver en la teoría es el hecho de que depende del líder, y, sí, para que negarlo, de sus caprichos, de su arbitrariedad y también, aclaremos la posibilidad menos pesimista también, de su responsabilidad y compromiso, cómo se decidan y se dé forma a estos procesos y prácticas hegemónicas que permitirían encontrar un equilibrio adecuado entre estos dos puntos en tensión. Si bien la teoría de Laclau destaca la necesidad del vaciamiento significado del nombre del líder, de su desprendimiento

---

<sup>2</sup> Una pregunta frecuente que los europeos se hacen sobre la Argentina es “¿pero el peronismo, es de izquierda o es de derecha?”. Sin embargo, como Ernesto Laclau mismo comentó en una de las últimas entrevistas que dió hace tres años ya, mientras que la derecha puede ser populista o no, no es posible que una propuesta política realmente progresista no sea populista, no incorpore y articule las perspectivas del pueblo y especialmente las de los marginados, los excluidos del orden establecido (Dolce, 2014).

de los significados históricamente construidos, de sus sobredeterminaciones, para poder tomar el espacio que subsume y condensa las demandas heterogeneas de la sociedad[ref], de todos modos los líderes no son ni un mero significante vacío, mera superficie de inscripción de esas demandas (Ostiguy, 2014?). El líder es claramente también constituyente tanto de las fronteras políticas, como de las cadenas de equivalencia entre estas demandas y de las formas de estos procesos y prácticas hegemónicas y por lo tanto es también agente creativo, tiene poder que hasta cierto punto se autonomiza, al des-sobredeterminarse y vaciarse, del pueblo mismo que le da existencia.

Pero los líderes populistas no existen en un vacío discursivo e institucional. Más allá de la tensión inherente a la articulación discursiva populista entre los polos de la heterogeneidad y la homogenización, que entre sí se deberían equilibrarse si el populismo apunta a permanecer como tal – en contacto con el pueblo y a al vez dándole identidad política, empoderándolo para permitirle ser gobierno de sí mismo - diferentes configuraciones institucionales afectan las formas y relevancia que el populismo puede tomar, como nos recuerda de la Torre (2010: x) en su prefacio a la segunda edición de “La seducción populista” en inglés. Más allá de que lo que a de la Torre le preocupe sea el rol de las instituciones en preservar o no la democracia frente al potencial autoritario del populismo<sup>3</sup>, la observación de que las instituciones - y vale decir, por extensión, el bloque histórico o los puntos de vista hegemónicos - importan es válida porque afecta a cómo se construye la relación entre el líder y el pueblo que se constituye y como se equilibran en concreto los polos de heterogeneidad social y homogenización populista, y afecta las posibilidades y opciones para construir articulaciones hegemónicas y contra-hegemónicas. Esto no es desarrollado en detalle como tal en los escritos más formales de Laclau, pero justamente en relación a la Argentina Laclau mismo destaca en una de sus últimas entrevistas, en 2014, que los gobiernos de la primera década de este siglo en ese país se encontraron con una sociedad civil bien organizada y movilizada (una heterogeneidad no tan heterogénea) y un sistema altamente institucionalizado (una crisis hegemónica significativa, un nivel de dislocaciones importante, pero igual sin alcanzar las profundidades de los pilares fundamentales). Por lo tanto, la constitución de identidades políticas no se dio sobre una *tabula rasa* y tuvo que navegar este mar pre-existente para construir identidades políticas asociadas a su propio proyecto de hegemonía con enfoques y estrategias complejos. En palabras de Laclau: “[h]oy en día en la Argentina, hay que constituir un pueblo a través de métodos más complejos y es lo que el kirchnerismo está intentando hacer.” (Dolce, 2014: 224). Estos “métodos más complejos” se pueden traducir en los términos usados en su libro de 2005 como el “conjunto de prácticas hegemónicas” a los que se refería en sus párrafos sobre la tensión entre la representación y la construcción populista del pueblo allá por el 2005 en “la razón populista” (205 y 201, como referidas arriba). Esta consideración del contexto institucional y discursivo es importante al momento del análisis de esta política de gobierno. Al estar analizando una política pública asociada con y funcionando en una cosmovisión post-neoliberal se tiende a, y se espera, que las respuestas a las demandas sociales sean diferenciadas y por lo tanto desarticuladoras de las identidades construidas equivalencialmente. Por eso es importante estudiar como, y si, en este contexto se logra no sólo llevar adelante un proyecto que conlleva ideas diferentes a esa hegemonía/cosmovisión sino también si se logra responder a las demandas sociales y a la vez seguir construyendo pueblo.

Por último, las acciones constitutivas de los líderes populistas también tienen efectos en la realidad de estas heterogeneidades homogeneizadas. Esto no es explorado en los desarrollos

---

<sup>3</sup> De la Torre plantea esto desde una preocupación más alineada con las visiones de la política liberal y subraya que en sistemas institucionales bien consolidados los populismos tienen menos chances de surgir y tener éxito. Pero es importante tener en cuenta que esta fuerte consolidación institucional no es *per se* garantía de democracia y protección contra un autoritarismo que el populismo podría acarrear, porque esta efectividad en protegerse del populismo puede ser debido a que las instituciones son, sí, ya suficientemente inclusivas y funcionan, pero también puede ser que las instituciones son tan exclusionarias y poderosas que sea muy difícil encontrar espacios para que una propuesta extra-institucional pero responsiva a las demandas de inclusión se perfilen en el sistema.

teóricos de la teoría discursiva del populismo con la excepción de Ostiguy (2014...) quien remarca precisamente que es una consecuencia lógica inevitable implícita en lo que la misma teoría postula. Pero para entender esta faceta de la teoría es necesario, casi paradójicamente pero no tanto, expandir el foco más allá de la teoría y la especulación filosófica y tratar de entender que efectos tiene la interpelación populista en los mismos interpelados y más allá de ellos. Por eso, esta ponencia observa no sólo como en el diseño y la implementación de esta política se dejan ver las practicas de articulación hegemónicas y contra-hegemónicas, como se explico en los párrafos anteriores, sino que también, para poder ver los efectos de estas articulaciones en cuanto a la construcción o no de identidades, se indagó desde una perspectiva más sociológica y empírica sobre cómo esta política repercute en los sectores de la sociedad a los que se interpela con esta practica, incluyendo entre ellos no sólo a los receptores del beneficio sino también a aquellos involucrados con la implementación de la AUH en el terreno, como por ejemplo quienes se ocupan de los registros y la certificación de condiciones.

