

Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO

Tesis de Maestría

**La AUH**

**¿Nuevo modelo de protección social?**

Directora de tesis: Rosalía Cortes

Alumna: Fabiana Rubinstein

Febrero de 2018

## Resumen

Para la definición de paradigmas o modelos de política social se utiliza como criterio la capacidad del Estado de proveer protección social, tomando en cuenta tanto la extensión de la cobertura como su papel como garante de derechos. Así, la orientación de la política social se ajusta a los requerimientos de la política económica, adaptándola a las necesidades del modelo de desarrollo. Es decir que la visión sobre el funcionamiento del mercado incide sobre la orientación de la intervención social estatal.

La pregunta central que se pretende responder en este trabajo es si la política social implementada entre 2003 y 2015 para enfrentar la pobreza y, en particular, la implementación de la AUH representa un quiebre o, más aún, un cambio de modelo en la protección social respecto al modelo aplicado en los '90. Con este objetivo se examina la evolución de las políticas hacia la pobreza desde los '90 al 2015, con el objetivo de establecer relaciones, semejanzas y diferencias entre los distintos modelos de intervención.

La consideración respecto a si la AUH significó en materia de política social un nuevo paradigma en relación a los modelos anteriores debe enmarcarse en el proyecto económico y social implementado durante el período analizado, sus principales propósitos y la batería de políticas públicas implementadas, tanto en política social como en política económica.

## Índice

Introducción.....	3
Capítulo I – La conformación de modelos de protección social.....	5
Capítulo II - Las políticas sociales en los 90.....	12
Capítulo III – Las políticas sociales en la transición .....	21
Capítulo IV - Las políticas sociales entre 2003 y 2015.....	29
Capítulo V - La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social .....	43
Capítulo VI – Análisis comparativo de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos.....	59
Capítulo VII – Reflexiones finales. ¿Cambio de modelo de protección social?	65
Bibliografía .....	75

## Introducción

Esta tesis examina la evolución de las políticas hacia la pobreza desde los '90 al 2015. El objetivo del análisis es establecer las relaciones, semejanzas y diferencias entre los distintos modelos de intervención. La pregunta central que se pretende responder es si la política social implementada entre 2003 y 2015 para enfrentar la pobreza y, en particular, la implementación de la AUH representa un quiebre o, más aún, un cambio de modelo en la protección social respecto al modelo aplicado en los '90.

Una pregunta circula en el análisis de las políticas sociales durante esta etapa, la misma refiere a la existencia o no de un cambio de paradigma en la política social argentina. Así, se analiza el período en términos de continuidades y rupturas, persistencias y transformaciones.

Si uno debiera elegir una intervención emblemática del período, sin duda, resulta la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Un programa de transferencia condicionada de ingresos que puede compararse con varias experiencias latinoamericanas desde el pionero Progresá de México (seguido por el Oportunidades y el Prospera) hasta los programas aplicados en Centroamérica fuertemente centrados en el combate a la pobreza.

Incluso en la propia historia argentina, la emergencia de programas de transferencia condicionada de ingresos puede rastrearse en la década del '90 con la implementación de acciones tendientes a la atención de la problemática de la desocupación.

Poner en cuestión la emergencia de un nuevo paradigma durante los últimos

años en la Argentina implica repensar la política social en tanto puesta en marcha de una nueva forma de hacer, analizar los fundamentos del accionar, los discursos que la sustentan, como así también las herramientas utilizadas.

Para ello, el trabajo comienza con un repaso de las políticas sociales argentinas destinadas a sectores sociales vulnerables aplicadas en la década del '90 y durante el gobierno de Eduardo Duhalde en tanto período de transición, para después centrarse en el análisis de la política social de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner, con especial énfasis en la descripción de la implementación de la AUH.

Para finalizar se realiza una comparación entre los períodos y entre la implementación de la AUH y otras experiencias de programas de transferencia condicionada para contribuir a resaltar el cambio o la continuidad en materia de políticas sociales.

Para la realización de este trabajo se ha ejecutado un relevamiento bibliográfico sobre estudios del período analizado, así como una recopilación documental y normativa de los planes y programas llevados a cabo.

## Capítulo I - La conformación de modelos de protección social

Distintas variables intervienen en la conformación de la respuesta estatal a un problema social, tanto la representación social del mismo y la explicación del fenómeno, como la posición gubernamental respecto al rol del mercado.

Cada intervención del Estado se sustenta en una definición de la cuestión social. Se define la política social a partir de una visión sobre el problema social. Las políticas dirigidas a combatir la pobreza y la vulnerabilidad social son concebidas en función a la conceptualización que se tiene de este fenómeno. Estas van desde las limitaciones propias del individuo o sus hogares, como los problemas de empleabilidad o de falta de capital humano, hasta las “fallas” del mercado. Así, las políticas se construyen a partir de la representación social que se hace del pobre, pero también estas políticas son constructoras de imaginarios sociales respecto de estos sectores como responsables individuales de su destino o como emergentes de la situación socio económica.

El concepto de pobreza y vulnerabilidad social suele ser simplificado reduciéndolo a las privaciones materiales y asociándolo únicamente a la dimensión de los ingresos. Sin embargo, resulta una problemática multidimensional que no sólo contienen una dimensión económica representada por la falta de acceso a bienes y servicios para cubrir las necesidades básicas, sino también una dimensión institucional de desprotección social.

Entre las décadas del '80 y '90, dado el cambio y deterioro de las condiciones

laborales y sociales, surge un interés por el concepto de vulnerabilidad social por oposición a la idea de inclusión social y asociado a la desprotección social y a la pérdida de derechos sociales. La idea de derechos sociales debe centrarse en el derecho a la inclusión social. Así, se asume la necesidad de replantear la acción social, especialmente la estatal, frente a nuevos riesgos ya no coyunturales.

Castel (1995) caracteriza a la exclusión social como un estado de “desafiliación” al que se arriba producto de una trayectoria. Considera a la vulnerabilidad como “un enfriamiento del vínculo social que precede a su ruptura” que incluye el deterioro de las condiciones laborales y la fragilidad de los soportes proporcionados por la familia y el entorno social. Según el autor no se trata de problemas individuales sino que es la coyuntura la que los incapacitó y los situó en la franja de excluidos o marginales.

En la misma línea, Rosanvallon (1995) muestra el desplazamiento de la cuestión social, de un análisis global del sistema a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población, del riesgo al problema de la precariedad o vulnerabilidad. Y entiende a los excluidos como “la sombra proyectada de los disfuncionamientos de la sociedad”.

El tipo de intervención del Estado en lo social está, también, estrechamente relacionado con la perspectiva que se adopte respecto al funcionamiento del mercado. Así, las respuestas que se van dando a los problemas sociales se enlazan al rol asignado al Estado y al mercado en la determinación del bienestar y de la protección social.

Cabe recordar el trabajo de Esping-Andersen (1993) en el que postula su

tipología de regímenes de bienestar en función de la forma de interrelación entre el Estado, el mercado y las instituciones, en particular la familia, en el cuidado de la población. De este modo, las condiciones de vida son determinadas por el grado y la efectividad de esta protección social brindada por el Estado frente al mercado y por el rol que cumplen las instituciones privadas (familia, sindicatos, organizaciones sociales) en la provisión de bienes y servicios. La articulación de las acciones desarrolladas por estas instituciones públicas y privadas moldea las oportunidades de la población para acceder a un nivel de bienestar.

Precisamente, la intervención del Estado en las condiciones de vida de la población difiere según el tipo de régimen de bienestar de que se trate. En el régimen liberal y en el conservador, el rol del Estado es residual. En el primero, éste se restringe a los casos en que fracasa el mercado y, en el segundo, a aquellos en que la familia no puede dar respuesta. Es en el Régimen Social Demócrata donde el rol del Estado es central en la definición del bienestar de la población.

Titmuss (1981), también, distingue tres modelos del Estado social. En el modelo residual, la intervención social del Estado es mínima, circunscripta a los casos en que la familia y el mercado no dan respuesta. En el modelo institucional, el Estado cumple un rol central brindando servicios universales, en tanto, en el modelo de logros industriales, el acceso a servicios está condicionado por la ubicación del individuo en el mercado laboral.

En síntesis, las posiciones van desde un Estado mínimo entendiendo al mercado como el mejor asignador de recursos hasta un Estado activo en la



protección social, garante de los derechos sociales de la población.

La orientación de la política social se ajusta a los requerimientos de la política económica, adaptándola a las necesidades del modelo de desarrollo. Tal como señalan Cortes y Marshall (1991), “la intervención social del Estado se adapta, en primer lugar, a las variaciones en los requerimientos de mano de obra (derivados del ritmo y naturaleza del proceso de acumulación) y, en segundo lugar, al peso que las estrategias económicas asignan al consumo de los asalariados en el mercado interno” (pág. 23 a 24).

Otros factores que inciden en la orientación de la política social son el grado de poder de negociación de las organizaciones corporativas y políticas y el juego político y electoral, que se vinculan a la política social en su función de legitimación y de fijar la agenda y las reglas de juego en las que se desarrolla el conflicto social. Vilas (2013) destaca la relación entre la política social, que se inscribe en una estructura de dominación social y en un régimen político, y los diseños estratégicos que orientan el ejercicio del poder político.

En un país federal como la Argentina, además, resulta importante la distribución de responsabilidades entre los distintos niveles estatales, es decir el grado de centralismo o descentralización.

Para la definición de paradigmas o modelos de política social se utiliza como criterio la capacidad del Estado de proveer protección social, tomando en cuenta tanto la extensión de la cobertura como su papel como garante de derechos. El enfoque de protección social se ha instalado recientemente en el debate de las políticas públicas, en particular de la mano de organismos internacionales como la CEPAL y la OIT. Cecchini, Filgueira y Robles (2014)

señalan, en un documento de CEPAL, a la protección social como parte central de la política social y “un eje conceptual que pretende integrar una variedad de medidas orientadas a construir sociedades más justas e inclusivas, y a garantizar niveles mínimos de vida para todos” (pág. 8).

Para la OIT, el piso de protección social -entendido como una cobertura básica que permita el acceso a una seguridad económica básica y a los servicios sociales elementales- contempla tanto una dimensión horizontal que remite a la cantidad de población alcanzada, como una dimensión vertical que se vincula al nivel de cobertura y los riesgos contemplados.

En la misma línea, Danani e Hintze (2011) definen la capacidad de protección social como “el alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades que adquieren las prestaciones y servicios que se definen en el interior de un cierto sector de políticas” (pág. 13), contemplando tanto qué necesidades son satisfechas, en qué medida y la población alcanzada, como también la calidad, las modalidades y garantías provistas.

En la conceptualización de la protección social, en tanto aseguramiento de un nivel básico de bienestar de la población, se asume el rol central del Estado en la garantía de los derechos sociales y económicos. Si bien se contempla la interrelación con otros actores como el mercado, las familias y las organizaciones sociales, el Estado cumple un papel principal.

Cecchini y Martínez (2011) entienden a la protección social como un concepto en evolución y diferencian en este proceso cuatro enfoques:

- 1) la protección basada en el sector formal del mercado laboral, que remite a los sistemas de seguridad social;

- 2) la protección frente a situaciones de emergencia, que incluye las estrategias para mitigar los impactos de la crisis económica en la población más pobre;
- 3) la protección como asistencia y acceso a la promoción, que suma al enfoque anterior la prevención y la acumulación de capital humano;
- 4) la protección como garantía ciudadana, que asume el reconocimiento de derechos y la obligación del Estado en su garantía.

Otro factor importante en la configuración de un modelo de protección social es la condición de acceso a las prestaciones, además resulta central el financiamiento de las mismas.

El grado de universalidad y focalización de las políticas sociales está estrechamente asociado a la condición de acceso a las mismas, sea en su calidad de ciudadano, por su lugar en el mercado laboral o por la corroboración de la condición de pobreza.

Respecto al financiamiento, no sólo se debe contemplar el nivel y estructura del gasto público, sino también sobre quien recae el mismo, distinguiendo lo contributivo de lo no contributivo y observando el nivel de progresividad del sistema tributario.

Tanto en relación a la condición de acceso como al financiamiento, cabe destacar los dos modelos históricos, el bismarckiano y el beveridgiano. El primero se asocia a la protección de los trabajadores industriales frente a los riesgos, a través de la conformación de sistemas de seguros contributivos. En tanto el segundo proclama el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos “desde la cuna hasta la tumba”, a partir de la condición de

ciudadano. Esta perspectiva es superadora de la idea de Bismark del seguro social para trabajadores, instaurando la idea de seguridad social como un piso universal de beneficios para todos los ciudadanos, más allá de la condición laboral y de la contribución personal.

