

# **LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN LA ARGENTINA POSCONVERTIBILIDAD:**

## **¿UNA FORMA DE MEDIACIÓN ENTRE LA CUESTIÓN SOCIAL Y EL RÉGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN?**

*Silvio Alejandro Crudo*

UNR - CONICET

### **RESUMEN**

En las últimas décadas se advierte la expansión que han tenido los programas de transferencias condicionadas (PTC) en los esquemas de protección social, así como sus mutaciones en términos de diseño. Si varios son los factores que ayudan a comprender los procesos de formulación de las políticas sociales, nos centraremos en uno: el régimen social de acumulación en el que se encuentran insertas. El interrogante que guiará este trabajo será: ¿qué relaciones se pueden establecer entre los PTCI y el régimen social de acumulación que contiene? Para responderlo, tomaremos los casos de dos programas argentinos: el Plan Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. La hipótesis que sostendremos es que estos programas se actualizan como una forma de mediación entre la cuestión social y el incipiente régimen social de acumulación que se estaba definiendo tras la salida de la convertibilidad. Para ello, recurriremos a decretos y reglamentaciones de los programas tomados como casos, documentos institucionales y datos estadísticos.

**Palabras clave:** Programas de Transferencias Condicionadas - Régimen Social de Acumulación - cuestión social - Argentina

### **ABSTRACT**

In the last decades, there has been an expansion of conditional cash transfer programs (CTP) in social protection schemes, as well as of their mutations in terms of design. While there are several factors that help to understand the processes of formulating social policies, we will focus on one: the social system of accumulation in which they are inserted. The question that will guide this work will be: what relations can be established between the PTCI and the social system of accumulation that it contains? To answer this we will consider the cases of two Argentine programs: the

Family Plan for Social Inclusion and the Universal Child Allowance for Social Protection. The hypothesis that we will develop is that these programs are updated as a form of mediation between the social question and the incipient social system of accumulation that was being defined after the exit from convertibility. For this, we will resort to decrees and regulations of programs taken as cases, institutional documents and statistical data.

**Keywords:** Conditional Cash Transfer Programs - Social System of Accumulation - social question - Argentina

Recibido: 30/09/2017 / Aceptado: 19/12/2017

## INTRODUCCIÓN

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI) han sido en los últimos años la forma de intervención escogida para garantizar un mínimo de protección social a sectores vulnerables o en situación de exclusión a lo largo del mundo. Mientras que en 2008 veintisiete países tenían este tipo de programas, para 2013 el número se había prácticamente duplicado a cincuenta y dos. La región que más programas concentraba en ese año era América Latina, con un total de 19, seguida por África con 13. A la vez, América Latina cuenta con las cinco mayores iniciativas en términos de alcance sobre el total de la población. (Gentilini, Honorati, Yemtsov, 2014). En la actualidad, y según la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la Cepal,<sup>1</sup> existen veintidós programas de transferencias condicionadas o con componentes condicionados en la región.

En sus comienzos, estos programas fueron parte de la respuesta estatal a las consecuencias sociales de la apertura comercial y financiera realizada bajo las premisas del Consenso de Washington. Se trataba de programas focalizados en los hogares más pobres, a los que se buscaba dotar de un ingreso económico suficientemente bajo como para no desincentivar la incorporación al mercado laboral de sus miembros en condiciones de trabajar. A cambio, imponían un conjunto de condicionalidades, principalmente relacionadas con la generación e incremento del capital humano de los menores que vivieran en estos hogares. En un contexto de ajuste fiscal, lograban combinar el principio de eficiencia (un monto pequeño de gasto público y llegada a un gran número de familias) con el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo vía transferencias monetarias y, en el largo plazo, por medio de la provisión de cuidados a los menores e inversiones en su educación y salud (Villatoro, 2007).

<sup>1</sup> Base de datos disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>.

Sin embargo, el panorama que tenemos sobre los PTCI en la actualidad muestra que sus características se han diversificado. Así, encontramos iniciativas que pretenden –por lo menos discursivamente– alejarse de la lógica focalizante e ir hacia la universalidad (Asignación Universal por Hijo en Argentina o Asignaciones Familiares del Plan Equidad en Uruguay), otras que se destacan por un porcentaje de cobertura relativamente alto de la población (principalmente en el caso brasileño, pero también en el mexicano con el Oportunidades) o por montos que llegan hasta a duplicar el de la canasta básica de alimentos. Además, y como advierte Barba Solano (2016), existen programas que se enfocan más en la reducción de la pobreza entendiéndola como carencia de ingresos, mientras que otros pretenden una perspectiva más amplia reconociendo múltiples vulnerabilidades y, finalmente, se pueden reconocer intervenciones que amalgaman en diferentes combinatorias ambas visiones, poniéndolas en relación con la idea de expansión de la ciudadanía.

Así, estos programas han desarrollado cierta flexibilidad en sus objetivos y componentes, elementos que entendemos variarán según el caso nacional a analizar. Como toda política social, estas intervenciones entrarán en una relación de mutua influencia con factores como el modelo de desarrollo de cada país (Cortés y Marshall, 1991), su estructura social, (Adelantado *et al.*, 1998), los conceptos y categorías que guían las intervenciones estatales (Pantaleón, 2005; Shore, 2010), las formaciones de los regímenes de bienestar (Barba Solano, 2016; Filgueira, 2007), la estructuración de la cuestión social (Grassi, 2006; Soldano y Andrenacci, 2006), la institucionalidad social en la que se inscriban (Repetto, 2014) o las memorias y las capacidades institucionales.