Es sobre la base de estas observaciones relativas a elementos teóricos claves de la teoría discursiva del populismo – la “racionalidad” del populismo; la centralidad del lazo y la constitución del pueblo; y el rol central del líder – y de observaciones que extienden y complementan estos elementos centrales – como la importancia del contexto y la recepción – que se analiza en los párrafos siguientes como la AUH ha funcionado como política de un gobierno populista que intenta no perder su conexión con el pueblo ni su carácter anti-institucionalista.

### **¿Qué es la AUH y qué de ella es populista?**

El “kirchnerismo” al que Laclau se refiere más arriba concierne tanto al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2012-2015) como al de su antecesor (y ya fallecido marido de la misma), Néstor Kirchner (2003-2007). Durante estos gobiernos, que llegan al poder luego de una profunda crisis económica y política que se desata en Diciembre del 2001, se da una recuperación de la economía del país notable. Esta es ayudada por el alto precio de los alimentos en el mundo pero también por una serie de medidas económicas enfocadas en promover el crecimiento basado en las agro-exportaciones, en las cuales la soja fue protagonista, y a la vez en proteger y promover la industria nacional y la creación de puestos laborales. Al mismo tiempo, como respuesta a la crisis el gobierno nacional comienza a implementar programas con el objetivo de paliar los altos niveles de pobreza generados especialmente asociados al desempleo al que el periodo anterior a la crisis, un periodo de liberalización de los mercados y privatizaciones, dio lugar. Dos de estos programas fueron claves antecesores de la AUH. Uno fue el *Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados* (PJJHD) lanzado antes de llegada al poder de Néstor Kirchner. Este programa consistía en transferencia de dinero a quienes se auto-identificaran como necesitados de esta ayuda, tanto sea por ser desempleados y por estar viviendo en condiciones de pobreza. Luego Néstor Kirchner crea un nuevo programa, el *Plan Familias* que comenzó a operar de manera paralela al PJJHD que, aunque como programa se cierra solo cuatro meses después de su lanzamiento, continuo a realizar pagos a los beneficiarios registrados. Cuando, en 2009 se lanza la AUH estos dos programas se absorben y el Nuevo plan hereda sus bases de datos de receptores registrados.

Programas similares y llamados de transferencia condicionada han surgido y se han expandido desde fines del siglo apenas pasado en toda América Latina. (Barrientos, Gideon y Molyneux, 2008; Barrientos, 2013; de Haan, 2011; Cecchini and Madariaga, 2011; Miorelli, 2017). Al igual que los otros PTCs de la región en al AUH las transferencias son pagadas prioritariamente a las madres de niños y adolescentes hasta 18 años que presentan constancia

de matriculación escolar y chequeos de salud y vacunaciones regulares. Es más, comparado con otros casos de América Latina, como por ejemplo el Chile Solidario o el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador (Miorelli, 2017) el cumplimiento de las condicionalidades es más fuerte aún en la AUH ya que el 20% de las transferencias se retiene y se paga cada 6 meses contra la entrega de estos certificados de escolaridad y salud. (Pautassi, et al. 2013). Varios analistas consideran que estos programas son post-neoliberales ya que intentan conjugar un énfasis en el crecimiento económico pero al mismo tiempo mantener el foco en la importancia de la equidad. Esto se refleja en la importancia que se le da en este paradigma a las medidas de redistribución y compensación del ingreso, entre las cuales se cuentan este tipo de programas, las cuales anteriormente el neoliberalismo consideraba una forma de intervención en el libre funcionamiento de los mercados [ref? Rigg y Tussie? Miorelli 2008].

Sin embargo en Argentina la AUH tiene sus propias características diferenciales y algunos observadores no están de acuerdo en considerar a esta política como un programa de transferencias condicionadas como tal. Una de las diferencias principales es que las transferencias se entregan a aquellos en situación de empleo informal<sup>4</sup>, es decir trabajo no registrado, aunque los niveles de ingreso de los hogares sean tenidos en cuenta, no es este el criterio central de elegibilidad. [algo de 3ra parte]. Otra diferencia y relacionada con la anterior es que el programa enfatiza el derecho de los ciudadanos a acceder a esta transferencia. No se trata simplemente de una compensación monetaria para un desamparado, para un olvidado, un excluido, sino de un derecho para un miembro de la sociedad, para un ciudadano. Por lo tanto para varios observadores no se trata simplemente de una compensación y redistribución de ingresos ni de simplemente fortalecer, a través de las condicionalidades, el capital humano que ingresará a los mercados laborales, aspecto que varios le critican de las PTCO en general argumentando que no se trata de una superación sino de un mejoramiento del neoliberalismo [ref? o lo digo yo esto?]. Por lo tanto, desde este ángulo, la AUH no sería, como las otras PTCO de la región, necesariamente un programa post-neoliberal. Institucionalmente, además, la AUH se equipara a la pre-existente asignación familiar (AF), disponible para todos los trabajadores empleados formalmente desde 1968 como parte del sistema de seguridad social de la Argentina. La AUH que viene a complementar a la AF incorporando al sistema los derechos de otros que son igualmente trabajadores aunque trabajen en condiciones de informalidad. En este sentido la AUH claramente se diferencia de la mayor parte de los otros PTCO del resto de la región donde las transferencias se entregan según niveles de pobreza y no como un derecho a ser considerado un trabajador más. A nivel institucional también, por ser un programa que extiende beneficios del estado de bienestar a un nuevo tipo de trabajadores la AUH se sitúa bajo la órbita de la misma agencia nacional responsable por los beneficios sociales del estado relativos al trabajo,