## Capítulo II - Las políticas sociales en los 90

“(…) Para ello necesitamos reasegurar nuestras libertades, reformar los límites del Estado y valorizar la iniciativa privada. Toda libertad responsable es poca si de crecimiento y progreso se trata. Por eso propiciamos más libertad en la integración, en la comunicación, en la producción, en la comercialización, en la protección ambiental y en la prestación social. Hemos aprendido, compatriotas, que la mejor forma de defender la libertad consiste en acatar una autoridad única, la de la Constitución Nacional. Dentro de su marco supremo, aceptamos nuevas responsabilidades públicas: las de controlar, arbitrar, fiscalizar, proteger, equilibrar, asistir y subsidiar. Con ellas lograremos una provechosa y justa ecuación entre capital y trabajo, entre inversión y renta, entre servicios y usuarios, entre productores y consumidores.

(…) La sociedad no se opone al mercado, sólo necesita que éste sea controlado por las fuerzas sociales y por el Estado. Hay que romper las barreras y los monopolios para permitir al hombre participar en el desarrollo, garantizando también la defensa de la competencia y la protección de usuarios y consumidores.” (Carlos Menem, julio de 1995)

En la historia de las intervenciones del Estado en materia social en la Argentina puede distinguirse un momento que marca un quiebre y constituye un modelo y paradigma de políticas sociales: la década del '90.

Con el golpe de Estado de 1976 y, en particular, a partir de la década del 90 durante el gobierno de Carlos Menem se desplegó un nuevo modelo, una nueva forma de política económica y, por tanto, de política social. El modelo sustitutivo de importaciones fue abandonado, generando transformaciones importantes en materia económica y social.

A fines de los '80, la Argentina presentaba un alto déficit fiscal, deterioro de los sistemas de provisión estatal de servicios sociales y un desfinanciamiento de la seguridad social. Esto, sumado a las crisis hiperinflacionarias, llevó al establecimiento de un programa económico de liberalización de la economía siguiendo los lineamientos establecidos en el Consenso de Washington. El mismo incluyó la política de privatizaciones de las empresas del Estado, la reducción del déficit fiscal, la promoción de la inversión extranjera, la apertura comercial y el plan de convertibilidad.

Este cambio en materia económica fue acompañado por una reforma en el sector social. El nuevo modelo de política social resultaba compatible con la apertura económica y garantizaba la pauta distributiva que demandaba el modelo económico. Entró en crisis el modelo de Estado y se redefinieron las reglas de juego en su vínculo con la sociedad.

Se señaló la ineficacia de los organismos del Estado para el desarrollo de la política social, la falta de coordinación, la fragmentación de la atención, la escasa articulación entre los sectores sociales, la superposición de los programas sociales, la baja calificación técnica del personal y la poca capacidad de implementación de las políticas sociales.

Fue alta la injerencia de los Organismos Internacionales de Crédito que marcaban la necesidad de cambios en la legislación laboral, centrandó su crítica en los altos costos laborales, la legislación protectora y el poder sindical. Recomendaban, asimismo, modificaciones al sistema de seguridad social, propiciando su privatización, y un reordenamiento del gasto público. También, cuestionaron los servicios universales estatales en salud y educación,

indicando su ineficiencia y la necesidad de ser descentralizados.

En octubre de 1989, el 47,8% de los hogares de los partidos del Gran Buenos Aires se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Las condiciones sociales deterioradas generaron condiciones favorables para la aceptación del nuevo modelo en lo social. La reforma de los '90, en reglas generales, estuvo orientada por los principios de privatización, descentralización y focalización.

Se retiró el Estado tendiendo a reformular sus funciones, más en su rol regulatorio que proveedor. Disminuyó la presencia estatal en la producción de bienes y servicios a través del proceso de privatizaciones bajo el lema de la mayor eficiencia del sector privado y asociando al Estado empresario con la corrupción y la ineficiencia. En materia social, las corrientes privatizadoras afectaron sustancialmente al sistema previsional a través del establecimiento de un sistema de capitalización privada junto a un componente estatal de reparto. Asimismo, el retiro del Estado se observó en la delegación de acciones sociales en las organizaciones de la sociedad civil.

Siguiendo a Cortes y Marshall (1999), cabe destacar que las áreas sociales donde más se avanzó con la reforma fueron aquellas más funcionales al modelo económico vigente y consideradas centrales para la aplicación de la nueva estrategia macroeconómica: la seguridad social y el área laboral.

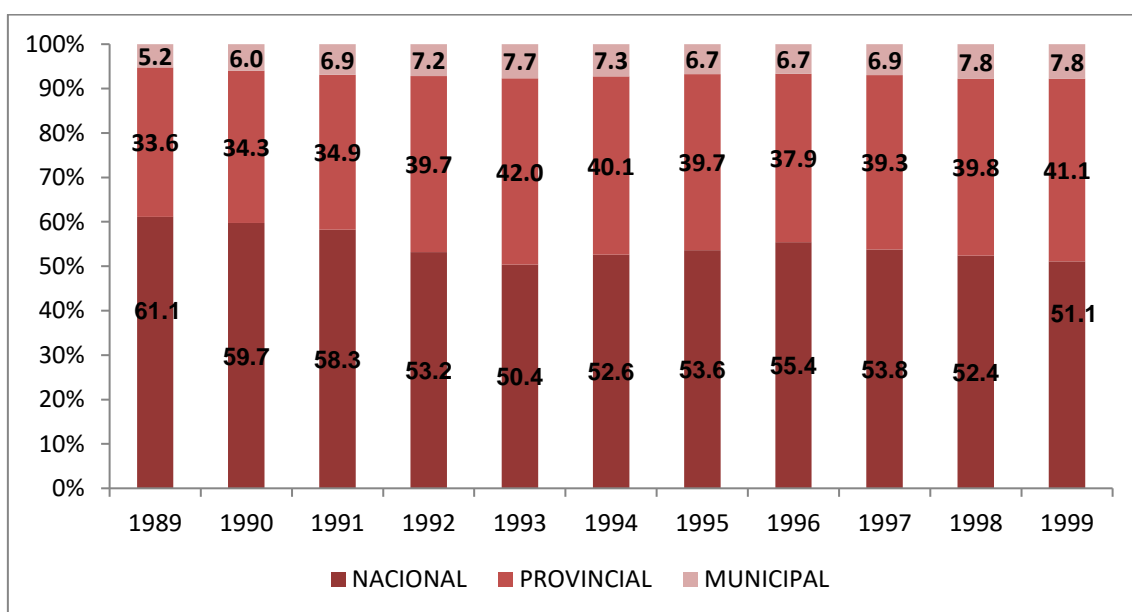
En materia de empleo, se atendió a los reclamos de los sectores empresarios en el desmantelamiento de la protección, la reducción de los costos laborales y el debilitamiento del poder de negociación de los sindicatos. Se modificó la regulación del salario, el derecho de huelga y el alcance y contenidos de la negociación colectiva, se crearon diversas modalidades contractuales

temporarias, se redujeron los aportes empresarios a la seguridad social y se reformó el régimen de protección frente a accidentes y enfermedades de trabajo introduciendo un seguro privado obligatorio.

El proceso descentralizador, o sea la transferencia de competencias a los gobiernos subnacionales, puede observarse a través de los datos del gasto público consolidado. Entre 1991 y 1999, el correspondiente al nivel nacional creció un 64,1% en pesos corrientes, en tanto el crecimiento del gasto provincial fue de 129,5% y el municipal 105,7%. Si se considera la estructura del gasto social consolidado según el nivel de gobierno que ejecuta el mismo, se observa que el peso del nacional disminuyó casi 10 puntos porcentuales entre 1989 y 1999, en tanto el provincial pasó de representar el 33,6% al 41,1% y el correspondiente al nivel municipal pasó de 5,2 a 7,8%.

Gráfico N° 1

Estructura del Gasto Público Consolidado por nivel de gobierno ejecutor – Años 1989 a 1999.



Fuente: Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.



La descentralización, se sustentó en razones económicas, de alivio de la “carga” del Estado Nacional, más que en la intención de lograr servicios de mayor calidad y eficiencia. Este proceso se observó particularmente en las áreas de educación y de salud, al completar la descentralización educativa iniciada durante la dictadura militar traspasando la educación secundaria a las provincias y al completar la transferencia de los hospitales públicos nacionales.

Las políticas asistenciales fueron focalizadas, acotadas a los sectores pobres, se aplicaron criterios estrictos de selección de beneficiarios, bajo la idea de lograr mayor eficacia y eficiencia del gasto público, ya que las políticas universales eran entendidas como de alto costo y bajo impacto. Concebidas como transitorias, a la espera del “derrame” del crecimiento económico, se centraron en mitigar los efectos de las medidas económicas en los sectores más vulnerables, asumiendo la política social el rol de “ambulancia” para los heridos por la política económica (Vilas, 1997).

Las acciones de lucha contra la pobreza incluyeron una oferta programática múltiple, aunque tuvieron un carácter residual. Bajo las directivas de los organismos internacionales, se implementaron un gran número de intervenciones focalizadas, desarticuladas y segmentadas, de poco alcance y bajo impacto. El gasto consolidado en la función promoción y asistencia social alcanzó en la década un promedio de 0,98% del PIB.

Se aplicaron mecanismos de identificación precisa y verificación de las condiciones de vida de la población objetivo para evitar los errores de inclusión en los programas sociales. Se identifica a “merecedores” de las políticas asistenciales, más que a titulares de derechos sociales. Tal como señala

Grassi (2008), la cuestión social pasó de la problemática de los trabajadores a la problemática de los pobres. Para Hintze y Costa (2011) se cuestionó la universalidad como derecho de ciudadanía y “al amparo de la noción de equidad propugnaron la selección de los mercedores como la forma socialmente legítima con la cual el estado debía hacerse cargo de las necesidades básicas de aquellos que no podían satisfacerlas a través del mercado” (pág. 154).

Según Vilas (2013), se enfocó en la atención de las personas o familias en situación de pobreza sin contemplar los factores sociales que provocaron la misma: “La pobreza fue enfocada como una situación que puede ser encarada en sí misma y no como el resultado de un proceso conflictivo de apropiación y reasignación de ingresos que genera empobrecimiento tanto como enriquecimiento, proceso por el cual intervienen tanto los actores del mercado como los de la política” (pág. 47). Se produce un viraje respecto a la mirada de la pobreza como consecuencia de la falta de justicia social.

A nivel institucional, cabe destacar la creación, en 1994, de la Secretaría de Desarrollo Social dependiente de la Presidencia de la Nación a la que se le asignó el rol de coordinar la política social, planificar el financiamiento internacional de los planes y “ejecutar las acciones tendientes a asistir a la población desde el punto de vista social en situaciones normales o de emergencia, así como también planificar y fiscalizar todo lo relativo a la promoción, integración y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales, dentro de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional” (Decreto 227/1994).

En materia alimentaria, al asumir Carlos Menem el gobierno discontinuó el Plan Alimentario Nacional (PAN) instalado en el gobierno de Raúl Alfonsín consistente en la entrega mensual de alimentos secos a familias pobres. El mismo fue reemplazado por la entrega mensual de Bonos Alimentarios canjeables en comercios. Esta experiencia fue corta, tanto debido a la rápida licuación del poder adquisitivo de los mismos dados los procesos hiperinflacionarios, como al uso clientelar de los mismos.

Durante este período, asumieron mayor responsabilidad en la temática alimentaria los estados subnacionales. En este proceso de descentralización, se inscribieron el Fondo del Programa Social Nutricional (PROSONU) y el fondo de Políticas Sociales Compensatorias (POSOCO) provenientes de la masa de recursos coparticipables entre la Nación y las Provincias. Fueron transferencias para el financiamiento de prestaciones alimentarias en escuelas, comedores comunitarios e infantiles y otras formas de asistencia alimentaria, a través de una instrumentación autónoma por parte de las Provincias. En esta misma línea, el Programa de Comedores Escolares fue descentralizado, transformándose en una multiplicidad de programas provinciales con distintas formas organizacionales.

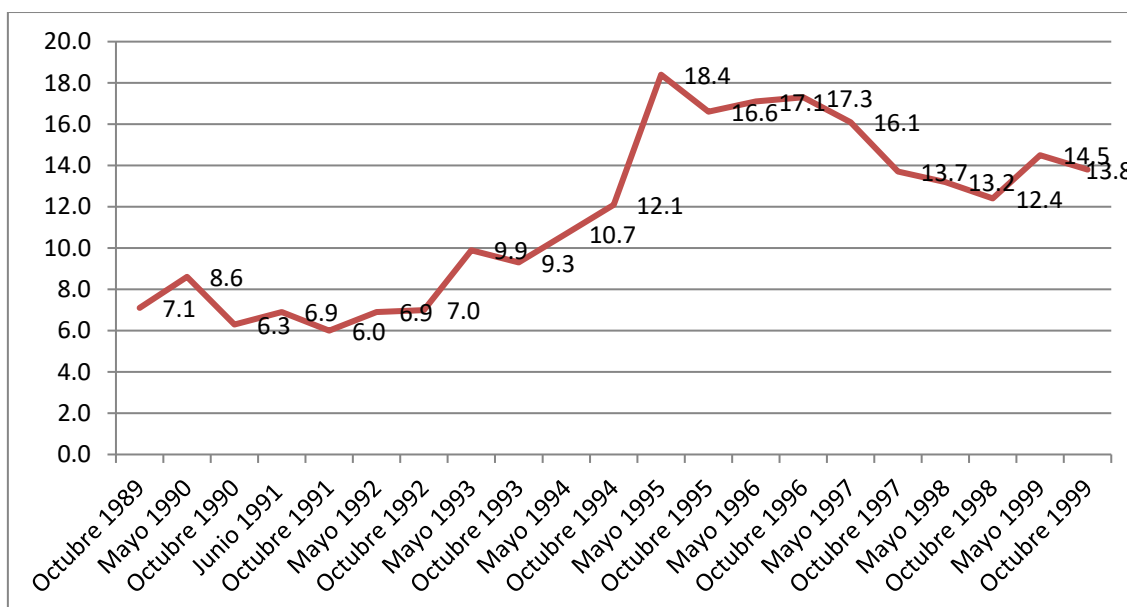
En esos años, también surgieron nuevos programas alimentarios focalizados destinados a poblaciones específicas y basados en la entrega de cajas o bolsones de alimentos: el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), el componente alimentario-nutricional del Programa Materno-Infantil y Nutrición (PROMIN) y el Programa de Apoyo Solidario a Mayores (ASOMA).