En este trabajo nos interesa conocer qué relaciones se pueden establecer entre los PTCI y el régimen social de acumulación que los contiene. Si buena parte de la literatura consultada habla de una correspondencia directa entre política social y régimen social de acumulación, nosotros veremos una interacción más compleja y bidireccional, es decir, sin reconocer que alguno de los términos pueda determinar al otro. Para ello, tomaremos el caso de dos PTCI en la posconvertibilidad argentina: el Plan Familias por la Inclusión Social, lanzado en el año 2005, y la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, implementada a partir del año 2009.

La hipótesis de este trabajo es que estos programas actuaron como una forma de mediación entre la cuestión social y el incipiente régimen social de acumulación (RSA) que se estaba definiendo tras la salida de la convertibilidad.<sup>2</sup> Es decir, ha-

<sup>2</sup> Sobre este punto, es interesante preguntarse si, tras la salida de la convertibilidad en Argentina, surgió efectivamente un nuevo régimen social de acumulación. Como veremos abajo, tras la crisis de 2001 se dieron cambios tanto en la evolución de las principales variables económicas como en la manera de concebir el Estado, aunque existieron más continuidades que rupturas en la

brían sido políticas cuyo surgimiento fue posible dentro de este RSA, que contribuyeron a su continuidad, pero que también vieron limitados sus efectos por dinámicas propias del régimen y que incluso pudieron llegar a contribuir en su puesta en crisis.

### **LA POLÍTICA SOCIAL COMO FACTOR CONSTITUTIVO DEL RÉGIMEN SOCIAL DE ACUMULACIÓN**

Preguntarnos por la relación entre el régimen social de acumulación y la política social es un intento de escapar de cierta tendencia que primó en los noventa de considerar las políticas sociales como respuestas del Estado frente a problemas de carácter excepcionales presentados como evidentes –pobreza, indigencia, desnutrición, etc.– y que serían tratados por medio de programas que proveerían una asistencia coyuntural, sin intentar afectar las condiciones que los generaban. En esta perspectiva, el nudo problemático se encontraba en el gerenciamiento de la respuesta estatal, desconociendo elementos contextuales de diferente duración que inciden en su efectividad.

En nuestro país podemos encontrar una línea de autores que advierten sobre la importancia de tener presente el vínculo entre la política social y el régimen de acumulación o modelo de desarrollo. En este sentido, encontramos el trabajo pionero de Cortés y Marshall (1991), quienes indican que las intervenciones sociales del Estado deben ser analizadas en relación tanto con la articulación entre acumulación y estrategia económica como en relación con la interacción entre fuerzas sociales y políticas. Según las autoras, estos elementos influyen dichas intervenciones y a la vez son afectados por ellas, alejándose de los modelos de causalidad unidireccional o de primacías entre los ámbitos económicos, sociales o políticos de la realidad. Siguiendo esta línea argumentativa, Grassi (2006) analiza, durante la etapa neoliberal, los efectos de formular e implementar políticas sociales sin tomar en cuenta el entramado económico en el que se encontraban. Ello llevó a separar las políticas de las condiciones de vida y trabajo de la población, en un proceso de virtual autonomización. Así, las intervenciones se caracterizaron por su carácter fragmentario y subordinado a la máxima de no alterar la lógica del libre mercado, principalmente en el ámbito laboral. De esta manera, se desconocía que la política social ocupa un lugar central en el proceso de reproducción general, como parte del RSA y como reguladora indirecta de la mercantilización de la fuerza de trabajo (Danani, 2004). Políticas compensatorias en el marco de una crisis de integración social, cu-

forma que asumió la estructura productiva. Si tomamos en cuenta que el concepto de RSA está pensado para dar cuenta de formaciones sociales en el mediano o largo plazo (Nun, 1995), lo que podemos decir es que lo que existió fue más bien una mutación tras la salida de la convertibilidad que no logró institucionalizarse y finalmente quedó trunca.

ya principal causa residía en la dificultad de acceder a un puesto laboral formal por la existencia de un mercado de trabajo crecientemente excluyente, solo podían generar una inserción de los individuos no ya como productores, sino como consumidores. De allí la importancia de pensar caminos para pasar de políticas compensatorias a políticas socioproductivas, que incidan sobre la estructura económica para corregir las bases de la exclusión y de la desigualdad (Coraggio, 1999)

Vemos que la política social no puede ser pensada por fuera de las condiciones no solo económicas y productivas, sino también políticas de una sociedad en un momento histórico determinado. De allí la productividad de utilizar el concepto de régimen social de acumulación, en tanto remite al entramado complejo de instituciones y de las prácticas que inciden en el proceso de acumulación del capital (Nun, 1987), donde se articulan de una manera determinada el conjunto de las variables económicas, una particular estructura económica, una peculiar forma de Estado y las luchas entre los bloques sociales existentes (Basualdo, 2007). Desde esta perspectiva, lo ideológico es considerado un elemento constitutivo del proceso de acumulación, que necesita una justificación discursiva que construya y dispute hegemonía para legitimar sus reglas de funcionamiento. Es por esto que consideramos central para la reproducción de un régimen social de acumulación que estas reglas logren generar adhesión por parte de los actores que lo integran y que los resultados en términos de distribución del excedente no lleven a cuestionar la legitimidad del propio régimen.