---

<sup>4</sup> Sin embargo no es solo el ser un trabajador informal lo que hace a la elegibilidad de los beneficiarios. También el ganar menos del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) cuenta. Además ser beneficiario de una variedad de planes también hace elegible para la AUH, como por ejemplo trabajadores inscriptos en los planes “Argentina Trabaja / Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social o “Programa de Trabajo Autogestionado” “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, “Programa Promover la Igualdad de Oportunidades”, “Programa de Inserción Laboral” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. También pueden cobrar la AUH los trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales; trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico; trabajadores de temporada en relación de dependencia que se encuentren con reserva de puesto de trabajo a mes completo y que no perciben ninguna suma de dinero durante ese período; personas que se encuentren privados de su libertad, incluyendo a aquellos que desempeñen tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscriptas dentro del “Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)”, y dentro del “Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba”, siendo determinante la condición procesal de los internos. Fuente: <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignaciones-familiares-83>, (consultado 20 julio 2016). El valor de la transferencia se actualiza en marzo y septiembre de cada año mediante el índice de movilidad, como las jubilaciones y pensiones. Fuente: <http://www.anses.gob.ar/noticia/macri-anuncio-ampliacion-de-las-asignaciones-familiares-y-pago-extra-de-para-jubilados-pensionados-y-titulares-de-la-asignacion-universal-por-hijo-463>

la *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES) y en el Ministerio de Trabajo mismo.

Teniendo en cuenta estas características del diseño y la institucionalidad de la AUH se puede avanzar con la primera parte del análisis de cómo esta política gubernamental se compatibilizó con una estrategia populista de construcción de poder. Esto se centrará en dos aspectos fundamentales que revelan los elementos populistas inherentes a esta política en su proceso de diseño y puesta en práctica.

El primer aspecto es el carácter centralizado de la AUH que se refleja en el hecho de que la gestión esta en mano del Ministro de Trabajo y más concretamente de la ANSES y de que fue lanzada por decreto del poder ejecutivo<sup>5</sup>, sin que ninguna ley relativa se aprobara hasta julio de 2015, casi 6 años después de que el plan estaba en funcionamiento. Esta centralización de la gestión puede ser vista en parte como una forma de afrontar dificultades y críticas relativas a la implementación de políticas sociales a través de punteros quienes distribuían los paquetes sociales de acuerdo a sus redes clientelares. Es decir, una figura histórica del peronismo, pero en la mira de las críticas a las formas de hacer política establecidas. Un elemento central en el diseño de la AUH que se considera clave en este desafío a las instituciones de poder establecidas, aunque esta sea una institucional informal, es el hecho de que los beneficiarios acceden a las transferencias usando una carta de débito, por lo tanto evitando la intermediación de otros actores en este proceso (Novacovsky y Kligberg, 2014). Es notable, de todas maneras, que el reemplazo de este poder difuso y local representado por el puntero es la conexión directa entre los beneficiarios y el mismo poder central, más precisamente, el poder ejecutivo. De hecho, no se pasa por alto solamente al puntero sino que al centralizar la gestión del programa en las oficinas locales de la agencia nacional ANSES, también se desafían otras instancias de gobierno que gestionan políticas sociales en varios niveles sub-nacionales.

La legislación del programa por decreto es significativa en el proceso de articulación discursiva de esta política de gobierno. Debates sobre diferentes modos y propuestas para establecer un programa de ingreso básico o de protección social de base monetaria estuvieron presentes en el Congreso desde fines de los '90. De hecho nueve proyectos estaban en discusión en el momento mismo que el decreto creando la AUH fue firmado (Pautassi, et al.). Además, no está todavía claro quienes fueron los artífices del diseño de la AUH presente en el decreto. Aunque se sepa de algunas personas involucradas en algunos aspectos particulares de la misma como Emilce Moler (entonces en el Ministerio de Educación y luego asesora del gabinete de presidencia) que tuvo parte en el desarrollo de la condición relativa a la educación. La dificultad de saber quiénes diseñaron la AUH, dificultad confirmada en varias entrevistas con informantes claves como expertos y personas involucradas en la misma puesta en práctica de esta política desde el gobierno, es otro indicador de un proceso centralizado de decisión que pasó por alto instituciones establecidas para la toma de decisiones como el poder legislativo (entrevistas personales de marzo y julio 2016). Pero lo que es quizás más llamativo es que el Banco Mundial financió parte de la primera etapa de este programa. Las discusiones entre este Banco y el gobierno nacional relativas a la AUH comienzan, al menos en cuanto a lo que está documentado, en enero de 2009 y el préstamo es aprobado en junio del mismo año. El decreto del poder ejecutivo que lanza el programa es de octubre. Este secretismo en el diseño entonces puede tener que ver con la necesidad de dejar fuera de la frontera establecida discursivamente por el kirchnerismo a un organismo cristalizado en la sociedad como uno de los artífices y propulsores del neoliberalismo y, por ende, responsable de la crisis de 2001 de la cual el kirchnerismo se erigió como salvador y combatiente, reflejando una compleja articulación hegemónica detrás del diseño de esta política para poder seguir sosteniendo la frontera política que da origen al “otro constitutivo” del “pueblo kirchnerista”.

---

<sup>5</sup> Decreto PEN 1602/2009 (Octubre 2009). <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>

Un segundo aspecto del diseño, y también la implementación, que puede ser asociado a la articulación populistas del gobierno también contiene dos dimensiones entrelazadas – el surgimiento de nuevos sectores empoderados y lo ambiguo e incompleto de los procesos y reglas.