Cabe mencionar que durante este período, desde el Ministerio de Trabajo, se

comenzaron a aplicar programas de transferencia condicionada de ingresos, ante el aumento de la tasa de desocupación que alcanzaba el 18,4% en mayo de 1995. La irrupción de la figura del desocupado de larga data o del trabajador intermitente “de changas” generó nuevas políticas que se constituyeron como paralelas a las tradicionales políticas laborales, modificando la matriz de políticas contributivas. Así aparecieron los “planes” como compensadores de una política económica destructora de puestos de trabajo.

Gráfico N° 2

Evolución de la tasa de desocupación – Años 1989 a 1999.



Fuente: EPH / INDEC

Entre los distintos programas aplicados se destacó el Programa Trabajar que se inició en 1996, destinado a trabajadores desocupados en condición de pobreza quienes recibían una transferencia económica no remunerativa y cumplían una contraprestación laboral en proyectos de infraestructura. El programa alcanzó a 200.000 beneficiarios.

Jalan y Ravallion (1999) del Banco Mundial muestra en un estudio de

evaluación de este programa que un alto porcentaje de los beneficiarios eran pobres, más de la mitad pertenecían a hogares ubicados en el decil más pobre y el 80% se ubicaba en el quintil de ingreso más pobre. Se destacaba la presencia de hombres desocupados y pobres con experiencia en trabajos informales en la construcción y de jóvenes sin experiencia laboral previa, según Vinocur y Halperin (2004).

La creación del Programa Trabajar se produce en el marco de un crecimiento de la desocupación y de la movilización social. Lodola (2005) sostiene que su distribución federal estuvo influida por la frecuencia de la protesta social protagonizada por las organizaciones piqueteras.

Este programa, impulsado por el Banco Mundial, adquirió una alta visibilidad política aunque su alcance fue limitado y resultó un híbrido entre un programa de empleo y de sostenimiento de los ingresos. Fue definido por Svampa y Pereyra (2004) como ambiguo “al no constituir ni un seguro de desempleo, ni una política asistencial ni una política de reinserción laboral”.

En síntesis, en el modelo aplicado en los 90, se diluyó la idea de derechos sociales y se desvaneció la ciudadanía social. La cuestión social se limitó a una atención focalizada a través de políticas asistenciales segmentadas en una multiplicidad de programas, más atentos a los errores de inclusión que a la exclusión de amplios sectores sociales de la protección. Producto de la política económica implementada, la sociedad se volvió más desigual y más segmentada.

## Capítulo III – Las políticas sociales en la transición

“Todos conocemos bien los niveles de injusticia social y de pobreza aguda que vive nuestro país. Sabemos también que la brecha entre ricos y pobres que muestra la última encuesta permanente de hogares es la cara inhumana de un modelo económico de exclusión social que ha producido estragos en casi todos los sectores de la sociedad y que se ha ensañado particularmente con la familia argentina.

El precio que se paga es alto, altísimo diría yo; lo han pagado y lo siguen pagando la mayoría de los hombres y mujeres de nuestro pueblo. Atendiendo a esta realidad, la Mesa del Diálogo Argentino, en coincidencia con mis convicciones, ha aconsejado la atención prioritaria de esta problemática y hemos trabajado entonces en la creación de nuevos programas. (...)

Y he tomado una decisión muy importante, la decisión de crear el Derecho Familiar de Inclusión Social, cuyo primer paso es el Plan para Jefas y Jefes de Hogar desocupados que no cuentan con ningún tipo de ingreso. Son hogares indigentes, son hogares que han sido excluidos de las relaciones económicas, sociales, laborales y muchas veces también de las relaciones educativas. Son los que más necesitan, son los hogares donde muchas veces no están garantizados los derechos humanos básicos a la vida, salud, alimentación, vestido, educación, vivienda; son los humillados, son los que claman por dignidad y por trabajo, son los hambrientos de pan y de justicia.” Eduardo Duhalde, abril de 2002)

A la asunción del gobierno del Presidente Eduardo Duhalde, en el mes de enero de 2002, el país se encontraba atravesando la más grave crisis social, económica y política de su historia<sup>1</sup>. El gobierno se enfrentó al desafío de

---

<sup>1</sup> Al gobierno de Carlos Menem lo sucedió el gobierno de la Alianza presidido por Fernando de la Rúa quien renunció a su cargo en diciembre de 2001. Debido al breve período de este

reconstruir la paz social. En este marco, se desarrolló una política social tendiente a dar respuesta a la problemática social vigente: deterioro de las condiciones de vida, pobreza, indigencia y desocupación.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2001, el 17,7% de la población argentina pertenecía a hogares con necesidades básicas insatisfechas. Se refleja una gran disparidad regional, con provincias que registran más del 30% de su población en estas condiciones (Santiago del Estero, Salta, Chaco y Formosa). En tanto, en mayo de 2002, la desocupación, ascendía a 21,5% y la subocupación horaria a 18,6%.

Este agravamiento de la situación resultó el emergente de políticas de ajuste, destrucción de la industria nacional y el consecuente deterioro de las condiciones sociales que se refleja en el aumento de la pobreza y la indigencia. También, la salida de la convertibilidad a través de una devaluación tuvo impacto en el aumento de los precios de los alimentos. En octubre de 2002, seis de cada diez argentinos pertenecían a hogares pobres (57,5%) y la indigencia llegaba al 27,5% de la población. Según un estudio del Banco Mundial, el 17,5% de los hogares argentinos sufrieron hambre durante el año 2002. Esta proporción asciende en los hogares con presencia de niños al 24%.

A comienzos del año 2002, el gobierno definió como prioridad la atención de los gravísimos problemas sociales que sufría la población, centrando la política social en la atención de la emergencia laboral, sanitaria y alimentaria. Frente a la marcada demanda de la ciudadanía, el gobierno aplicó un conjunto de programas sociales nuevos, re direccionó otros para atender las necesidades

---

gobierno y a la baja relevancia de las acciones implementadas en materia de política social, no fue incluido este período en el análisis de la presente tesis.

de los sectores más vulnerables y dio continuidad a algunos implementados en la década anterior.

Frente a la emergencia social, el gobierno propició la coordinación y direccionalidad de la política social y logró dar una rápida respuesta ante un escenario marcado por una alta conflictividad social. La convocatoria a la Mesa del Diálogo y la inclusión de Consejos Consultivos en la implementación de los principales programas sociales para el involucramiento de la sociedad civil fueron medidas tendientes a darle legitimidad a los programas sociales.

Así surgen el Programa Remediar destinado asegurar la accesibilidad a los medicamentos genéricos de la población que asiste a los Centros de Atención Primaria de la Salud (CAPS) a través de la provisión de botiquines y el Programa Derecho por la Inclusión Social – IDH orientado a la promoción de la salud y la educación de los niños y adolescentes menores de 19 años a través de una transferencia de ingresos a las familias en situación de pobreza e indigencia. Asimismo, se expande la cobertura del Programa Becas Escolares y el Programa de Mejoramiento de Barrios PROMEBA.

Respecto a la situación nutricional, el gobierno, a los pocos días de asumir, decretó la emergencia alimentaria y creó el Programa de Emergencia Alimentaria (PEA) a través de la unificación de los programas ya existentes y de una mayor asignación presupuestaria. Su objetivo fue posibilitar el acceso de la población con alta vulnerabilidad y riesgo de subsistencia, a los alimentos indispensables para cubrir sus necesidades básicas en forma adecuada y suficiente en todo el país. Este programa alimentario operó a través de la transferencia de recursos a los gobiernos provinciales y éstos decidían la



modalidad de ejecución para atender a la población con déficit nutricional, ya sea a través de la provisión de alimentos, vales, asistencia alimentaria en comedores, asistencia a huertas, o la combinación de este tipo de prestaciones. Asimismo, las provincias podían ejecutar el programa de forma centralizada o a través de la descentralización en municipios o dándole participación a las ONGs.

El PEA no representó un cambio en la modalidad de asistencia alimentaria que ya se venía realizando, ya que la mayor parte de la asistencia se brindó a través de la entrega de bolsones de alimentos. El cambio importante consistió en la descentralización total de la gestión en las provincias. Los problemas de ejecución en algunas provincias, obligaron al Estado Nacional a modificar el decreto de creación del Programa y a establecer mecanismos alternativos que permitían al Ministerio Nacional utilizar los fondos no ejecutados por los gobiernos provinciales, mediante la adquisición y distribución de alimentos en forma directa. Es decir, el Estado Nacional se vió obligado a recuperar capacidad decisoria y competencia ante la inacción o ineficiencia de algunos gobiernos provinciales.

Desde el mismo Ministerio de Desarrollo Social, se reformuló el Programa Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) y se lo orientó al financiamiento de comedores comunitarios para mejorar o ampliar la prestación alimentaria, infraestructura y equipamiento. En 2002 se asistió a 100.861 beneficiarios<sup>2</sup>. Si desde el PEA se le otorgaba un rol fundamental a los gobiernos provinciales, desde el FOPAR el vínculo era directo entre el Programa Nacional y los comedores comunitarios, sin ninguna intervención ni

---

<sup>2</sup> Fuente: Cuenta de Inversión 2002.

articulación con los gobiernos provinciales y municipales. Asimismo, en el ámbito del Ministerio de Salud, se continuó con la política de reparto de leche fortificada y el Ministerio de Educación transfirió un refuerzo de fondos a escuelas para el funcionamiento de los comedores escolares de las provincias caracterizadas por los indicadores socio-económicos de mayor privación.

Ante los altos niveles de desocupación, la respuesta se produjo, principalmente, a través de la implementación de un plan de sostenimiento de ingresos destinado a jefes de hogar desocupados, que se constituyó en un programa de alta cobertura. A través del mismo se superó la alta fragmentación en múltiples programas pequeños de atención a esta población.

Cabe considerar como antecedente de esta política a la consulta popular realizada en el 2001 por el Frente de Lucha contra la Pobreza (FRENAPO) que postuló la necesidad de instaurar un seguro de empleo y formación para jefes de hogar desocupados y una asignación universal para niños y ancianos.

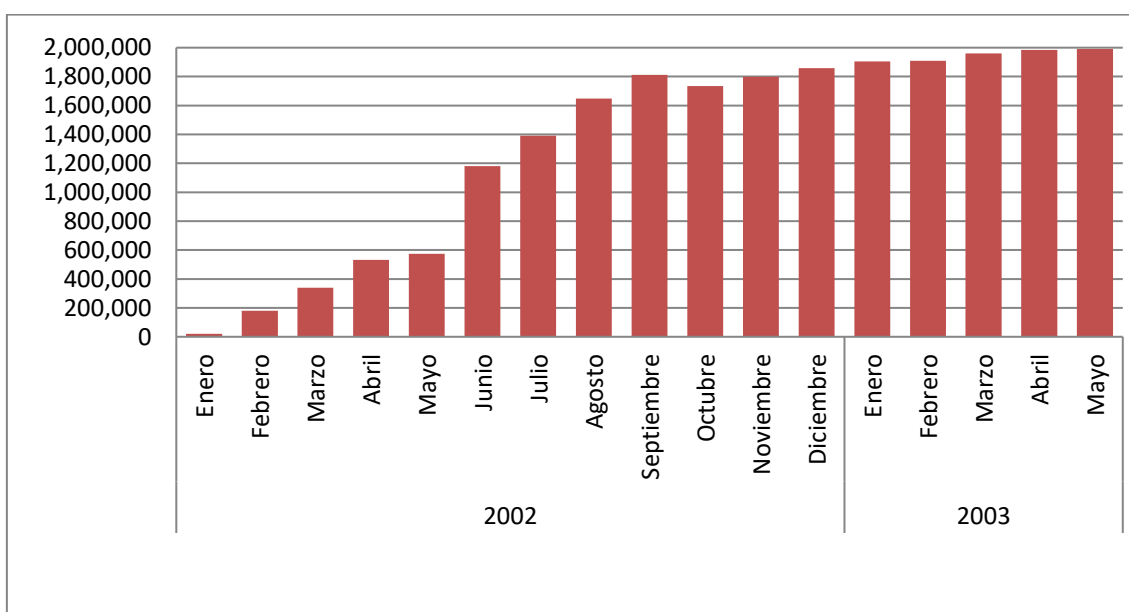
El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados brindó una ayuda económica no remunerativa de \$150 mensuales a jefes y jefas de hogar desocupados con hijos de hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad. El monto de la prestación representó un 75% del valor del salario mínimo vital y móvil y fue establecido uniformemente a nivel nacional, independientemente de la región de residencia y del tamaño del hogar.