Este es el problema central que subyace la tarea de construcción del ámbito de lo social. Entendemos por cuestión social el conflicto estructural de las sociedades capitalistas que se da entre una supuesta igualdad en el plano político garantizada por el estatus de ciudadanía y una desigualdad efectiva en el terreno económico (Donzelot, 2007). Esta conflictividad se ha tematizado de diferentes maneras a lo largo del tiempo, pero siempre ha puesto en juego la cohesión de la sociedad misma (Castell, 2009). Es una tensión hoy actualizada en la forma que asume el capital transnacional en un mundo que no logra poner límites a su circulación, autonomizando de hecho la esfera económica y sometiendo a un nuevo molino satánico –en la expresión de Karl Polanyi (2011)– a los trabajadores que no logran adaptarse a las máximas de flexibilidad, desanclaje y reconversión permanente del posfordismo.

La política social se constituye en una manera de estatizar la cuestión social, es decir, estructurarla de forma tal que no amenace la reproducción del sistema capitalista ni las relaciones sociales que en él se entablan. En esta tarea, el Estado pone en juego su capacidad de generar significados socialmente legítimos para definir la realidad común, por medio de conceptos y categorías que pasan a formar parte de una discursividad aceptada. Así se producen sujetos y poblaciones objetivo sobre los que intervenir, se expanden o ensanchan los derechos de quienes pertenecen

a una comunidad política, se promueve una concepción determinada de justicia social y se distribuye el bienestar en una población.

Tomaremos como supuesto un cambio en la manera de estructurar la cuestión social en Argentina, que pasó de un predominio de la forma pobreza - desocupación durante la convertibilidad y la crisis de 2001-2002 a un paulatino predominio de la forma desigualdad - inclusión social (D'Amico, 2012; Cortés y Kessler, 2013). Esto implica una definición conceptual y política importante, ya que tanto la exclusión como la desigualdad tienen sus orígenes en dinámicas históricamente asentadas en América Latina, cuya modificación llevaría a intervenir en la producción y reproducción de asimetrías de poder construidas en torno al mercado, el trabajo, la etnia o los géneros, entre otros (Reygadas, 2008). Intentaremos mostrar que tanto el Plan Familias por la Inclusión Social (PF) como la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) permitieron generar una respuesta estatal a la problemática de la inclusión social sin afectar una de sus principales causas: un mercado de trabajo excluyente para una importante porción de la población.

Específicamente en el caso de la AUH, esta intervención formó parte de un cambio en la concepción de inclusión presente en las políticas sociales del kirchnerismo: de una inclusión por medio del trabajo que podría ser asimilable al patrón de integración clásico del primer peronismo (Arcidiácono, 2012; Messina, 2017), se pasó paulatinamente a otra forma de inclusión, que provisoriamente podríamos denominar *por medio de políticas*, en tanto los individuos se convertían en sujeto de las políticas estatales. La Asignación también habría permitido la reproducción del régimen de acumulación en una coyuntura en la que se encontraba limitado por la caída de la demanda agregada, aunque produciendo efectos no deseados en el mediano plazo.

### **LA REFORMULACIÓN DE LA POLÍTICA ASISTENCIAL ARGENTINA EN LA POSCONVERTIBILIDAD. EL PLAN FAMILIAS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL, ¿UNA FORMA DE CONTENCIÓN DE LA POBLACIÓN MARGINAL?**

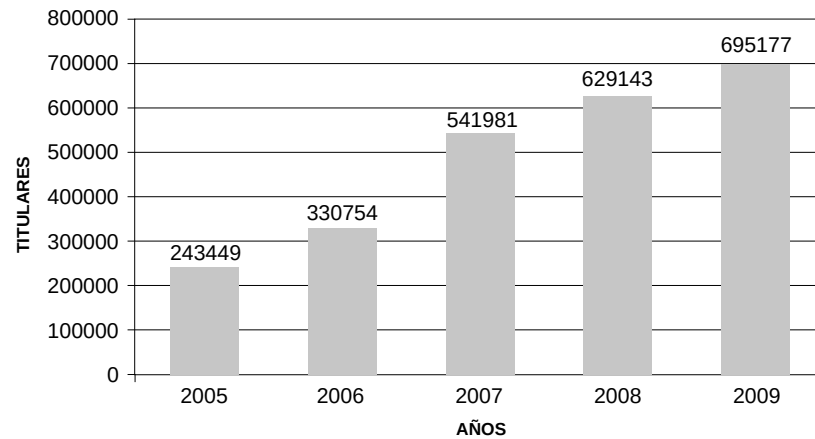
Tras la crisis de 2001, la conflictividad social se centró en demandas en torno a asuntos apremiantes como los altos niveles de pobreza e indigencia, la desocupación, y la dificultad de una parte de la población para acceder a una alimentación mínima y a la atención básica en salud. En este sentido, el primer gobierno kirchnerista fue eficaz al momento de tratar las principales problemáticas que componían la cuestión social y de generar un conjunto de alianzas que garantizaran la gobernabilidad del país. La fuerte reducción que se dio tanto en la pobreza como en la indi-

gencia encuentra su explicación en la importante creación de puestos de trabajo registrados, en la recuperación del poder adquisitivo de los salarios y en el incremento de las transferencias monetarias estatales por medio de jubilaciones, pensiones y planes sociales. Como efecto de esto, también bajó drásticamente la desocupación.