Aunque el diseño de la AUH haya intentado centralizar y así debilitar el poder de los referentes políticos locales, el ejercicio de poder a nivel local se reencarna en nuevos personajes que quedan habilitados para implementar el programa a veces con criterios subjetivos y circunstanciales. No se trata de poderes que regulen tanto el acceso a las transferencias, que esta en manos de la altamente institucionalizada ANSES, sino de los procesos relativos a la certificación de condicionalidades en las que se ven involucrados agentes locales de salud y educación quienes tiene que firmar los certificados que los beneficiarios deben presentar al ANSES para poder seguir cobrando la asignación. Rodríguez y Garnero (2016: 87) mencionan es su estudio de la AUH varios casos de beneficiarios que reportan que se les ha negado esta firma. Pero otras fuentes también afirman lo contrario – que los maestros o agentes de salud firman sin realmente haber hecho el chequero médico o a pesar de las inasistencias de los estudiantes (Kligberg and Novacovsky, 2015: 207). Algunas veces esto sucede, como se ha identificado en las entrevistas realizadas, *“porque no quieren tener problemas con los padres”* y otras veces porque quieren evitar que se les quite a las familias ese ingreso adicional que representa la AUH [ref]. En el relato de una de las voces expertas consultadas: *“Viene la madre con el nene un día y te dice que si no le firmas que vino a clase, le sacan la ayuda. Entonces vas y le firmas”, me dijo la maestra de un pibe que no pisaba la escuela”* (entrevista a periodista de un diario nacional).

Ambort (2016), que estudió la implementación de la condición educativa de la AUH en la provincia de Córdoba relaciona esta aplicación discrecional de las reglas del programa por parte de los actores locales a la falta de directivas aportadas desde el gobiernos nacional ya la misma ANSES (2016: 76). Ambort resalta la *“falta de protocolos, tutoriales o instructivos hacia las instituciones educativas (tanto de gestión privada como públicas) sobre el mecanismo de certificación del requisito de regularidad escolar”* (page 75). Varios otros analista remarcan esta falta de información y la co-existencia de interpretaciones diferentes sobre el funcionamiento del programa y esto se vio confirmado en algunas de las entrevistas realizadas a beneficiarios mismos. Esta falta de claridad en las reglas abre las puertas a la discrecionalidad pero también al ejercicio de poder a otros actores locales antes excluidos de la implementación de políticas en esta área de compensación de ingreso, como los agentes de salud y educación. A esto se le suma que, como se ha observado, además surgieron tensiones a nivel local debido a la absorción de la AUH de programas previos de distribución del ingreso tanto nacionales como sub-nacionales y que las dudas sobre el programa AUH tienden a ser resueltas sino es a través de amigos y conocidos, aún todavía el puntero o referente político local [ref]. De hecho, aunque en la AUH la figura del puntero se diluya, este sigue siendo esencial, se nos comenta, en la implementación de otros programas de ingreso asociados (en el sentido de que un beneficiario de ese programa se vuelve automáticamente elegible para la AUH, ver nota 4) como el *“argentina Trabaja”*, sigue siendo central. Pero claramente, aunque esta figura no desaparezca, la escena de poderes locales se expande y complejiza, se revuelve, y así su poder se diluye.

Esta falta de claridad puede estar relacionada hasta cierto punto con la falta de familiaridad con una institucionalidad hasta antes no poco conocida – esta política nueva que viene a operar en la interfase entre lo que en paradigmas anteriores (o co-existent) se considera protección social para los más marginados que usualmente esta a cargo de el ministerio de desarrollo o acción social, y la seguridad social, disponible históricamente para los trabajadores registrados. Esto tiene consecuencias concretas como poner a trabajar en este programa a personal no necesariamente preparado para lidiar en interacción cara a cara con gente cotidianamente. sino más con sistemas y protocolo. De hecho, luego de la sanción de la

AUH en 2009, el ANSES se encontró manejando 3.2 millón transferencias prácticamente de la noche a la mañana.

Pero esta falta de información clara sobre las reglas y procedimientos, esta laxitud en el diseño y ejecución del programa, no sólo expandió el universo de los actores que se incluyen en la ejecución del programa, y por tanto también los sujetos a los que la política interpela, llevándolo más allá de los actores más tradicionalmente establecidos en estas funciones, sino que también conllevó la definición de la política en la práctica. La ambigüedad en los protocolos y reglas de esta política empoderó nuevos actores y a la vez creo una forma de apropiación (ownership) de la política por parte de los involucrados en ella. Ya sea que la apoyen o la detesten, en gran parte su ejecución y lo que hacen de ella queda en sus manos, como la maestra que no quiere firmar pero firma aunque el chico no vaya a al escuela.

Un buen ejemplo de cómo estas fisuras dejadas abiertas en el diseño de programa en realidad permiten una adaptación caso por caso es lo que sucedió con los alumnos que asisten a escuelas privadas que relata Ambort (2016). El decreto de creación de la AUH establece que solo las familias cuyos hijos asisten a la escuela pública son elegibles para las transferencias pero el ANSES tuvo que desarrollar mecanismos ad hoc y a posteriori para poder chequear esta condición se cumpliera o si podían ser exceptuados por la falta de escuelas públicas en los alrededores del área de residencia. Pero esto no es todo, cuando varias familias fueron amenazadas con ser excluidas del programas por no cumplir con estos requisitos, varias organizaciones sociales, incluyendo los padres y escuelas católicas se organizaron en diferentes formas de protesta. Menos de un mes después la ANSES anunció que reconsideraría esos casos (Ambort, 2016: 76). Este episodio ilustra bien como el diseño final del programa esta abierto a las circunstancias heterogéneas de la realidad sociales concretas y, al mismo tiempo subraya la flexibilidad que otorga en el marco legal de un decreto del poder ejecutivo: al no tener que entrar en la redefinición de leyes y los debates y discusiones que esto implica, se logra responder rápidamente a las demanda social en cuestión.

La falta de claridad, definición y comunicación clara de las reglas y procedimientos pueden ser vistas entonces como una forma de institucionalidad incompleta, borrosa y maleable. Puede verse como una intencionada ambigüedad con el objetivo de dejar abiertas y flexibles las posibilidad de gestionar decisiones a nivel local. Y moldear y remoldar reglas de acuerdo a cambios en las necesidades y situaciones. Esto es similar a lo que Ostiguy (2014) llama “instituciones sucias”, pero mientras él se refiere a instituciones constituidas a partir de una gramática plebeya donde las formas, los modos de expresarse, son esenciales para entender e incorporar al pueblo, a “lo bajo”, como dice él, aquí estas instituciones incompletas reflejan más una praxis, un mecanismo esencial para mantener al populismo institucionalizado, en el poder, sin terminar de cerrar esas instituciones, sin terminar de cristalizarse en el poder y perder el contacto con el pueblo que le da existencia. La ambigüedad es crucial en la constricción populista de identidades políticas (Panizza, 2005) y lo que aparentemente es ilógico o incoherente puede ser visto como una apertura a la posibilidad de la redefinición de un discurso o un orden.