Los beneficiarios se comprometían a la concurrencia escolar de sus hijos y el control de la salud de los mismos y a su capacitación laboral, su incorporación a la educación formal y a proyectos productivos o en servicios comunitarios para la permanencia en el plan. Esta fue la primera vez que se implementó en

la Argentina un programa de transferencia condicionada de ingresos de tan amplio alcance, llegando a cubrir a dos millones de perceptores. A diciembre de 2002, el 64% de los titulares eran mujeres, el 70% tenían 40 años o menos y más de la mitad (56%) contaba con niveles educativos bajos, hasta primaria completa<sup>3</sup>.

Gráfico N° 3

Cantidad de Beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados por mes – Años 2002 y 2003.



Fuente: Cuenta de inversión 2003

Cortés, Groisman y Hoszowki (2003) indican que, en octubre de 2002, el 93,3% de los beneficiarios del plan eran pobres y el 57,3% eran indigentes. En tanto, más de la mitad de los hogares de los beneficiarios carecían de ingresos antes de su entrada al plan. Lo que estaría indicando una focalización adecuada.

Respecto a las trayectorias de vulnerabilidad, los mismos autores distinguen entre varones y mujeres, mientras en los primeros prevaleció la intermitencia laboral, entre las segundas se concentró en la inactividad y el tránsito entre la

<sup>3</sup> Fuente: Cuenta de Inversión 2002.

inactividad y la desocupación. La mayor parte de las beneficiarias venían de la inactividad, mientras los beneficiarios provenían principalmente de la desocupación.

El requisito de la contraprestación laboral, según Galasso y Ravallion (2003), pudo implicar una focalización en los sectores más pobres y colaboró en el proceso de autoselección. Para los mismos autores, el impacto del Programa Jefes se observó en la reducción del desempleo agregado y de la pobreza extrema, mostrando un impacto mayor en la reducción de la indigencia.

Si bien se declamó reconocer el derecho universal de inserción social y se recurrió a la autofocalización, en la práctica se limitó a la población que se inscribió en su momento, ya que no permaneció abierto para la inscripción e ingreso continuo. Según Neffa (2009), el 25% de los beneficiarios potenciales - pobres desocupados con hijos a cargo- pudieron inscribirse al Plan antes del cierre del ingreso.

El financiamiento del Plan surgió del Tesoro Nacional y de recursos provenientes de las retenciones a las exportaciones, durante el segundo año se sumó un préstamo proveniente del Banco Mundial.

Pérez y Brown (2015) destacan la multifuncionalidad de esta política ya que cumplió además de la función de bienestar social, la de control del conflicto social y el objetivo de sostén del modelo económico al elevar los niveles de consumo.

El programa fue legitimado por amplios sectores sociales, ya que el gobierno, ante una sociedad con un alto nivel de conflictividad, llamó a una mesa de Diálogo Social en la que participaron actores estatales, la Iglesia y

organizaciones sociales. Asimismo, se crearon, para el seguimiento del plan, Consejos Consultivos a nivel local y a nivel nacional con la participación de organizaciones de empleadores, de sindicatos, ONGs, Iglesias y el Estado Nacional.

Este período de transición debe ser analizado en el marco de una importante crisis que requirió una rápida respuesta de emergencia y la readecuación y unificación de los programas sociales para concentrar los esfuerzos en pocas líneas programáticas. Este contexto favoreció, además, el logro de consensos básicos y la legitimidad social las medidas adoptadas.

## Capítulo IV - Las políticas sociales entre 2003 y 2015

“Reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la República Argentina requiere comprender que los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las políticas económicas. Sabemos que hay que corregir errores y mejorar métodos en la forma de asignación de la ayuda social. Pero es imprescindible advertir que la tragedia cívica del clientelismo político no es producto de la asistencia social como gestión del Estado, sino de la desocupación como consecuencia de un modelo económico. En nuestro país la aparición de la figura del cliente político es coetánea con la del desocupado. Mientras en la República Argentina hubo trabajo, nadie fue rehén de un dirigente partidario.” (Néstor Kirchner, mayo de 2003)

El gobierno de Néstor Kirchner, que asumió en el 2003, centró su política económica en el desarrollo del mercado interno, de este modo tanto la generación de empleo como el fomento a la demanda agregada se volvieron variables centrales. En este marco es que pueden entenderse las políticas de ingresos y las laborales desplegadas como política social pero también herramientas centrales de la política económica.

Las herramientas de la política social, en particular las políticas de ingresos, fueron concebidas como instrumentos reactivadores y con poder multiplicador: los recursos se trasladan al consumo de alimentos, otros productos y servicios, con su consecuente estímulo a la producción y a la creación de puestos de trabajo. Es decir, se propusieron con el fin de garantizar un piso de protección social, redistribuir progresivamente el ingreso y generar empleo.

Cabe citar a Mira y Kiper (2009) quienes sostienen que “el rol de la política de ingresos ha sido el de promover activamente la difusión de los beneficios del crecimiento en los distintos estratos sociales, especialmente en los bajos; mejorar la distribución del ingreso y recomponer los salarios reales y la participación del ingreso de los trabajadores en el producto (...)” (pág. 2).

Para un gobierno que asumió con un alto nivel de desocupación, la gestión en materia social se centró en la generación de empleo genuino, entendiendo a este como el mejor integrador social. Alicia Kirchner (2007), Ministra de Desarrollo Social de la Nación, señala que “el núcleo de la cuestión social es el trabajo, la creación de empleos y la educación. Si hacemos de los planes sociales el centro de la cuestión social, estamos desplazando a la centralidad del trabajo humano como elemento cohesionante de la familia y de la sociedad y como legitimador de la persona humana, desde una visión integral” (pág. 136).

Así, la búsqueda del pleno empleo se fijó como un objetivo central y las políticas laborales como estrategias importantes. Se buscaba el sostenimiento del ingreso y el acceso al bienestar de los hogares vía la inclusión al mercado de trabajo.

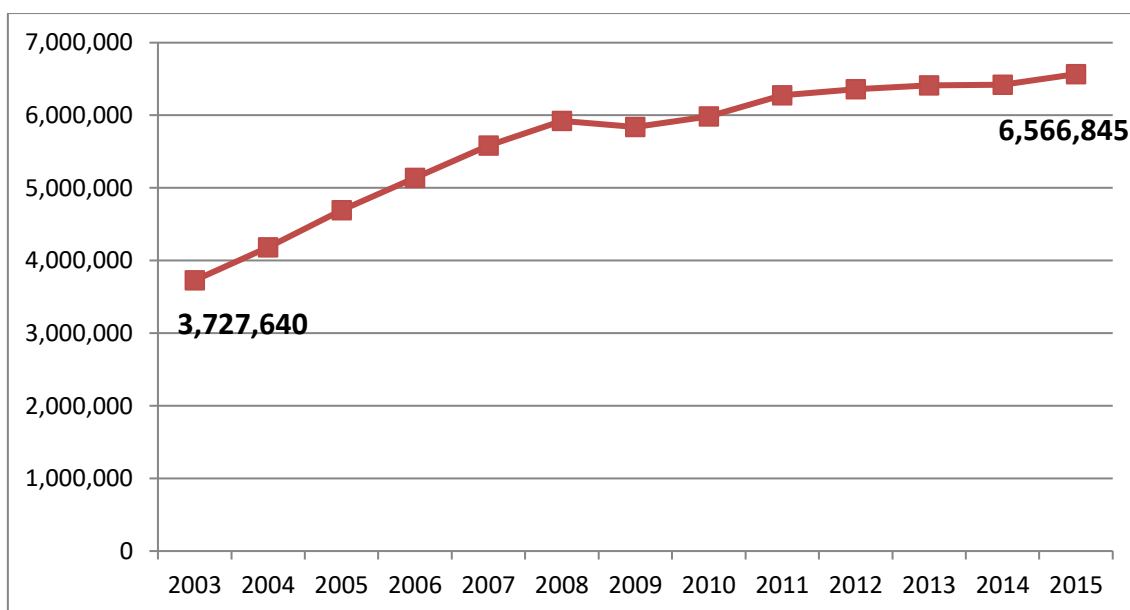
En materia de política laboral, se reinstalaron instituciones centrales como la fijación del salario mínimo vital y móvil y las negociaciones paritarias. El restablecimiento del Consejo del Salario, en 2004, permitió el aumento del poder adquisitivo paulatino de los trabajadores y contar con una herramienta para la política salarial y su influencia en las discusiones paritarias. Asimismo se derogó la ley de reforma y flexibilización laboral, conocida como “Ley

Banelco”.

Entre 2003 y 2015, el empleo asalariado privado registrado creció más de un 75%, pasando de 3,7 millones a 6,5 millones, según el registro de SIPA.

Gráfico N° 4

Evolución de la cantidad de puestos de trabajo registrado del sector privado – Años 2003 a 2015.



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

Uno de los problemas que debió enfrentar el gobierno fue el problema de la informalidad laboral, que alcanzaba en mayo de 2003 al 44,8% (EPH-INDEC). Según la EDSA del Observatorio de la Deuda Social de la UCA, en 2004 el 53% de los trabajadores no realizaban aportes al sistema de seguridad social. Este porcentaje presentaba niveles mucho más altos entre los trabajadores pertenecientes a los estratos socioeconómicos muy bajos (83,2%). En este marco, el Plan Nacional de Regularización del Trabajo se propuso la erradicación del trabajo no registrado a través del restablecimiento de la inspección del trabajo y de moratorias y simplificación de los procesos para el



registro de los trabajadores.

Otro de los ejes adoptados para abordar los problemas de la desocupación y la precariedad laboral fue la promoción de la economía social a través del Programa Manos a la Obra que brindaba apoyo a unidades productivas familiares y asociativas. Cabe también destacar la oferta de microcréditos y el establecimiento del monotributo social para la incorporación a la economía formal de sectores vulnerables. Según un informe del Ministerio de Desarrollo Social, a 2012, más del 10% de los nuevos puestos de trabajo se generaron a partir de emprendimientos productivos de la economía social.

Hopp (2008) destaca la inclusión en la agenda pública del tema de desarrollo socio productivo a través de estas políticas. Aunque también señala limitaciones de las mismas devenidas del carácter focalizado y compensatorio de estas acciones y del rol secundario otorgado a la economía social en la estrategia de desarrollo.

Estas acciones se enmarcaron en el Plan de Desarrollo Local y Economía Social que junto con el Plan Nacional Familias y el Plan de Seguridad Alimentaria resultaron los ejes del Ministerio de Desarrollo Social para la atención de la población vulnerable.

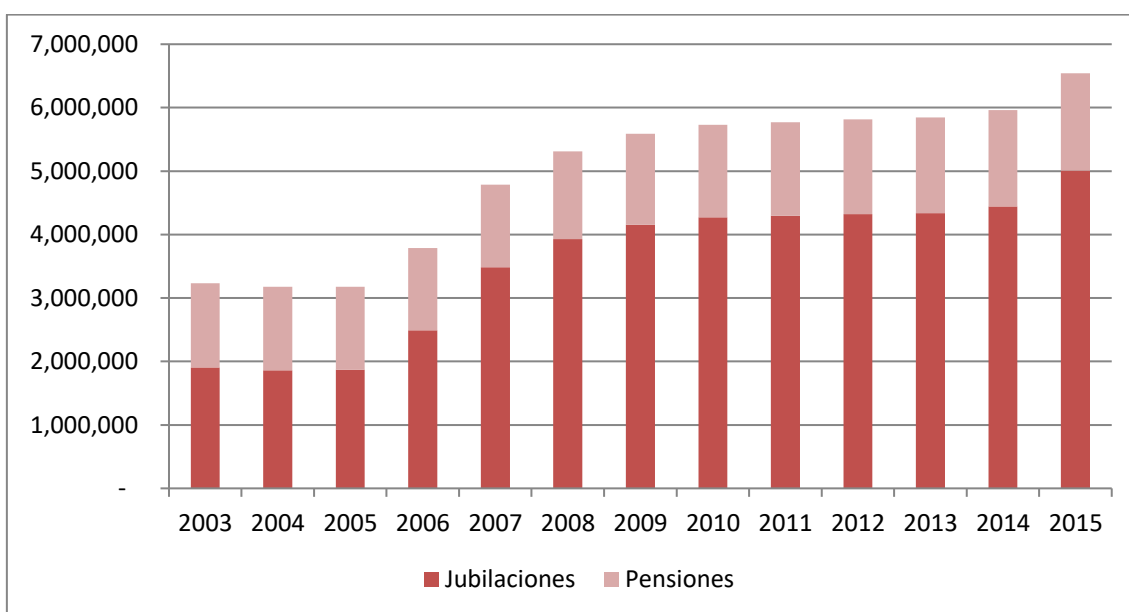
El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria fue creado por ley, en enero de 2003, con el “deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía” (art. 1º, Ley N° 25.724). A partir de él, se unificaron todos los múltiples programas existentes en materia alimentaria.