Ello fue posible tras la salida de la convertibilidad en el marco de una mutación en el patrón de acumulación, que se caracterizó en sus primeros años por un tipo de cambio elevado para hacer competitivas las exportaciones y encarecer las importaciones, salarios bajos en términos reales que permitieron la acumulación del capital, una tasa de interés negativa para desalentar la especulación financiera e incentivar la inversión y la existencia de superávits fiscal y comercial (Félez, 2015). A la vez, existió un cambio en la manera de concebir el Estado por parte del bloque en el poder, pensándolo en un lugar de coordinador social –rol antes asignado al mercado–, con capacidad de intervenir sobre las variables económicas y de constituirse como garante de derechos sociales.

En este contexto, la reformulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) en el año 2005 buscó cerrar una etapa en la que la política social era pensada como una manera de contener la emergencia social y garantizar la gobernabilidad. Se propone un ordenamiento de la población en dos categorías en función de su caracterización como "empleables" –es decir, capaces de reinsertarse en el mercado laboral y que pasan a estar dentro del Programa "Seguro de Capacitación y Empleo" del Ministerio de Trabajo– o como "vulnerables". Este segundo agrupamiento correspondía principalmente a madres inactivas en el mercado de trabajo, con credenciales educativas medias o bajas y con dos o más hijos a cargo, lo que dificultaba su empleabilidad.

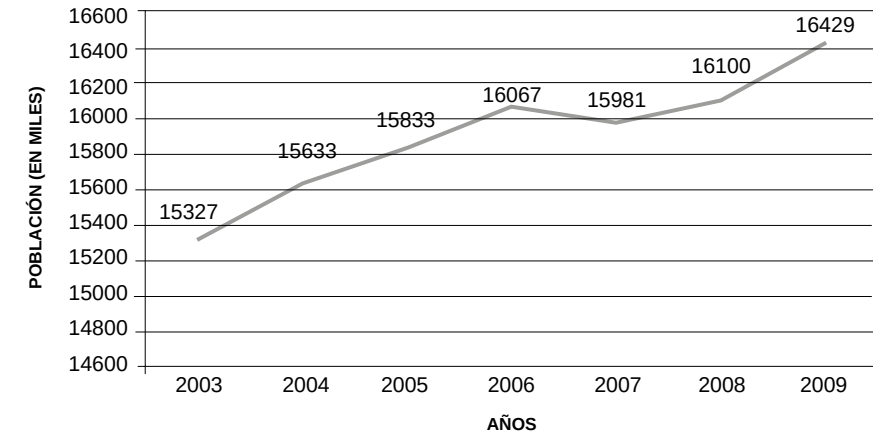
Fue este grupo el que quedó dentro del Plan "Familias por la Inclusión Social", programa bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Si bien este aumentó el monto nominal percibido por quienes eran beneficiarios del PJJHD, su impacto sobre la situación de pobreza medida por ingresos en sus beneficiarios fue residual (CIEPP, 2009). Esto se refleja en sus resultados en términos de provisión de bienestar: aunque el programa consiste efectivamente en la transferencia de un ingreso mínimo, el monto resulta insuficiente para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de un grupo familiar (CELS, 2007). A la vez, el Programa terminó convalidando una preponderancia del ámbito familiar en la generación del bienestar para los menores de los hogares que los percibían por medio de dos modalidades: la titularidad femenina y la existencia de condicionalidades educativas y sanitarias. Así, las mujeres madres parecían estar por fuera del proyecto de inclusión social por medio del trabajo. Esto no es un dato menor si tomamos en cuenta que el alcance del Programa abarcaba, en el año 2009, a casi 700.000 beneficiarios, aproximadamente la mitad del número total de desocupados en el país.

**Gráfico 1. Cantidad de titulares del Plan Familias (2005-2009)**

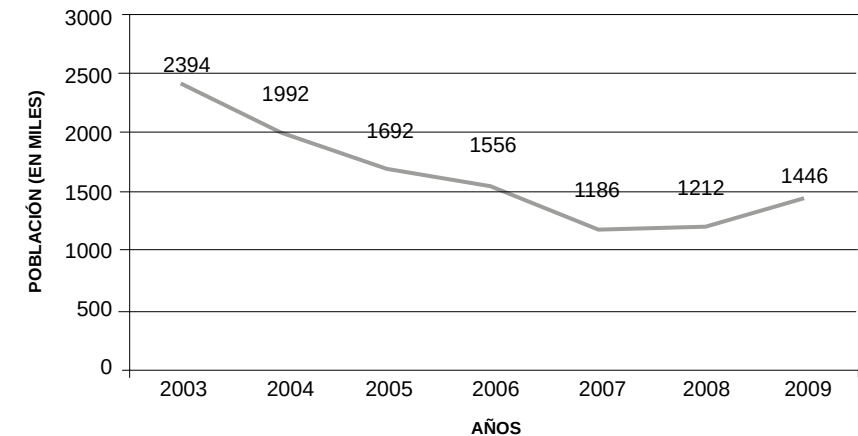
Fuente: Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe - CEPAL

Si bien a partir de 2007 se suma el componente de Becas de Formación, con el fin de que los beneficiarios o miembros mayores de su grupo familiar terminaran sus estudios o siguieran un ciclo de formación profesional o laboral, las becas abarcan, para ese año, 24.313 prestaciones –de las cuales el 70% son titulares del ingreso– sobre un total de poco más de medio millón de beneficiarios (Programa “Familias por la Inclusión Social” - Resumen Ejecutivo 2007).