Por supuesto, como se explicó en la sección anterior en relación al rol del líder, esto abre las puertas a la arbitrariedad, y en lo observado en relación a la AUH de hecho abrió las puertas a nuevas formas de arbitrariedad y a formas más centralizadas de arbitrariedad ya que la disolución (o más bien dilución) de instituciones pre-existentes se reemplaza por una centralización a nivel nacional del poder. De hecho, la falta de una ley hasta 2015 puede ser como otra forma para dejar abierta la posibilidad de decisiones y redireccionamiento en las manos del poder ejecutivo y su conexión con la población pero al mismo tiempo se abre la pregunta sobre el balance entre los polos de la heterogeneidad y el homogeneizante que se refirieron en la sección teórica. En una entrevista realizada para un estudio sobre la AUH a la que se me ha permitido acceso una beneficiaria del programa comenta que ella esta siempre atenta a los mensajes de cadena nacional de la Presidenta [Fernández de Kirchner] en caso de

que en estos mensajes anuncie un aumento de su asignación. Esto refleja que una decisión así favorable sería algo que ella directamente tomaría y le anunciaría (entrevista personal, julio 2016). En realidad los aumentos en los montos de las transferencias eran inicialmente comunicados por el director de la ANSES, Diego Bossio entonces, pero luego comenzaron a ser comunicadas directamente por la Presidenta en sus “cadenas nacionales”, conocido formato (por algunos altamente detestado) por medio del cual Fernández de Kirchner buscaba entablar una comunicación directa y no mediada, con la población. La asociación de la AUH con el gobierno central y con la misma líder del gobierno quedaba cada vez más subrayado.

Hasta aquí hemos visto que la dilución de las instituciones establecidas en la redistribución del ingreso a través de políticas sociales llevó a la creación de nuevas institucionalidades, nuevas configuraciones y luchas de poder y, sobre todo a la expansión de una institucionalidad ambigua, desprolija y en constante redefinición, a la vez que se fortalecía el vínculo directo entre el poder central del gobierno nacional y en especial su líder. A esta ruptura con el estatus quo le corresponde, siguiendo la teoría discursiva del populismo, la contraparte de la constitución de una identidad política. La siguiente sección se concentra precisamente en cómo la AUH logra responder a las demandas de los grupos que forman esta identidad sin desarticularla y, por el contrario, reforzándola. No se trata simplemente de una ayuda económica, de una transacción de planes por votos, se trata de un proceso de identificación que enlaza el beneficio con el líder y su proyecto.

### **Adiós clientelismo, bienvenido el amor**

El alcalde del partido de Pilar, en la provincia de Buenos Aires dice en un discurso durante su campaña re-electoral durante las elecciones generales de 2015:

*“... la gente ya no es tonta, no se gana una elección con una bolsa de comida. Se están equivocando los que aprietan con una asignación universal para obligar a alguien a ir a un acto.” (Zuccaro, 2015)*

Esta enunciación resume tres aspectos claves del carácter y la función política de la AUH: la centralidad de la medida en todo discurso político, ya sea para criticarla o defenderla; la persistente percepción o sospecha de gran parte de la población de que estas transferencias se distribuyen de acuerdo a objetivos de “cosecha de votos”, por lo tanto entendiendo a la política como transacción, lo que se refleja en la frase de Zuccaro relativa a las “bolsas de comida”; y, a la vez, el asomo de la idea, de todos modos, de que esos mecanismos de “cosecha de votos” no funcionan ya como en el pasado “la gente ya no es tonta”, dice.

De hecho, cómo se observa en el diseño y la forma de ejecución de la AUH, el contacto directo y centralizado, evitando los poderes sub-nacionales, pero, al mismo tiempo la maleabilidad institucional de un diseño de política dejado abierto y en estado de ambigüedad para estar más cerca de las necesidades espontáneas y directas ya denota una sofisticación mayor que la simple distribución de “favores por votos”, como decía Javier Auyero en los ’90 [\[ref\]](#). La AUH y su implementación es más una cuestión de tejer un entramado de identificaciones y compromiso con la esta política gubernamental.

Es más, los pocos análisis que han trabajado empíricamente la relación entre los programas de transferencia condicionada y los resultados electorales arriban a conclusiones encontradas. Anthony Hall, por ejemplo, sostiene que *Bolsa Familia* en Brasil, puede ser muy exitoso en varios aspectos pero que la mayor parte de los estudios ignoran el “desvergonzado uso de *Bolsa Familia* con propósitos electorales...” (2012: 25). Otros en cambio observan que los mecanismos de entrega de las transferencias hoy en día a través de tarjetas bancarias por

ejemplo hace que “*estos programas pueden establecer derechos para los pobres y limitar las oportunidades para el uso político de los fondos para combatir la pobreza.*” (Díaz Cayeros and Magaloni, 2009: 39). Más allá de estos puntos de vista opuestos, un detallado estudio estadístico de *Bolsa Familia* muestra que aunque “*importe electoralmente, esto es sólo en el corto-plazo que en el largo plazo y no es suficiente como para causar el realineamiento de votos duradero.*” (Zucco, 2013: 811) Esto indica que las transferencias materiales, típicamente la moneda de cambio de los punteros en relaciones clientelares, no son suficientes para crear identidades políticas y, como ya en la época del estudio de Auyero mencionaban sus entrevistados, el voto es en el cuarto oscuro y es difícil que el puntero pueda saber cómo se vota individualmente. Entonces, ¿cuál es el elemento extra que pueda indicarnos que la AUH ha ayudado a consolidar identidades políticas más allá de un apoyo de conveniencia? Es el **lazo afectivo, pero no simplemente un lazo con un líder sino uno tal que permite una compleja articulación discursiva, una operación hegemónica, que asocia el programa a un proyecto y un discurso de derechos al tiempo que los ancla en los pliegues de una institucionalidad y contexto discursivo pre-existentes.**