El Plan de Inclusión Previsional y la ley de movilidad jubilatoria fueron herramientas que permitieron tanto la ampliación de la cobertura de los adultos

mayores, como la recomposición de los haberes y el sostenimiento del poder de compra de los montos percibidos. El número de jubilados y pensionados nacionales se duplicó a partir de estas medidas, pasando de 3,2 millones en 2003 a 6,5 millones en 2015. Esta expansión resulta significativa en los años 2006 y 2007 debido a la puesta en marcha de la Moratoria Previsional.

Gráfico N° 5

Evolución de la cantidad de beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino – Años 2003 a 2015.



Fuente: MTEySS - Secretaría de Seguridad Social - Dirección Nacional de Programación Económica, en base a datos de ANSES.

Bertranou, Cetrángolo, Grushka y Casanova (2011) señalan como principales beneficiarios de la moratoria previsional a las mujeres, los menores de 70 años, las personas con bajo nivel educativo y aquellos pertenecientes al primer quintil de ingresos.

Grushka, Gaiada y Calabria (2016) estimaron, a través de distintas fuentes, la cobertura previsional en la población mayor de 65 años para 2014 / 2015. En todos los casos la misma superó el 90%. Entre 90,6% (EAHU) y 97,5% (datos

de registro) alcanzó la cobertura previsional individual, la cobertura conjunta entre 93,9% (EAHU) y 99,5% (ENAPROSS), en tanto la conjunta-ocupacional entre 99,1% (EPH) y 99,9% (ENAPROSS). Tomando como fuente la EPH, entre 2005 y 2015, el crecimiento fue de 22,6 puntos porcentuales, 14,8 puntos porcentuales y 12,5 p puntos porcentuales., para cada uno de los tipos de cobertura.

En relación con las políticas de ingresos, si bien en sus inicios se sostuvo el Plan Jefes, este fue achicándose y congelándose el monto de su prestación, hasta reconvertirse en el Seguro de Capacitación y Empleo y en el Programa Familias por la Inclusión Social. Esta reconversión se realizó bajo la lógica del análisis de la “empleabilidad” y “vulnerabilidad” de cada caso. En el marco del decreto que extendió la emergencia ocupacional, en octubre de 2004, se establece la necesidad de clasificar al beneficiario en función de sus posibilidades de empleo, quedando bajo la órbita de los programas del Ministerio de Trabajo aquell catalogado como “empleable” y bajo el Ministerio de Desarrollo Social los casos restantes.

La condición de empleable fue fijada en función de la edad, sexo y experiencia laboral. Esta clasificación resultó, además de estigmatizante, disonante respecto al discurso general del gobierno, al explicar los problemas de inserción laboral a través de las características de los trabajadores en lugar de las limitaciones del mercado laboral para incluirlos.

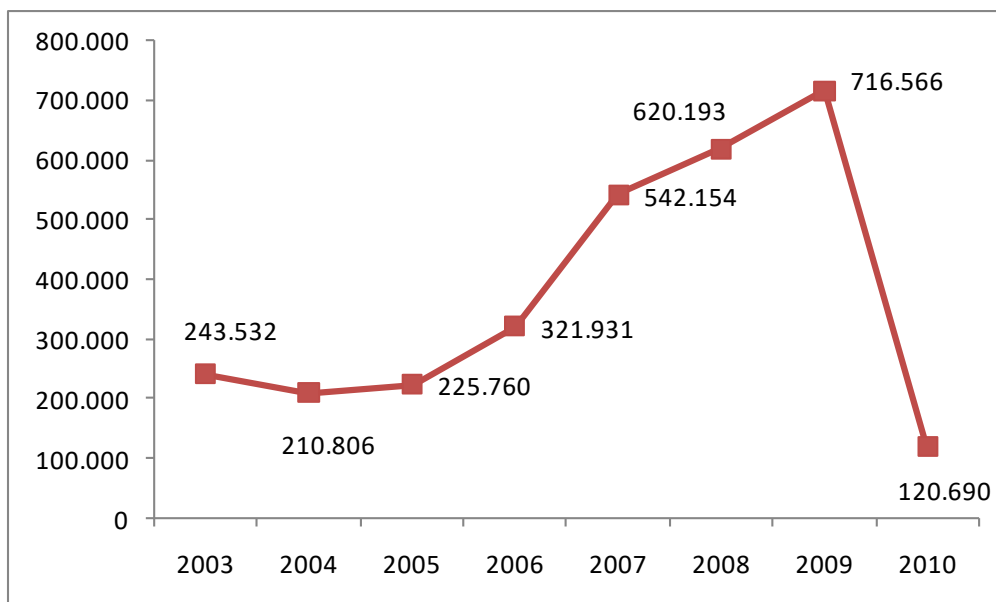
El Programa Familias por la inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social surgió en 2005 de la reorientación del programa de Atención a Grupos Vulnerables – componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) y se

proponía mejorar las condiciones efectivas de inclusión social y quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Brindaba una ayuda económica a la madre por cada hijo en edad escolar y discapacitado de cualquier edad, con la obligación de presentar los controles sanitarios y la asistencia escolar. A diferencia del Plan Jefes, no requería contraprestación laboral y el monto de la asignación variaba en función del tamaño del hogar (hasta un máximo de seis hijos). El programa también incluía acciones de promoción familiar y comunitaria en algunos municipios del país.

La migración del Plan Jefes al Familias se centró en los titulares que contaran con bajo nivel educativo (inferior al secundario completo) y tuvieran a cargo dos o más hijos menores de 19 años o discapacitados de cualquier edad.

#### Gráfico N° 6

Evolución de la cantidad de beneficiarios del Programa IDH y del Programa Familias – Años 2003 a 2010.



Fuente: Cuentas de Inversión.

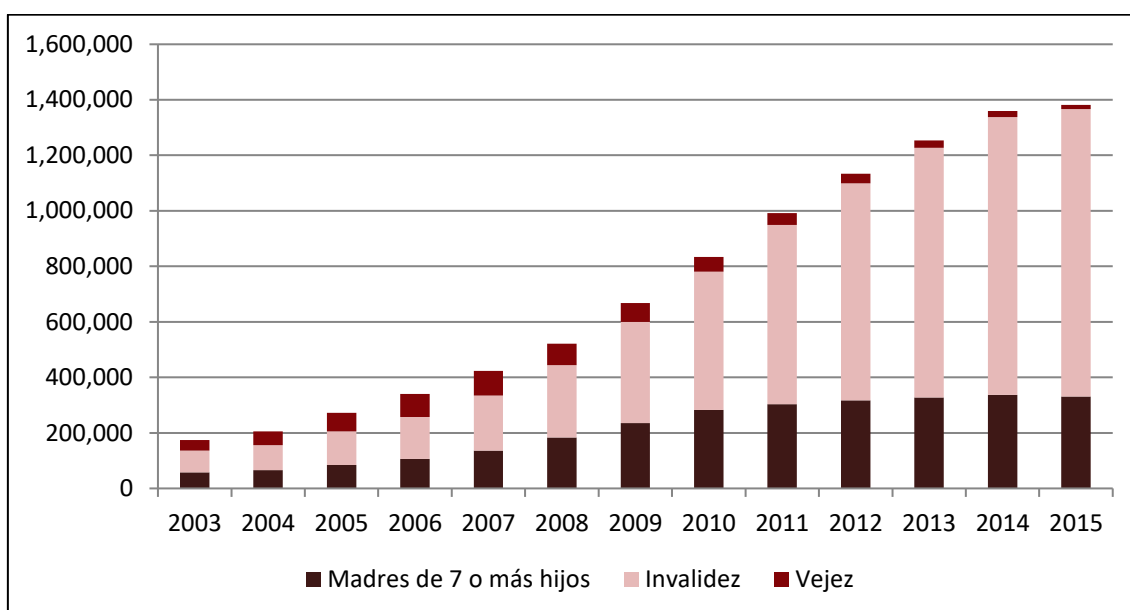
Tal como se puede observar en el gráfico, el Programa Familias creció en el número de familias asistidas a partir del traspaso de beneficiarios del Plan

Jefes y disminuyó sustancialmente en 2010, a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo.

Un caso particular resultaron las Pensiones no Contributivas que contienen las pensiones asistenciales<sup>4</sup>.

### Gráfico N° 7

Evolución de la cantidad de pensiones asistenciales por tipo – Años 2003 a 2015.



Fuente: Cuentas de inversión 2003-2015

Las pensiones asistenciales incluyen una ayuda económica además de la cobertura de salud. Son prestaciones históricas, las pensiones por vejez surgen en 1948, en 1970 las pensiones por invalidez y en 1989 las otorgadas a madres de siete hijos. Sin embargo, las mismas venían sufriendo un sostenimiento en su número con la lógica de “alta por baja” fijada en las leyes de presupuesto a partir de 1998. Dada la restricción presupuestaria sólo se otorgaban nuevas pensiones ante el fallecimiento o pérdida de derecho de

<sup>4</sup> Además se dan pensiones por aplicación de leyes especiales a familiares de personas desaparecidas, a ex combatientes de Malvinas y aquellas otorgadas por leyes específicas del Honorable Congreso de la Nación.

algún titular. La eliminación de esta restricción, a partir del gobierno de Néstor Kirchner, produjo un exponencial crecimiento, pasando de 174.706 pensiones asistenciales en 2003 a 1.381.676 en 2015. Además, cambió la composición de las mismas adquiriendo mayor peso las pensiones por invalidez y se registró una importante baja de las pensiones por vejez debido a la política previsional implementada.

Dentro de las políticas de ingresos no sólo se deben considerar la expansión de la cobertura previsional, los programas de transferencias monetarias y el sostenimiento de valor del salario, sino que también los subsidios al transporte y la energía para contener los aumentos tarifarios redundaron a favor del ingreso de los hogares. Esto se manifestó en el aumento del porcentaje de gasto público consolidado en servicios económicos en transporte y en energía y combustible respecto al PIB, de 1,25% a 2,31% y de 0,67% a 3,20%, respectivamente.

Estas políticas tanto de transferencias de ingresos como laborales tendieron hacia una más equitativa distribución de los ingresos. Durante la primera etapa del período se produce el crecimiento del empleo, una importante caída de la desocupación y un crecimiento del poder de compra de los salarios, sin embargo, y a pesar del crecimiento económico, perduraban bolsones de pobreza y de informalidad laboral.

Esta persistencia junto a la emergencia de la crisis internacional de 2008/2009 marcó un quiebre y se puede hablar de una segunda etapa de gobierno marcada por la expansión de lo no contributivo. También, esta etapa estuvo signada por una alta conflictividad política debido a la disputa entre el gobierno

y el sector agropecuario por el proyecto de aumento de las alícuotas de los derechos de exportación. Este conflicto alrededor del cual se articularon amplios sectores de la oposición, además de la derrota electoral en las elecciones legislativas, dieron marco a un cambio en la orientación de las políticas sociales que se venían llevando a cabo.

Se asumió que la protección social no puede limitarse ni expandirse sólo a los sectores formales del trabajo. Se reconoció la necesidad de cubrir a sectores históricamente relegados de la seguridad social: los trabajadores informales, frente a las limitaciones de un mercado laboral segmentado.

Sin perder al empleo como eje de las políticas públicas se desarrollaron políticas activas contra-cíclicas para incentivar la demanda doméstica y ampliar el sistema de protección social. Así, la política de ingresos se constituyó en un pilar de la política macroeconómica, para lograr una distribución del ingreso más progresiva y establecer un piso de demanda agregada.

En 2009, se lanzó el Programa Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) destinado a sectores vulnerables pertenecientes a hogares sin ingresos. Con el objetivo de crear puestos de trabajo se propuso la conformación de cooperativas de trabajo con capacitación en obra. Ante las dificultades en la generación de empleo registrado se apeló a la figura del cooperativista. Luego se desarrolló una línea puntual llamada Ellas Hacen destinada a mujeres titulares de la AUH con tres o más hijos menores de 18 años y/o con discapacidad y mujeres víctimas de la violencia de género. Ambas líneas incluían acciones de formación para el trabajo y terminalidad educativa. Según

información del Ministerio de Desarrollo Social<sup>5</sup>, en agosto de 2015, el programa contaba con 308.000 titulares.

Paralelamente, desde el Ministerio de Trabajo se continuó con el desarrollo de políticas tendientes al mantenimiento del empleo privado como el REPRO y a la atención de los trabajadores desocupados como el Seguro de Capacitación y Empleo. El REPRO brindaba a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa, por un plazo máximo de 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral. Resultó una herramienta para evitar la destrucción de empleo y un incentivo a las empresas para la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo. Entre 2008 y 2009, el Programa se sextuplicó en su cantidad de titulares, pasando de 23.345 a 137.795 trabajadores cubiertos<sup>6</sup>, lo que representa el 2,8% de los trabajadores registrados del sector privado.