Proponemos entonces que el Programa Familia actuó como un medio de contención a individuos que por su trayectoria laboral escasa o nula, sus credenciales educativas bajas y su dedicación al cuidado familiar podían, en caso de lanzarse a la búsqueda laboral, llegar a engrosar la población desocupada o bien ocupada en puestos inestables, mal remunerados o de baja productividad. Para aclarar: no se trató de un desincentivo al trabajo en los términos que lo propone la teoría neoclásica, sino una contención frente a las pocas posibilidades que ofrece un mercado de trabajo atravesado por una alta heterogeneidad en sus unidades productivas. Y es que, si bien el sector privado se encontraba generando puestos de trabajo formales, estos no llegaban a cubrir la demanda en un contexto de arrastre de tasas de desocupación muy altas y de incremento de la PEA en términos absolutos.

**Gráfico 2. Población Económicamente Activa (2003- 2009)**

Fuente: Boletín Estadístico Laboral 2012 – MTEySS

**Gráfico 3. Población Desocupada (2003- 2009)**

Fuente: Boletín Estadístico Laboral 2012 – MTEySS

La incorporación de los beneficiarios a la población demandante significaría un crecimiento de la desocupación –temática que estaba desapareciendo de la agenda pública pese a haber crecido levemente en los años 2008 y 2009– o bien del trabajo no registrado, problema que comenzaba a ser publicitado por organizaciones de trabajadores y que aparecía como una de las preocupaciones del Ministerio de Trabajo.

### LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO COMO SOSTÉN DEL MODELO NEODESARROLLISTA

Como diversos autores indican, la Asignación Universal por Hijo introduce un conjunto de elementos novedosos que la distinguen dentro de los PTC más tradicio-

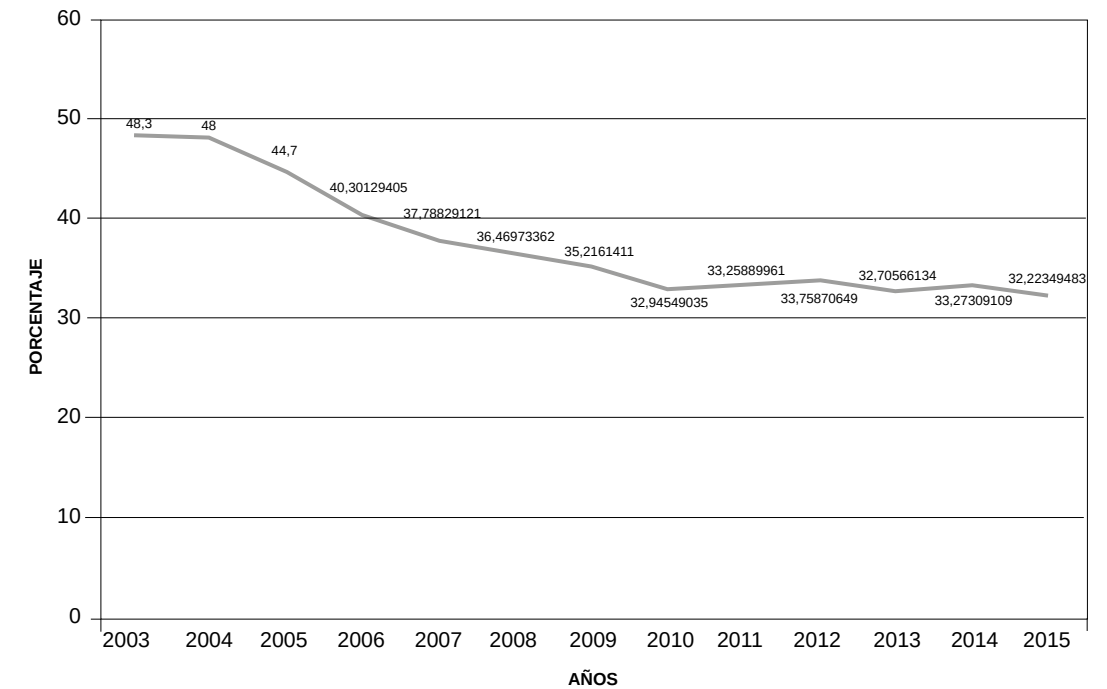
nales en la región. Sin entrar en la discusión sobre si efectivamente es la primera medida de un nuevo paradigma de intervenciones sociales, reconocemos su amplia cobertura,<sup>3</sup> su inscripción dentro de la Ley de Asignaciones Familiares y su gestión por la Anses, lo que permitió un mayor grado de centralización en las decisiones y menos dificultad en la coordinación horizontal, la actualización automática de su monto con el mismo índice que las jubilaciones, etc. Al ser presentada como un derecho, se pretende alejarla de la tradición asistencialista y estigmatizante que adquirió parte de la política social argentina durante la década neoliberal. Sin embargo, presenta aspectos discutibles como el fundamento de las condicionalidades desde una perspectiva de derechos, su sesgo familiarizante en la provisión de bienestar, el límite al número de hijos beneficiarios, etc.