Las percepciones recolectadas en varios estudios sobre la recepción y funcionamiento de la AUH entre población beneficiarias nos indica que la reconfiguración buscada por el AUH, una reconstitución de poderes a nivel del pueblo que reduzca el predominio de las fuerzas establecidas fue relativamente exitoso. Aunque Zuccaro dice arriba que el clientelismo no ha terminado y se intenta hacer uso de el repartiendo “bolsas de comida” como metáfora, la mayor parte de los entrevistados coinciden en que en la AUH la institución del clientelismo no es central como en otras políticas sociales, anteriores y contemporáneas. Pero lo que surge de los estudios analizados es que esta redefinición de poderes locales que favorecen la centralización a nivel nacional del control de la AUH al mismo tiempo se complementan con una fuerte coincidencia entre las percepciones positivas de la AUH y alto nivel de acuerdo con las ideas y perspectivas sobre los que se basa este programa. Un estudio llevado a cabo por el Ministerio de Educación mismo observa esta coincidencia: “*Se observa que solo quienes acuerdan con la política desde sus aspectos ideológicos subyacentes, pueden encontrar articulaciones entre la mejora de las condiciones de vida y la mejora de la escolarización.*” ” (Ministerio de Educación 2011: 30). Esto sugiere que estas evaluaciones positivas del programa no son políticamente neutrales y están atadas a un compromiso con un proyecto más amplio que el programa busca realizar. A su vez en esto se puede vislumbrar una operación de homogenización que resulta del trazado de fronteras políticas entre dos campos políticos opuestos y la linealidad equivalencial entre ideas de distinto tipo (ideas, principios, percepciones del funcionamiento de un programa) que se deriva de estar dentro del campo del “nosotros”.

Pero es especialmente en el entendimiento de este plan como un derecho donde la figura del líder aparece como el cemento amalgamador entre la propuesta y el pueblo que se beneficia de ella. Este es el punto nodal que permite esta linealidad equivalencial y donde la figura del líder no es sólo un nombre vacío sino sujeto activo. Por un lado la percepción de este programa como un derecho es, de parte de los receptores, contradictoria y confusa, dándose entre ellos una variedad de interpretaciones. Una primera observación a este respecto es que aunque en el decreto de creación de la AUH y en todas las comunicaciones del gobierno relativas a esta política la AUH es presentada enfáticamente como un “derecho”, en todas las fuentes que reportan las visiones de los beneficiarios que se han consultado y en las entrevistas realizadas personalmente resalta que la gran mayoría de estos no percibe a la AUH como un derecho sino como una “ayuda” (ver por ejemplo Rodríguez and Garnero, 2016: 87). Novacovsky and Kligberg (2015) observan, además que “*se entiende a la AUH como una extensión del PJJHD y no ... como un derecho y como extensión y parte del sistema de seguridad social*” (162) y muestran que sólo tres de cada diez de los beneficiarios entrevistados ve a la AUH como un derecho.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> El 80% define a la AUH como una “ayuda” en distritos que cuentan con menos de 100,000 habitantes (p. 261).

Pero cuando se induce la pregunta y se introduce la noción de derechos detrás de ella surgen dudas que sólo son disipadas y calmadas a partir de la recurrencia a la figura del líder que da sentido a la interpelación detrás de esta política de transferencias. Los actores involucrados en e la implementación de este programa, tanto los beneficiarios como otros que intervienen en la ejecución especialmente a nivel local y hasta los analistas de esta política no acuerdan en sus diferentes interpretaciones sobre cuáles son los derechos a los que esta política se refiere. Para algunos se trata del derecho de acceder a un beneficio disponible para otros ciudadanos en similares condiciones – trabajadores. Para otros tiene que ver con permitir que los niños accedan a su derecho a la educación y los servicios de salud. Otros dirán que se trata más generalmente del derecho a acceder a la protección social, más allá de ser trabajador o niño. Lo que interesante destacar es que esta confusión no es casual. Ya en los mismos documentos oficiales del programa surgen discrepancias en línea con la idea de una institucionalidad incompleta, abierta, contradictoria. De acuerdo al decreto de creación de la AUH el derecho que esta política busca contribuir a garantizar es la plasmada en la “Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes” de 2005<sup>7</sup>. Esto es, entonces, el derecho de estos a un buen estándar de vida, educación y la seguridad social (Ambort, 2016 and 2014). Sin embargo, la resolución del ANSES relativa al cumplimiento de las condicionalidades para el cobro de las asignaciones se refiere a la estas últimas como un incentivo para superar le carácter intergeneracional de la pobreza (Resolución 132/10, ANSES, 2010, referido en Ambort, 2016), más en línea no con un discurso de derechos sino con los más típicamente post-neoliberales PTCDS de la región. Se puede leer en esta contradicción un intento de combinar y enraizar un discurso en otro ya dominante, dentro de lo que se conoce en el lenguaje de las luchas hegemónicas como guerras de posición.

Las contradicciones entre estas diferentes interpretaciones, tanto desde los documentos oficiales y las percepciones de aquellos involucrados en la AUH de diversas maneras viene franqueado por la figura del líder, quien encarna la creencia en el programa más allá del entendimiento o no del mismo. Evidencia cualitativa incluida en el estudio de Kligberg y Novacovsky y también recolectada durante las entrevistas realizadas para esta ponencia muestran que la figura de Cristina Fernández de Kirchner, presidenta a cargo cuando se lanza la AUH es asociada al programa de diferentes manera. En particular cuando se los consulta sobre la cuestión de los derechos en relación a esta programas uno de los participantes de los grupos focales de Kligberg y Novacovsky explica que “*Cristina dijo que es un derecho, entonces es un derecho porque a Cristina yo la quiero.*” (p. 260) Asimismo, en el Gran Buenos Aires, donde estos autores encontraron la mayor proporción de entrevistados que ven a la AUH como un derecho (35%) (p.261) es también el área donde la mayor proporción de entrevistados cree que AUH se las da Cristina. Pero en general, la mayor parte de los entrevistados (74%) responden que la AUH les es entregada por el gobierno nacional, que si bien no es la Presidenta directamente, tampoco es el estado. Es más, cuando las entrevistas se realizaron todavía estaba Fernández de Kirchner en la Presidencia y la fuerte asociación entre este programa y su gobierno se puede ver en el hecho de que el 76% de los entrevistados afirmaban que si cambiaba el gobierno el programa se iba a cancelar. Esto es así porque la AUH se llega a percibir como una ayuda que implica un acto de generosidad del gobierno y la Presidente. No es clientelismo, es amor:

“– *¿Má, quién te paga esto? – Cristina, hija, ella nos ayuda*” (Ministerio de Educación, 2011: 35)

Pero, como se ha mostrado en esta ponencia, la AUH representa un set de articulaciones hegemónicas mucho más complejo que la simple identificación con el líder que permite de por sí superar las diferencias entre los diferentes sujetos o grupos sociales. Y es precisamente la complejidad de esta articulación donde radica la fuerte consolidación que logró este

---

<sup>7</sup> Ley Nacional 26.061. Available at: <http://www.educ.ar/sitios/educar/recursos/ver?id=118943>

programa en la población. Más allá de las persistentes críticas ampliamente conocidas – algunas de las más burdas que la AUH fomentaba la maternidad adolescente porque a más hijos más se cobra – ninguna propuesta política en las últimas elecciones generales cuestionó la política, el costo político era muy alto, pero además de hecho a pesar de los variados cortes de presupuesto que introdujo el gobierno de quien fuera la oposición de Fernández de Kirchner, Mauricio Macri, la AUH no sólo no se canceló sino que se ha expandido. Esto en gran parte se explica por una creencia y apoyo al programa que se generó más allá de los beneficios tangibles percibidos y que además de constituir pueblo logró un cambio de perspectivas en el discurso dominante neoliberal/postneoliberal sobre el significado de la inclusión social. Este desafío no se creó de la nada, se construye sobre un aspecto ya disponible en el campo discursivo y central en el repertorio del peronismo y la historia de las instituciones de la política social en Argentina, el mundo del trabajo. Esto colaboró a hacer de este programa una iniciativa que se consolida más allá de las diferencias gracias a las posibilidades de una institucionalidad espuria, confusa y contradictoria que permite diluir poder pero también expandirlo incorporando nuevos actores que se empoderan, por un lado, y, por el otro y de manera crucial, a través del lazo afectivo que se establece con el líder, más allá de las contradicciones, pero que perdura más allá de este momento populista gracias a precisamente que esta articulación se realiza enraizándose en instituciones y elementos discursivos ya legitimados.

### **Algunas conclusiones y qué pasa con una política construida desde el populismo en tiempos de post-populismo**

El carácter centralizado del diseño y la implementación de la AUH nos lleva a pensar inmediatamente en una típica medida populista donde no se respetan las instituciones de la democracia pluralista y liberal que permiten el equilibrio de poderes. Pero inspeccionando la operatoria de la AUH surge que junto a este movimiento de centralización se dieron el desafío de instituciones de poder establecidas que el público demandaba ver, como el clientelismo, y se desarrollaron instituciones más espurias, ilógicas y contradictorias pero que permitieron una mayor cercanía con las contingencias del lugar y las comunidades donde se implementa el programa, a al vez que una cierto empoderamiento y sensación de tener control sobre la operación de la política en nuevas manos a nivel local.

Si bien esto sigue poniendo en evidencia que las decisiones en última instancia quedaban supeditadas a nivel del líder, esta misma, la presidente, logra insertar a la AUH en un discurso de derechos y en una institucionalidad históricamente consolidada y centrada en el trabajo que permitieron su perduración en el tiempo porque se genera un lazo afectivo con el programa como parte de un proyecto y una historia más amplia que a la vez permite dissociar al líder de la acción política en concreto. No se trata simplemente de que el populismo en el poder diseñe e implemente políticas que beneficien a los sectores menos favorecidos de una sociedad, como sería el caso en políticas más clásicamente de izquierda, ni tampoco de darles a estos sectores algo como una representación formal en el diseño y reformulación de las mismas, lo cual está crecientemente en boga, y es concurrente con las versiones más deliberativas de la democracia pluralista, desde el apogeo del neoliberalismo en las democracias liberales y plurales, sino que se trata también de seguir acentuando la inclusión a través del lazo afectivo y la abierta exposición de la imposibilidad del cierre, de la cristalización de una institución y con ello de las estructuras de poder que estas encierran.

Pero al mismo tiempo, a diferencia de los PTCD post-neoliberales típicos las AUH a partir de este lazo de afecto con el líder ha buscado construir sujetos de derecho y no sujetos del mercado pero lo ha hecho anclándose en un marco institucional y un ángulo discursivo pre-existente. Esto se ha hecho no simplemente de manera retórica también la praxis al equiparar la pre-existente asignación familiar y sistema de beneficios al trabajador. La inserción institucional de la AUH con un foco en los trabajadores informales y en un discurso de

derechos demuestra el intento de navegar el contexto institucional pre-existente, como explicaba Laclau era necesario hacerlo en una sociedad como la Argentina con una historia de organización social bien consolidada y un sistema de instituciones desarrollado, y a partir de ahí trató de definirlo tratar de redefinirlo alrededor de un proyecto de cambio radical al ingresar nuevos y contradictorios elementos discursivos al discurso dominante. Esto se reflejó por ejemplo en la decisión de subsumir las diferentes propuestas de ingresos básico que venían en discusión en el campo de la política social en el país y que venían también influidas por desarrollo y estudios realizados en otros países de la región y con el apoyo de organismos internacionales y tratar de insertarlo en el marco del foco tradicional del peronismo en los trabajadores. También se vio reflejada en las contradicciones sobre la concepción de derechos en el decreto de la AUH y en las resoluciones de la ANSES, su organismo ejecutor, al respecto. Pero la transformación radical pasó de por sí por presentar al programa en términos de derechos. De esta manera la propuesta rompió con el pasado de un discurso establecido pero sin deshacerse de él. Esto le dio a la propuesta un carácter fundacional pero enraizado en una realidad vivida por sus pueblo como propia y parte de una identidad pre-dada.