En materia de políticas de ingresos, cabe destacar como un hecho central al lanzamiento, a fines de 2009, de la Asignación Universal por Hijo. También se extiende la asignación a las mujeres embarazadas en 2011 y, en 2014, a los jóvenes de 18 a 24 años a través del Progresar para que completen sus estudios en cualquier nivel educativo o concurren a actividades de formación profesional, que se sumó al Jóvenes por Más y Mejor Trabajo que ya venía implementando el Ministerio de Trabajo.

---

<sup>5</sup> Fuente: Programa Ingreso Social con Trabajo Síntesis de Resultados e Impactos. Después de cinco años de sus primeros pasos.... En <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf> Consultado el 11 de febrero de 2018.

<sup>6</sup> Fuente: Dirección de Información Estratégica para el Empleo- Secretaría de Empleo-MTEySS.



Otro hito de este período resultó la eliminación del sistema de capitalización y la unificación del sistema de jubilaciones y pensiones a través de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La ley 26.425 de noviembre de 2008 fija la transferencia de los recursos de las cuentas de capitalización individual al ANSES.

Las políticas de ingresos –la ampliación de la cobertura previsional, la Asignación Universal por Hijo, la Asignación Universal por Embarazo, el Progresar, el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen- generaron una ampliación del piso de protección social. En términos cuantitativos se llega, en 2015, a un total de más de 16 millones de prestaciones y, en términos cualitativos, se incorporaron al sistema de protección social titulares hasta ese momento excluidos.

Cuadro N° 1

Cantidad de prestaciones de los principales programas de ingresos. Año 2015.

<b>Programa</b>	<b>Cantidad de prestaciones</b>
Asignación Universal por Hijo	3.560.704
Asignación Universal por Embarazo	157.731
PROG.R.ES.AR	696.494
Asignaciones Familiares	3.876.731
Jubilaciones y Pensiones Contributivas	6.359.544
Pensiones no Contributivas	1.491.883
Ingreso Social con Trabajo	200.200
<b>TOTAL</b>	<b>16.343.287</b>

Fuente: Cuenta de inversión 2015.

El nuevo perfil de la protección social nacional debido al avance de las prestaciones no contributivas o semi-contributivas es señalado por Lombardía y Rodríguez (2015) al analizar la estructura de las personas cubiertas en función

de su contribución: mientras en 2005 el 75% correspondían a iniciativas contributivas, en 2014 se reduce a 44%. Esto no sólo se debe a la implementación de la AUH, sino también al Plan de Inclusión Previsional y a la expansión de las Pensiones no Contributivas.

Para la OIT, en la Argentina se produjo una ampliación de la cobertura de la protección social en tres etapas de la vida, a través de la AUH, la expansión del trabajo formal y el Plan de Inclusión Previsional.

A través de todas estas medidas, el gobierno vuelve a poner en el centro de las intervenciones para la resolución de los problemas sociales al Estado. La revalorización del Estado y su expansión se puede observar a través del crecimiento del gasto público consolidado en relación al PIB.

El gasto total consolidado<sup>7</sup> aumentó significativamente entre 2004<sup>8</sup> y 2015 llegando a representar un 47,1% del PIB (20,5 puntos porcentuales más que en 2004). De igual modo creció el gasto social que representó en promedio de la serie un 64% del gasto total. Se destaca, asimismo, el crecimiento del gasto en servicios económicos de 2,3% a 6,7% del PIB, mostrando la importancia de la política de subsidios a la energía y al transporte como política indirecta de sostenimiento de los ingresos de los hogares. Las finalidades Funcionamiento del Estado y Servicios de la deuda tienen un peso menor representando un 20,4% del total en 2015.

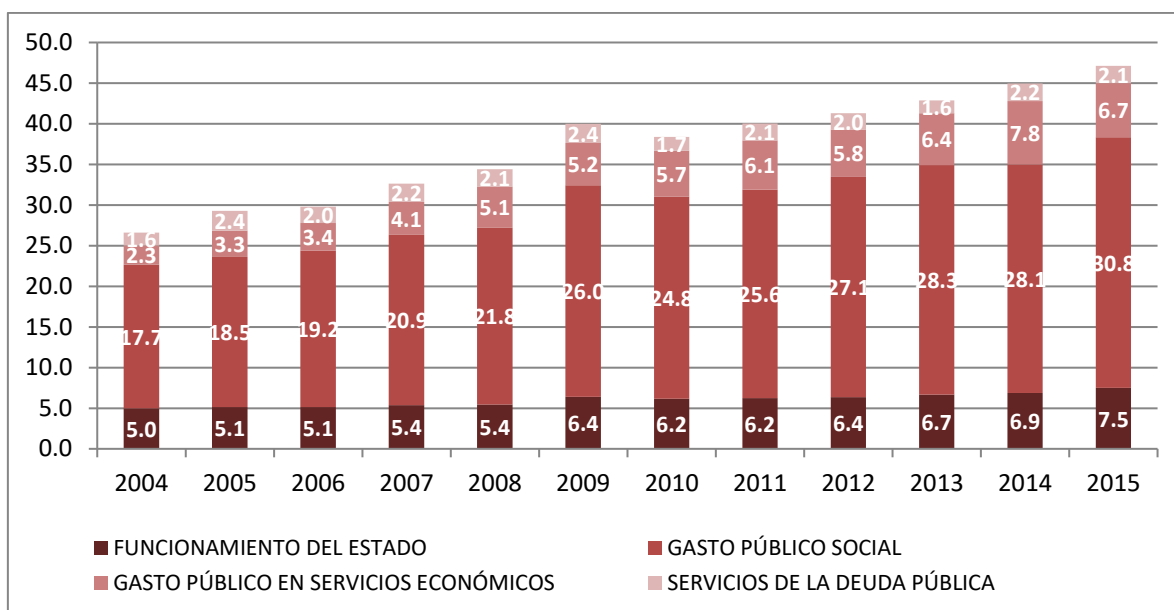
---

<sup>7</sup> Incluye el gasto nacional, provincial y municipal en las finalidades Funcionamiento del Estado, Gasto Público Social, Gasto Público en Servicios Económicos y Servicios de la Deuda Pública.

<sup>8</sup> Para el análisis del gasto público durante el período se considera desde 2004 al 2015. Se toma este año de inicio debido a ser el primer año que se cuenta en la serie PIB.

Gráfico N° 8

Evolución del Gasto Público Consolidado por finalidad en porcentaje del PIB – Años 2004 a 2015.



Fuente: Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo en base a Secretaría de Hacienda, Cuentas de Inversión y presupuestos.

Dentro del Gasto Social consolidado se observó crecimiento entre 2004 y 2015 en todas las funciones, a excepción de la función Trabajo que presentó una leve reducción explicada por la caída de la sub-función Programas de empleo y seguro de desempleo, por el peso que tenía en 2004 el Programa Jefes.

Cuadro N° 2

Gasto Público Social Consolidado. Años 2004 y 2015

	2004	2015
<b>GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO</b>	<b>17,7</b>	<b>30,8</b>
Educación, cultura y ciencia y técnica	3,9	6,9
Salud	4,0	7,1
Agua potable y alcantarillado	0,2	0,6
Vivienda y urbanismo	0,6	1,2
Promoción y asistencia social	1,2	1,5
Previsión social	5,9	11,3
Trabajo	1,4	1,2
Otros servicios urbanos	0,7	1,0

Fuente: Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

## Capítulo V - La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social

“Allí en el inciso K se fija la suma de 180 pesos al igual que para los trabajadores registrados en relación de dependencia, para los sectores vulnerables de nuestra Argentina, nuestros niños, niñas y adolescentes hasta los 18 años con un concepto de universalización de la asignación básica familiar, que es en los instrumentos salariales el más redistributivo, el más justo, porque paga por cada uno de sus hijos. (...) acá, el que perciba la asignación familiar, cuando consiga trabajo o cuando consiga regularizar su situación, sigue percibiendo esa asignación familiar, por lo cual además es absolutamente complementaria de nuestro proyecto que es lograr trabajo decente para todos los argentinos que es, no tengan dudas, el único instrumento para combatir y erradicar la pobreza. (...) Si yo les dijera que con esto terminamos la pobreza sería un ejercicio de hipocresía o de cinismo. El que piense que con esto erradica la pobreza está mintiendo, a sí mismo o mintiéndole a los demás y la verdad que ese nunca ha sido mi fuerte.” (Cristina Fernández de Kirchner. Octubre de 2009)

En el año 2009 se creó la Asignación Universal por Hijo a través del Decreto 1602/09. A través del mismo se incorpora al sistema de la seguridad social un pilar no contributivo que alcanza a los hogares con niños, niñas y adolescentes de los trabajadores desocupados o informales, los trabajadores del servicio doméstico y los monotributistas sociales. Se estableció como requisito la percepción de una remuneración inferior al valor del salario mínimo vital y móvil.

Se trata de una prestación mensual condicionada al cumplimiento de controles de salud y asistencia escolar. La prestación es en función del número de hijos

menores de 18 años, hasta un máximo de cinco hijos. En el caso de hijos discapacitados no se estableció límite de edad.

La prestación es incompatible con la percepción de asignaciones familiares formales y otros programas sociales con objetivos similares. El monto percibido es equivalente al valor más alto de las asignaciones familiares de los trabajadores formales.

La AUH es concebida como un paliativo y no como una solución integral al problema de la pobreza.

Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender.

Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona.

Que, forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza.

Fragmentos del Decreto 1602/2009

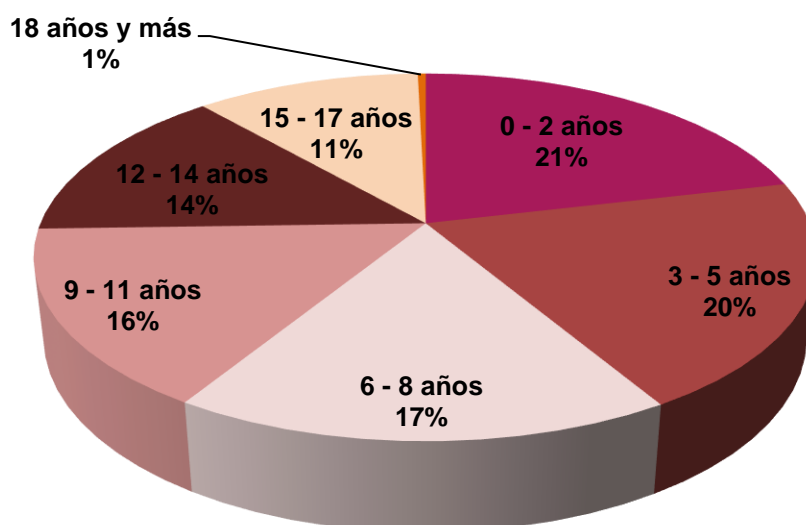
En 2011, a través del Decreto 446/2011, se incorporó la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social que cubre a las mujeres desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, siempre que ella y su grupo familiar se encuentren desocupados o con empleos informales, o bien se desempeñen como monotributistas sociales o en el servicio doméstico, percibiendo remuneraciones por debajo del salario mínimo vital y móvil.

El monto de la transferencia monetaria creció un 365% entre 2009 y 2015. Fue actualizado periódicamente a través de decretos, hasta que en el año 2015 se establece su actualización dos veces por año según la fórmula de movilidad jubilatoria.

Se destaca el amplio alcance de la AUH, llegando a más de 3,6 millones de niños, niñas y adolescentes y a 2 millones de hogares en diciembre de 2015<sup>9</sup>. Según la distribución de los titulares se destaca el peso de los primeros años de vida y una presencia similar de varones y mujeres, 50,8% y 49,2% respectivamente.

Gráfico N° 9

Titulares de AUH según edad – Año 2015.



Fuente: Elaboración propia en base a ANSES.

La AUH se proclama como una asignación universal. Sin embargo, cabe preguntarse si puede ser catalogada como una política universal. ¿Es universal o es masiva? ¿Llega a todos o llega a muchos? La idea de universalidad se asocia a la idea del Estado Benefactor, de acceso a las prestaciones sólo por la

<sup>9</sup> Fuente: ANSES.

condición de ciudadanía. La existencia de requisitos para el acceso a la AUH – hijo de trabajador informal o desocupado- lo aleja de esta categoría. Incluso, sólo los trabajadores informales con ingresos inferiores a un salario mínimo vital y móvil pueden acceder, aún cuando esta condición es declarativa. Este requisito remite a la idea de focalización, aunque por autofocalización.

Se trata de una política social selectiva, por autofocalización, pero que busca el objetivo de universalizar la cobertura. No pretende llegar a todos, tampoco a algunos, intenta llegar al resto, a los históricamente excluidos de la seguridad social. En síntesis, la AUH no resulta universal bajo los parámetros de la idea de universalidad del sistema educativo y de salud. Sin embargo, resulta una estrategia tendiente a inclusión social y la universalización, que no cuenta con inscripciones limitadas, ni cupos, ni mecanismos de egreso.