Dentro de la literatura consultada, es un clásico encontrar referencias a la coyuntura adversa que enfrentaba el gobierno nacional kirchnerista al momento de lanzar la AUH, principalmente evidenciada en la derrota sufrida en el conflicto en torno a la Resolución 125, los magros resultados de las elecciones de medio tiempo en 2009 y el fraccionamiento tanto del Partido Justicialista como de su representación parlamentaria. Consideramos que estos fenómenos correctamente identificados deben ser leídos en un contexto más amplio: el de los primeros límites a la reproducción del modelo de acumulación neodesarrollista. De hecho, hacia el año 2008 comienzan a verse afectadas las principales variables que identificábamos arriba para describirlo: se produjo una apreciación casi continua del tipo de cambio, encareciendo las exportaciones, al tiempo que los salarios recuperaban parte del poder adquisitivo, hasta quedar en niveles similares al año 2001. Ello llevó a una puja por parte del sector empresarial concentrado para mantener sus márgenes de ganancia por medio del incremento de los precios de los bienes de consumo, lo que, sumado al aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial, se tradujo en un aumento de la inflación (Varesi, 2016). Así, el gobierno tenía abiertos frentes de conflicto con dos actores estratégicos del modelo de acumulación vigente: el sector agrario y parte del industrial. A estos desequilibrios se deben sumar los efectos de la crisis internacional de fines de 2008, que redujo la demanda internacional, incrementó las tasas de financiamiento y disminuyó las inversiones desde los países centrales.

A nivel nacional, esta situación se reflejó en un estancamiento en la creación de puestos de trabajo por el sector privado, lo que provocó un leve incremento en la tasa de desocupación, pero principalmente repercutió en el mediano plazo, estancando el proceso de retracción del empleo informal que se venía dando desde el año 2004 (Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social, 2013).

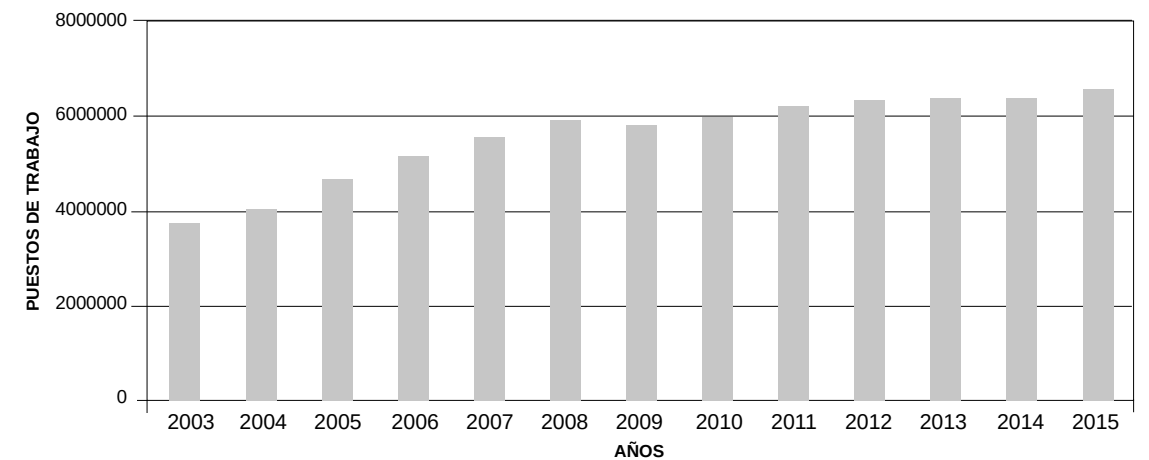
<sup>3</sup> En efecto, se trata de un programa que desde su lanzamiento y hasta el año 2015 osciló entre los tres millones doscientos mil y tres millones quinientos mil beneficiarios, para escalar a prácticamente los cuatro millones con la incorporación de los monotributistas de ingresos más bajos en el año 2016.

**Gráfico 4. Tasa de empleo no registrado por año (2003- 2015)**



Fuente: EPH y Boletín Estadístico Laboral del MTySS.  
Valores correspondientes al cuarto trimestre de cada año, excepto el 2015 al que corresponde el segundo trimestre por razones de interrupción estadística.

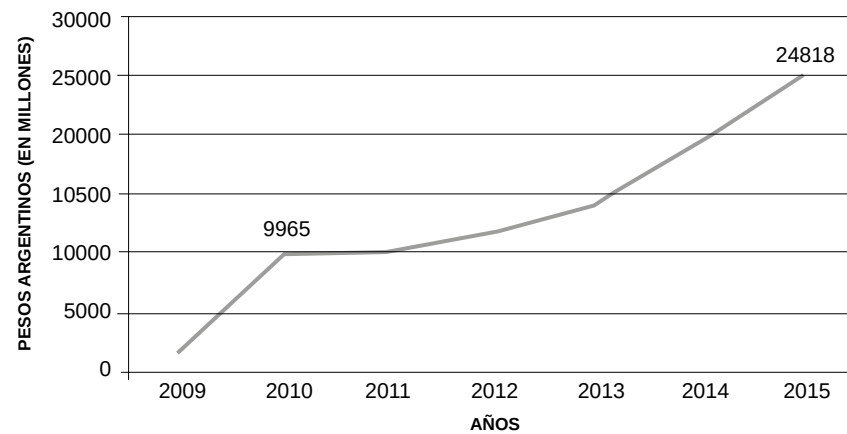
**Total de puestos de trabajo formales en el sector privado por año (2003-2005)**



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA.