Con el cambio de gobierno la AUH no se cancela, es cierto y esto es en parte consecuencia de los efectos de este cambio de percepción que se derivaron de este desafío a la hegemonía dominante que conllevó la AUH. Pero el lazo afectivo que fue clave en permitir esta expansión y consolidación de esta política es difícil de desplazar a un nuevo líder por mera transitividad. En los entrevistados emerge una actitud más pragmática, la AUH esperan que se la conserven porque “si no se arma” – defendiendo los derechos adquiridos - pero este mantenimiento del beneficio no se traduce en capitalización de apoyos para el nuevo gobierno, simplemente evita la revuelta. El concepto de ayuda vuelve a surgir y aceptar la misma es una mera cuestión de necesidad. Sino “estamos al horno” me dice una entrevistada. Este paso del amor al pragmatismo nos lleva inevitablemente a preguntarnos si conducirá a la emergencia de una “jaula de hierro” despojada de pasión y compromiso que inevitablemente llevará el péndulo otra vez a inclinarse hacia el polo del carisma para reclamarle una vez más a las instituciones que se abran a las demandas, perspectivas y percepciones de quienes esta jaula deja afuera. Y si así, entonces, el populismo volverá a atormentar a la democracia para devolverle su esencia: el ser el gobierno del pueblo.

## Referencias

Ambort Matilde (2016) “Condicionalidad educativa de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” in RUIZ DEL FERRIER C. and J. TIRENNI (eds.) (2016).

ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y Análisis Fiscal (2016) “Informe de Ejecución Presupuestaria de la Administración Pública Nacional” (mayo)

Barrientos, A. 2013. *Social Assistance in Developing Countries*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Barrientos, A., J. Gideon, and M. Molyneux. 2008. “New Developments in Latin America's Social Policy.” *Development and Change* 39: 759–774.

Borges Sugiyama, N. 2011. “The Diffusion of Conditional Cash Transfer Programs in the Americas.” *Global Social Policy* 11(2–3): 250–278.

Cecchini, S., and A. Madariaga. 2011. *Programas de transferencia condicionada. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuadernos de la CEPAL 95. Santiago de Chile: United Nations-ECLAC.

de Haan, A., 2011. “Social protection in international development: editor's introduction to the special issue”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 32:4, 351-356.

Díaz-Cayeros, A. y B. Magaloni (2009) *Aiding Latin America's poor* in Journal of Democracy, 20, 4 (October): pp. 36-49.

Dolce, G. (2014) *Entrevista a Ernesto Laclau* in *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3.

Dornbusch, R. and S. Edwards (eds.) (1991) The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and London: University of Chicago Press.

Fenwick, Tracey B. (2013) *Stuck between the past and the future: Conditional cash transfer programme development and policy feedbacks in Brazil and Argentina* in Global Social Policy 13,2: 144-167.

Germani, G. (1962) Política y Sociedad en una Época de Transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas. Buenos Aires: Paidós.

Hall, A. (2012) *The Last Shall be First: Political Dimensions of Conditional Cash Transfers in Brazil* in Journal of Policy Practice, 11: pp. 25–41.

Klugsberg, B. and I. Novacovsky (2015) El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Buenos Aires: Biblos-OISS-Untref, 2015. Equipo: Adúriz, Arinci, Chitarroni, Trotta Gamus, Wermus.

Knight, A. (1998) Populism and Neo-Populism in Latin America, Especially Mexico in *Journal of Latin American Studies* 30, 2 (May): 223-248.

Laclau, E. (2005) *On populist reason*. Verso: London.

- Lindert, K., and V. Vincensini. 2010. *Social Policy, Perceptions and The Press: An Analysis of the Media's Treatment of Conditional Cash Transfers in Brazil*. December, Social Protection Discussion Paper 1008, Social Protection and Labour. Washington, DC: World Bank.
- Martínez Franzoni, Juliana and Koen Voorend (2011) *Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador* in Global Social Policy December, 11: 279-298, doi:10.1177/1468018111421296.
- Martínez Franzoni, J., and K. Voorend (2012) “Blacks, Whites or Greys? Conditional Transfers and Gender Equality in Latin America.” *Social Politics* 19(3) (Fall): 383–407.
- Ministerio de Educación (2011). “Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo” Presidencia de la Nación, Argentina: Buenos Aires.
- Miorelli, R. (2017) Variations of consolidation. *Canadian Journal of Development Studies*.
- Mouffe, C. (2000) The democratic paradox. Verso.
- Mouffe, C. (2013) Agonistics. Verso.
- Osorio Gonnet, C. (2015) *Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno* in Íconos, Revista de Ciencias Sociales, 53 (septiembre): pp. 31-48.
- Panizza, F. (ed.) (2005) Populism and the Mirror of Democracy. Verso: London.
- Panizza, F. and R. Miorelli (2013) *Taking Discourse Seriously: Discursive Institutionalism and Post-structuralist Discourse Theory* in Political Studies June 2013 vol. 61 no. 2 301-318.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., Straschnoy, M. (2013) “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos” Santiago de Chile: CEPAL/UNICEF.
- Pierson P (1993) *When effect becomes cause: Policy feedback and political change* in World Politics 45(4): 595–628.
- Pierson P (1994) Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment. New York: Cambridge University Press.
- Pribble, J. 2013. *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rodríguez J. and G. Garnerno (2016) “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, Escuelas y Familias: Alcances, desafíos pendientes y preocupaciones en un escenario de incertidumbre.” in RUIZ DEL FERRIER C. and J. TIRENNI (eds.)(2016)
- RUIZ DEL FERRIER C. and J. TIRENNI (eds.) (2016) “El sistema de protección social en Argentina y en América Latina contemporánea. El rol del estado frente a la cuestión social” Documento de Trabajo nro. 3, Area Estado y políticas públicas, FLACSO Argentina: Buenos Aires.
- Teichman, J. 2008. “Redistributive conflict and social policy in Latin America.” *World Development* 36(3): 446–460.

Weyland, K. 2004. *Learning from Foreign Models: Latin American Policy Reform*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Zucco, C. (Jr) (2013) *When Payouts Pay Off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10* in American Journal of Political Science, 57, 4 (October): pp. 810–822