A través de la AUH, junto con las Asignaciones Familiares de los trabajadores formales, más aquellos que son deducidos del pago del Impuesto a las Ganancias y aquellos que son cubiertos por programas provinciales se intenta alcanzar la cobertura total de los niños, niñas y adolescentes de la Argentina. Es decir universaliza las asignaciones familiares y, en este sentido, no estigmatiza a sus titulares por su condición de pobreza. Tal como señala Rosanvallon (1995) respecto del ingreso mínimo de inserción, “sustituye una universalidad abstracta de medio por la búsqueda de una equivalencia práctica de resultado”.

Según un estudio realizado por la UCA (Tuñón, Poy y Salvia, 2016), un 9,4% de los niños de sectores urbanos que eran elegibles por la AUH no accedieron a este beneficio. Estos fueron clasificados en cuatro grupos: (1) Niños en

menor vulnerabilidad relativa, (2) Niños pequeños en contexto de alta vulnerabilidad social, hijos de madres jóvenes en un contexto de muy bajo clima educativo, inserción muy precaria e inestable en el mercado laboral y de alta marginalidad habitacional, (3) Adolescentes en contexto de vulnerabilidad social, no escolarizados y/o con asistencia irregular a la escuela, (4) Alta vulnerabilidad y contexto de migración.

### Cuadro N° 3

Niños, niñas y adolescentes por tipo de cobertura de transferencias monetarias, según dominio (en porcentaje). Año 2015.

Dominio	Total	Cubiertos por			Excluidos por normativa	No cubiertos
		Asignación		Pensiones no contributivas u otros programas sociales		
		Familiar por Hijo	Universal por Hijo			
GBA	100	34,6	26,6	3,6	22,7	12,5
CABA	100	29,3	10,1	8,2	40,2	12,3
Partidos del GBA	100	35,7	30,2	2,7	18,9	12,5
Catamarca	100	56,6	26,2	3,4	6,8	7,0
Corrientes	100	37,0	36,7	6,8	10,1	9,4
Chaco	100	39,9	40,8	4,0	6,8	8,5
Jujuy	100	47,9	30,6	3,4	5,6	12,4
Río Negro	100	46,8	20,9	2,3	19,9	10,2

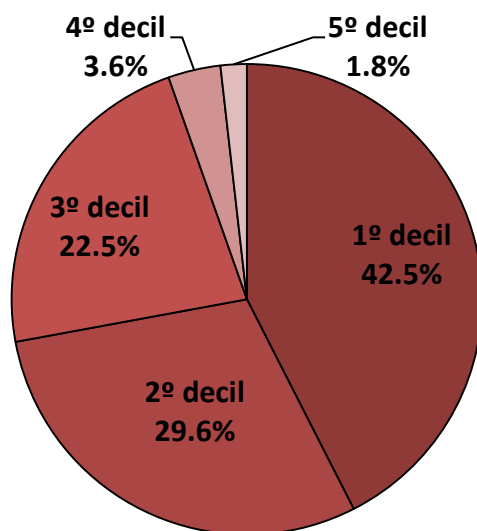
Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - SSPEyEL. ENAPROSS 2015.

El estudio realizado por Kliksberg y Novacovsky (2015) arroja datos sobre la focalización de esta política: todos los hogares receptores se concentran entre los deciles de ingresos más bajos, el 42,5% pertenecen al primer decil de ingresos. Además, señalan que, en promedio, una cuarta parte de los ingresos de estos hogares provienen de la transferencia de la AUH y en el 62% de los mismos la principal fuente de ingresos tiene origen laboral.



Gráfico N° 10

Hogares receptores de AUH según posición en la escala decilica de ingreso per cápita familiar. Años 2013 y 2014.



Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Evaluación AUH 2013-2014. Kliksberg y Novacovsky (2015)

Si bien la titularidad del derecho se asienta en el niño, niña o adolescente, el requisito de acceso está centrado en la condición de informalidad o desocupación de sus padres. Es decir no es por su condición de ciudadano, sino que sigue en pie la centralidad de la condición laboral para el acceso a la prestación.

La Asignación Universal por Hijo es presentada como un reconocimiento de derechos. Se supera la idea de riesgo y se establece en tanto derecho, se pasa del concepto de beneficiarios al de titulares de derecho. La pregunta que surge es si se trata de una modificación meramente semántica o efectivamente se impone como un derecho. Por otro lado, cabe preguntarse si los titulares lo entienden como un derecho o un beneficio otorgado por el Estado. Corsiglia Mura (2013) sostiene que el reconocimiento de sujetos de derechos en lugar de personas con necesidades lleva implícito las obligaciones del Estado y, por

ende, la posibilidad de demanda por su incumplimiento.

Un hecho importante en la línea de establecerlo en tanto derecho social y en línea con otorgarle un marco de institucionalidad, es la inclusión de la AUH al sistema de la seguridad social, en tanto es creada como una asignación no contributiva. A través del decreto de su creación se modifica la ley 24.714 de Asignaciones Familiares, incorporando un tercer pilar.

En 2013 se establece que el cobro de las asignaciones familiares contributivas y no contributivas recaiga prioritariamente en la mujer. En 2015, el 97,6% de los titulares de cobro de la AUH eran mujeres, casi la mitad de las mismas tenían menos de 30 años (46,7%), en tanto entre los titulares varones el 51% tenían entre 30 y 44 años<sup>10</sup>. La consideración de la AUH desde una perspectiva de género genera debate entre distintos autores.

Algunos entienden que se refuerza el rol de la mujer como principal proveedora de cuidado infantil y se otorga a partir del rol de “madres” de las mujeres. Rangel (2011) señala que, en general, en los programas de transferencia condicionada las mujeres cumplen un papel central tanto en la administración de los recursos recibidos como en el cumplimiento de las condicionalidades, esto les brinda desarrollo y empoderamiento, pero, también, las consolida en sus roles tradicionales.

En tal sentido, Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013) sostienen que muchas mujeres ingresan al sistema de seguridad social por ser madre de un titular de la AUH sin dotarlas de derechos propios.

Desde otra perspectiva, se destaca que con la AUH, las mujeres tienen un

---

<sup>10</sup> Fuente ANSES.

nuevo “piso” salarial a partir del cual poder ingresar al mercado laboral, pudiendo descartar trabajos mal remunerados o precarios. De este modo, se habla de una medida que empodera a la mujer y le otorga autonomía y poder de negociación al interior del hogar.

Tal como ya se señaló, las condicionalidades para el cobro de la prestación se centran en la escolaridad y el control de la salud. Este aspecto de la AUH la emparenta al resto de los programas de transferencia condicionada de ingresos y la distancia de un piso de ingreso ciudadano.

La inclusión de condicionalidades en las políticas de garantía de ingresos de los hogares pobres se vincula al objetivo de romper la reproducción intergeneracional de la pobreza y resulta una reinterpretación de los derechos sociales en tanto se establece un “contrato” con derechos y obligaciones. Remite a la idea de corresponsabilidad, en tanto compromete al titular en su cumplimiento y al concepto de capital humano como necesario para salir de las situaciones de vulnerabilidad social. Cabe preguntarse si la idea que subyace es que las familias titulares del derecho no realizarían esta inversión si no fuera una “obligación” para el cobro del 20% retenido o para su permanencia en el Programa.

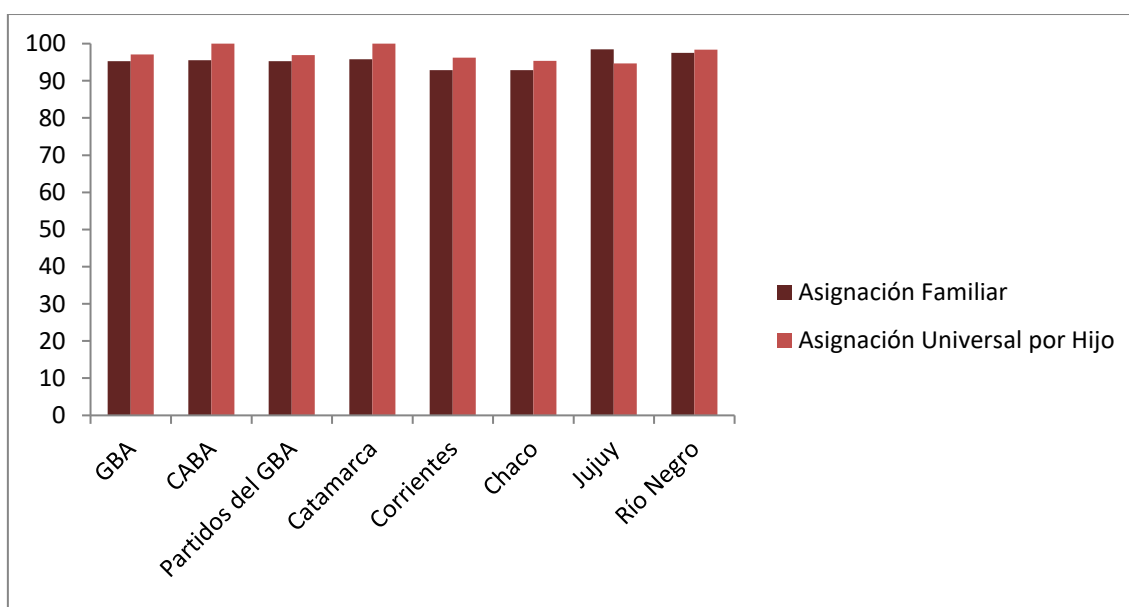
Otro elemento a señalar al respecto es la disponibilidad y acceso de los servicios de educación y, sobretudo, de salud para facilitar su cumplimiento. Como señala Rizzo (2013), “la preocupación por el incentivo a la demanda no va acompañada por la preocupación por la oferta”.

Cabe destacar, que estas exigencias o condicionalidades no se encuentran vigentes para el caso de las asignaciones familiares de los trabajadores

formales, lo que otorga persistencia al carácter dual y segmentado de la seguridad social. Esto podría estar explicando las leves diferencias en los porcentajes de asistencia escolar entre los 12 y 17 años a favor de los que se encuentran cubiertos por la AUH respecto a las Asignaciones Familiares detectado por la ENAPROSS 2015 en todos los dominios, a excepción de la provincia de Jujuy.

Gráfico N° 11

Porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años que asisten a instituciones educativas por cobertura de transferencias monetarias, según dominio. Año 2015.



Fuente: MTEySS - SSPEyEL. ENAPROSS 2015.

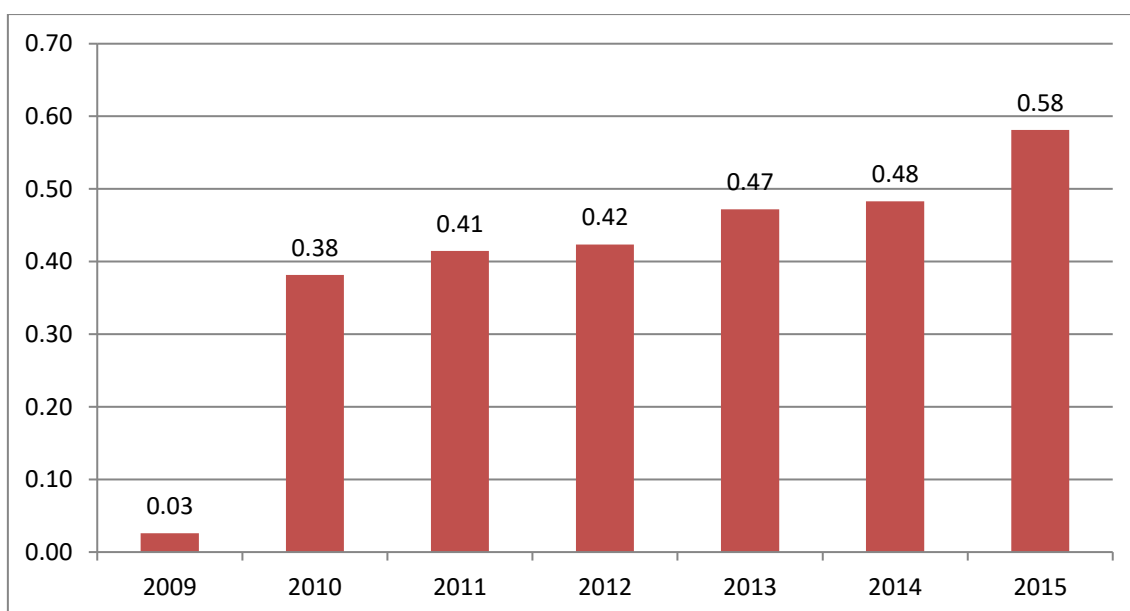
Siguen persistiendo otras diferencias, además de las condicionalidades, entre las prestaciones que reciben los trabajadores formales y los informales o desocupados, como el no acceso a todos los beneficios como por ejemplo la asignación por matrimonio o por nacimiento o adopción, el límite máximo de los cinco hijos de la AUH y el tope de ingresos fijado en un SMVM. Aún así, la AUH representó un paso central en el avance en la igualdad de derechos hacia

sectores excluidos.