En este contexto, creemos que el lanzamiento de la Asignación por Hijo en el año 2009 puede ser leído como un intento de sumar el apoyo de los trabajadores informales al mismo tiempo que respondía a una nueva tematización de la cuestión social constituida en torno a los significantes desigualdad - inclusión social. Esta política reconoce en su decreto de creación los límites del mercado laboral argentino para garantizar trabajo formal a la población, y propone como medio de equiparación una transferencia monetaria por cada menor a cargo hasta el quinto hijo, condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos en materia de salud y educación de dichos menores. Esto significó una mejora en las condiciones de vida de su población objetivo, reduciendo de manera drástica la indigencia y, en menor medida, la pobreza. Su implementación insumió entre el 0,56% y el 0,43% del PIB desde 2010 a 2015, porcentajes solo superados dentro de los PTC aplicados en el país por los primeros años del Plan Jefes y Jefas, lo que implicó la transferencia de parte del Estado a los sectores vulnerables de poco menos de diez mil millones de pesos en el año 2010 a poco menos de veinticinco mil en el año 2015.

**Gráfico 6. Monto total de liquidaciones de la AUH (2009- 2015)**



Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, MTEySS en base a SIPA.

Si tomamos en cuenta que, tal como afirma Matías Kulfas (2016), a partir de fines de 2008 la brecha entre consumo privado y masa salarial se va acrecentando por un menor dinamismo de la masa salarial, es esperable que esa brecha haya sido cubierta en parte por las transferencias estatales, tanto contributivas como no contributivas, entre las que se encontraba la AUH. Por ello, diremos que la Asignación jugó a favor de la recuperación y el mantenimiento de la demanda agregada en un contexto en el que componentes como la inversión extranjera o las exportaciones caían, colaborando en un primer momento en la reproducción de uno de los pilares del régimen social de acumulación posconvertibilidad. Es de destacar, sin embargo, que el incremento del gasto social –junto a subsidios al transporte y, principal-

mente, subsidios al consumo de energías y combustibles– ayuda a comprender el importante déficit fiscal del Estado nacional en los últimos años del kirchnerismo, siendo el rubro que más se incrementó en términos absolutos (Kulfas, 2016: 63) y constituyéndose en uno de los límites en la experiencia neodesarrollista argentina.

## CONCLUSIONES

Como dijimos en la introducción, los PTC en la región han demostrado un grado de flexibilidad que les permite funcionar en diferentes contextos. En este trabajo propusimos interpretarlos como una mediación entre la forma que una sociedad tenga de concebir la cuestión social en un momento determinado y la capacidad del régimen social de acumulación vigente de responder a ella.

Notamos que el Plan “Familias”, si bien garantizó un ingreso mínimo mayor que el percibido en el marco del Plan Jefes y Jefas, su bajo monto limitó el efecto desmercantilizador que podría garantizar en parte el acceso a bienes básicos para la reproducción de los hogares, a la vez que implicó la familiarización de un conjunto de cuidados dirigidos a los menores por medio de las condicionalidades en salud y educación que se exigía a los titulares al momento de acceder al Programa. De esta manera, fue un paliativo para responder a la problemática de la pobreza en un contexto en el que, tomando en cuenta las capacidades y trayectorias laborales de sus titulares así como las condiciones macroeconómicas del país, una salida al mercado laboral por parte de sus beneficiarios habría hecho subir las tasas de desocupación o de empleo marginal.

La AUH, si bien también sirvió como contención social, fue presentada en un marco distinto, ya que pretendía cierta lógica igualadora al extender las Asignaciones Familiares contributivas a los hijos de desempleados o empleados informales, servicio doméstico y monotributistas sociales. En un contexto en el que la demanda agregada mostraba límites para su crecimiento, la Asignación fue un impulso al consumo por un monto que osciló en torno a medio punto del PIB. Junto a otro conjunto de políticas, muchas de ellas gestionadas por Anses, la AUH pretendió responder a una tematización de la cuestión social desde una perspectiva de inclusión social, expandiendo el universo de acceso a un conjunto de bienes públicos como la educación en sus diversos niveles, la capacitación laboral, la salud, las nuevas tecnologías, etc. Ahora bien, los límites estructurales del mercado de trabajo argentino hacen que esta incorporación como sujetos de políticas se prolongue en el tiempo, generando una expansión del gasto social difícil de sostener en un contexto de déficit fiscal.

Lo que notamos, entonces, es que ambos programas pudieron construir una respuesta a la forma de tematizar la cuestión social en su momento y sirvieron para mejorar las condiciones de vida de su población objetivo, tanto por medio de las

transferencias recibidas como por su incorporación a un circuito de otras políticas que les facilitaron el acceso a cierta protección social básica. Así, podemos decir que cumplen de manera parcial la intención de reducir la pobreza en el corto plazo. Sin embargo, creemos que estos programas u otros similares tendrán mayor dificultad para lograr el objetivo de disminuir la pobreza en el largo plazo, ya que, si bien pueden incrementar el capital humano de los menores pertenecientes a sectores vulnerables, la pregunta es si el mercado generará puestos de trabajo con remuneraciones acordes a la formación de estos individuos. Caso contrario, terminaremos viendo un fenómeno que ya conocimos en otros momentos de la historia de nuestro país: una devaluación de las credenciales educativas y una brecha entre las expectativas de ascenso social y los resultados obtenidos por parte de la población. Es decir, una brecha entre las demandas de la sociedad y la posibilidad del régimen social de acumulación de darle una respuesta satisfactoria, lo que puede llevar al cuestionamiento de la institucionalidad política y abre un futuro incierto para el sistema democrático. ■

## Bibliografía

- ADELANTADO, J., NOGUERA, J., RAMBLA, X. y SÁEZ, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica". *Revista Mexicana de Sociología*, 60 (3), pp. 123-156.
- ARCIADIÁCONO, P. (2012). *La política del "mientras tanto". Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- BARBA SOLANO, C. (2016). "Las transferencias monetarias (TM) en América Latina. Conflictos paradigmáticos". En: Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (coords.). *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: Clacso, pp. 27-67.
- BASUALDO, E. (2007). "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía". Recuperado de: [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/mep\\_dt01.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/mep_dt01.pdf).
- CASTEL, R. (2009). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CIEPP (2009). "Programa Familias por la Inclusión Social. Un análisis comparado". Recuperado de: [http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product\\_details&flypage=flypage\\_new1.tpl&product\\_id=38&category\\_id=8&option=com\\_virtuemart&Itemid=1&lang=es](http://www.ciepp.org.ar/index.php?page=shop.product_details&flypage=flypage_new1.tpl&product_id=38&category_id=8&option=com_virtuemart&Itemid=1&lang=es).
- CORAGGIO, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila.
- CORTÉS, R. y KESLER, G. (2013). "Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)". *Cuestiones de Sociología*, (9), pp. 56-78.

- CORTÉS, R y MARSHALL, A., (1991). "Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo: Argentina 1890 - 1990". *Revista Estudios del Trabajo*, 1, pp. 21-46.
- D'AMICO, M. V. (2013). "La política social en debate: desigualdades, intervención estatal e inclusión social en la Argentina democrática". *Cuestiones de Sociología* (9), pp. 231-234.
- DANANI, C. (2004). "Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social". En: Danani, C. (comp.) *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS/Editorial Altamira/Fundación OSDE, pp. 9-38.
- DONZELOT, J. (2007). *La invención de lo social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- FÉLIZ, M. (2015). "Neodesarrollismo en crisis ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina?" En: Félix, M.; López, E. y Gracia, M. (coords.), *Desarmando el modelo. Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires: El Colectivo, pp. 15-36.
- FILGUEIRA, F. (2007). "Estructura de riesgo y arquitectura de protección social en América Latina". Santiago de Chile: Cepal.
- GENTILINI, U.; HONORATI, M. y YEMTSOV, R. (2014). "The State of Social Safety Nets 2014". S/I: Banco Mundial.
- GOLBERT, L. y GIACOMETTI, C. (2008). "Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso argentino". IFHC/Cieplan. 2008. Saõ Paulo/Santiago de Chile.
- GRASSI, E. (2006). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- KULFAS, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- MESSINA, G. (2017). "La ilusión trabajo-céntrica: contradicciones del régimen de bienestar argentino bajo el kirchnerismo". *Trabajo y sociedad* (29), pp. 583- 610.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN (2007). Programa Familias por la Inclusión Social - Resumen Ejecutivo "Balance del 2007". Recuperado de: <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/docs/responses/Argentina.pdf>.
- MINISTERIO DE EMPLEO, TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (2013). "Trabajo no registrado. Avances y desafíos para una Argentina inclusiva". Buenos Aires: Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social.
- NUN, J. (1987). "La teoría política y la transición democrática". En: Nun, J. y Portantiero, J. (eds.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur, pp.15-56.
- (1995). "Argentina. El Estado y las actividades científicas y tecnológicas". *Revista Redes*, 2 (3), pp. 59-98.
- PANTALEÓN, J. (2005). "De la carta al formulario. Política y Técnica en el Desarrollo Social". Buenos Aires: Serie Etnográfica IDES/Anropofagia.



POLANYI, K. (2011). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Buenos Aires: FCE.

REPETTO, F. (2014). "Políticas sociales: una mirada político - institucional a sus reformas, desafíos e impactos". En: Acuña, C., *El estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI/OSDE, pp. 19-69.

REYGADAS, L. (2008). *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad*. Barcelona/ México: Anthropos Editorial.

SALVIA, A. (2011). "De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas". En: Barba Solano, C. y Cohen, N. (coords.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, pp. 107-135.

SHORE, C. (2010). "La antropología y el estudio de las políticas públicas: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas". *Revista Antípoda* (10), pp. 21-49.

SOLDANO, D. y ANDRENACCI, L. (2006). "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En: Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS/Prometeo, pp. 17-79.

VARESI, G. (2016). "Acumulación y hegemonía en Argentina durante el kirchnerismo". *Revista Problemas del Desarrollo*, 187 (47), pp. 63-87.

VILLATORO, P. (2006). "Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras". Recuperado de: [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal\\_pabvillatoro\\_ptc.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/2007-nov-cepal_pabvillatoro_ptc.pdf).

## **Fuentes consultadas**

---

Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe - Cepal. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>.

Decreto de Necesidad y Urgencia del Poder Ejecutivo Nacional N° 1602/09: "Incorpórase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social".

Resolución 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social: "Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Reglamentación".