Si las acciones destinadas a la población no integrada al mercado de trabajo se ubicaban tradicionalmente en la periferia, como elementos residuales, la AUH marcó un giro importante. Adquirió una centralidad tanto en lo discursivo como por su masividad y representó una inversión social creciente llegando al 0,58% del PIB en 2015.

Gráfico N° 12

Gasto en AUH en porcentaje del PIB – Años 2009 a 2015.



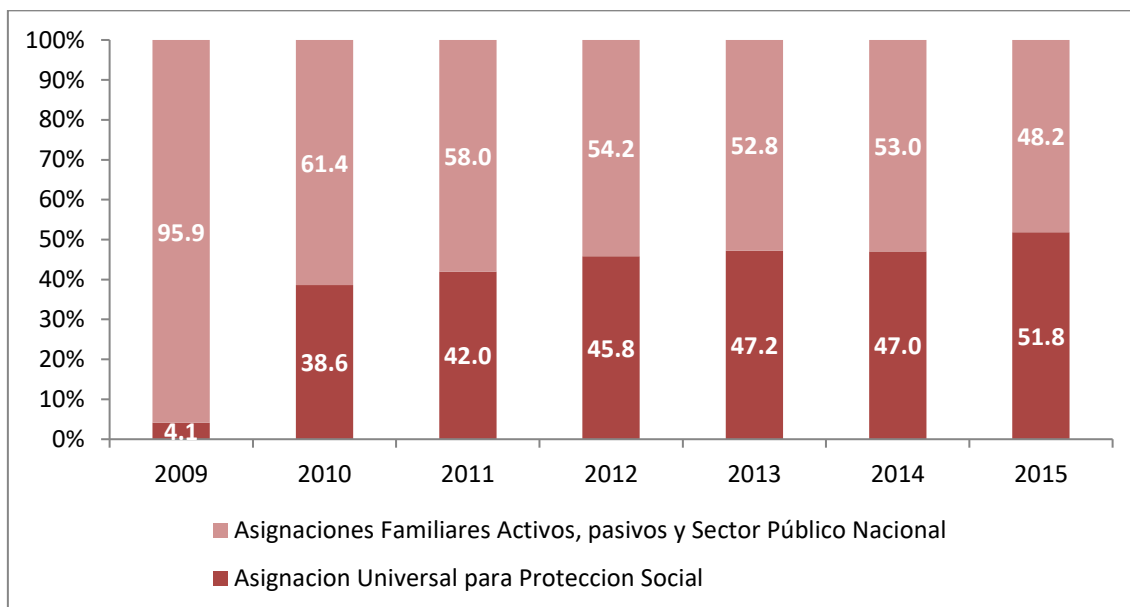
Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda

Entre los años 2004 y 2015, el gasto público en asignaciones familiares (incluyendo las contributivas y la no contributiva) pasó de representar el 0,4% al 1,1% del PIB.

Si se observa la evolución del gasto público consolidado en asignaciones familiares se constata el crecimiento del peso de las asignaciones no contributivas que en 2015 supera a las contributivas.

### Gráfico N° 13

Estructura del gasto público consolidado en asignaciones familiares – Años 2009 a 2015.



Fuente: Secretaría de Hacienda. Ministerio de Hacienda

Lo que no se pone en debate respecto de la AUH es que, en mayor o menor medida, tuvo impactos positivos en la pobreza, la indigencia, la educación y el consumo de los hogares. Tanto la transferencia monetaria como la existencia de las condicionalidades fueron factores que contribuyeron a estas mejoras.

Respecto a la ayuda económica, al asegurar un ingreso a los hogares, la implementación de la AUH impactó en la reducción de la pobreza y la indigencia y en una mejora de la dieta alimentaria.

Agis, Cañete y Panigo (2010), a partir de estimaciones realizadas con la EPH, sostienen que con de la aplicación de la AUH se reduce la indigencia de los hogares entre un 55% y un 70%, con efectos más marcados en las zonas más carenciadas (norte argentino), así como tiene efectos positivos sobre la pobreza y la desigualdad al reducirse más del 30% la brecha entre los ingresos

de los sectores más ricos respecto de los pobres.

CIFRA-CTA (2010) realizó una estimación de impacto de la AUH a un año de la puesta en marcha de la medida. A través de estimaciones a partir de la EPH concluyó que casi el 70% de alcanzados por la AUH pertenecen al 20% de los hogares con menores ingresos. En comparación con los hogares que perciben asignaciones familiares formales, el ingreso per cápita familiar es 46% más bajo entre los hogares perceptores de AUH.

Asimismo, este estudio sostiene que la AUH tendría un impacto moderado en la reducción de la pobreza tanto debido a que el monto de prestación no alcanzaba a cubrir la brecha de pobreza, como a la incompatibilidad con otros programas sociales y a la existencia de hogares pobres no potenciales beneficiarios de esta medida. Sin embargo, señalan la posibilidad de un impacto significativo en la reducción de la indigencia.

Kliksberg y Novacovsky (2015) indican el efecto nivelador del ingreso que tuvo la AUH, mejorando el coeficiente de Gini (de 0,435 a 0,423) y el ratio de ingresos entre el décimo decil y el primer decil (de 8,9 a 7,0). Respecto al gasto de los hogares, indican que los principales productos en los que invierten el dinero los hogares receptores de la AUH son alimentos, ropa y calzado y útiles escolares, guardapolvo, mochila y libros.

En tanto el cumplimiento de las condicionalidades generó un aumento en la escolarización y en el acceso a la atención sanitaria, según algunos estudios. Salvia, Tuñón y Poy (2015) señalan que el impacto fue mayor en la reducción de la inasistencia en el nivel secundario que en el nivel primario. En la misma línea, la Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia llevada

a cabo por UNICEF y por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en 2011/2012 muestra que, entre los adolescentes de 15 a 17 años, la tasa de asistencia escolar es más alta entre aquellos que perciben la AUH respecto a los que no la perciben. Asimismo, Jiménez y Jiménez (2015), a partir del análisis de los datos del ENGHO 2012 / 2013 concluyen que la AUH impactó positivamente en reducir los niveles de deserción escolar entre los adolescentes tanto por el impacto positivo en el ingreso de los hogares como por su efecto sobre la tasa de empleo y sobre las horas trabajadas por los mismos.

Las condicionalidades educativas resultan un punto importante a debatir en el sentido original de la construcción del problema. En países como la Argentina donde la escolarización, en particular de la escuela primaria, tiene niveles históricos muy elevados no puede hablarse de familias pobres como no inversoras en el capital humano de sus hijos. Cabría preguntarse si el impacto positivo de la medida estuvo asociado a la condicionalidad y la retención de un porcentaje del monto percibido o a una histórica valorización de la educación por parte de las familias. Tal como señala Feijoó “los hogares siempre aportaron para enfrentar los costos no cubiertos de la escolaridad, consagrando así la voluntad educadora de las familias. Es a esta memoria colectiva que se incorpora la AUH, con un ingreso que puede garantizar el gasto escolar para asegurar la permanencia de los niños en las aulas”<sup>11</sup>.

Respecto de la menor asistencia escolar en el nivel secundario, la pregunta es

---

<sup>11</sup> Le Monde Diplomatique. Edición Nro 168 - Junio de 2013. SUPLEMENTO UNIPE. Asignación universal y política educativa. Por María del Carmen Feijoó.



si medidas como estas tienen impacto o se requiere de la puesta en cuestionamiento del sistema educativo con escuelas que integren y no expulsen. Feijó (2014) considera que “El énfasis en los comportamientos de los sujetos coloca la cuestión de la falta de acceso más en las características de la demanda que en las condiciones de la oferta, esto es, se “incentiva” a hogares y estudiantes a concurrir a los servicios, dejando de lado la pertinente pregunta sobre si, además de las condiciones de privación que caracterizan a los chicos que no concurren o abandonan o tienen trayectorias discontinuas, hay alguna responsabilidad imputable a las características de la oferta” (pág. 35).

Asimismo, cabe destacar, tal como señala esta autora en el artículo antes citado, la dificultad para acceder a la información que vincula a los titulares de la AUH con las escuelas a las que asisten limita tanto las posibilidades de analizar el verdadero impacto educativo como, también, llevar a cabo una mayor intersectorialidad entre esta política y el sistema educativo.

Respecto a la condicionalidad de salud, consisten en la asistencia a controles, el cumplimiento del plan de vacunación y la inscripción al Plan Nacer y luego el Programa Sumar. El Plan Nacer fue implementado con el objetivo de mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tuvieran obra social. Este plan fue ampliado a través del Programa Sumar que brinda cobertura a la población materno-infantil, niños/as y adolescentes de 6 a 19 años y a las mujeres y hombres hasta los 64 años. A diciembre de 2015 se contaba con

más de 12 millones de inscriptos al programa<sup>12</sup>.

El estudio realizado por Kliksberg y Novacovsky (2015) arroja un efecto positivo de la AUH sobre los controles de salud que alcanza 7,1 puntos porcentuales entre los menores de 17 años y 7,8 entre los menores de dos años.

Cabe destacar que un quinto de las titulares señalaron haber padecido dificultades para conseguir turno para el control de salud. En el contexto de una medida que se asienta en la corresponsabilidad, sigue quedando pendiente la consideración de la oferta de los servicios de salud a los sectores más vulnerables de la sociedad, tanto en el acceso como en la atención, tanto en la suficiencia como en la calidad.

Un punto que genera cierto nivel de controversias es en qué medida la AUH y, en general, los programas de transferencia condicionada de ingresos generan desincentivos al trabajo y a la formalización.

En un de CEPAL / OIT (2014) se relevan estudios y evaluaciones de la implementación de este tipo de programas en América Latina y se destaca que no se ha encontrado evidencia empírica que dé cuenta del desincentivo a la inclusión laboral. Incluso, señalan que este tipo de programas permite tomar mejores decisiones laborales.

Respecto a la AUH, un estudio realizado por Maurizio y Vazquez (2014) respecto al comportamiento de los adultos pertenecientes a los hogares cubiertos por la AUH, en los años 2009 y 2010, concluye que el programa no ha impactado en su participación laboral ni en el número de horas trabajadas.

---

<sup>12</sup> Fuente: Cuenta de Inversión 2015.

Kliksberg y Novacovsky (2015) destacan que el impacto del ingreso de la AUH no reduce la propensión a insertarse en el mercado laboral de los adultos del hogar sino que la potencia y le otorga mayor selectividad a la hora de buscar empleo.

En síntesis, si bien la AUH no es una medida estrictamente universal, su selectividad destinada a la inclusión, su tendencia universalizante, su amplio alcance y su perspectiva universal, además de su impacto dan cuenta de la centralidad de esta medida en tanto generó un avance en materia de protección social tanto en educación y salud como en la disponibilidad de ingresos por parte de los hogares.

## Capítulo VI - Análisis comparativo de los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos

Los Programas de Transferencia Condicionada de ingresos resultan una herramienta de lucha contra la pobreza muy utilizada en América Latina durante las últimas décadas. Según CEPAL (2015), en 2014 se aplicaban en 20 países de la región y cubrían en 2013 al 21,5% de la población total.

En general, estos programas están focalizados en los hogares pobres seleccionadas en base a una ficha social para determinar el grado de vulnerabilidad de los mismos. Alguno de ellos cuentan con un diseño más complejo que la AUH, al integrar distintos componentes a una prestación básica, como por ejemplo el Bolsa Familia de Brasil o el Prospera de México. En otros casos, se incluyen acciones de acompañamiento a las familias como el UNIDOS de Colombia.

Arza y Chahbenderian (2014), al analizar los programas implementadas en Argentina, Bolivia, Brasil y Chile, señalan la existencia de similitudes pero también importantes diferencias en estas experiencias. Entre las similitudes destacan que las transferencias monetarias están orientadas por la presencia de niños y niñas o mujeres embarazadas en el hogar, en cabeza de la mujer, la existencia de condicionalidades de control de la salud y asistencia escolar, una mayor cobertura que los programas asistenciales tradicionales, montos de transferencia bajos y niveles de gasto limitados y requisitos de acceso y permanencia disímiles de los que cumplen los beneficios del sistema de seguridad social. Respecto a las diferencias de los mismos, sostienen que las mismas se relacionan tanto con aspectos de su diseño como con sus objetivos

y el espacio que ocupan en el sistema de protección social.

Consisten en la entrega de recursos monetarios o no monetarios a cambio del cumplimiento de condiciones establecidas por parte de los hogares beneficiarios. Destinados, en la mayoría de los casos implementados, a los hogares con niños y/o adolescentes, se plantean como estrategias de quiebre de la reproducción de la pobreza. Tal como señalan Cerón Vargas y Hernández Eguiarte (2017), “el objetivo de acumulación de capital humano de los programas sociales de transferencias monetarias condicionadas (PTC) es un elemento fundamental para romper el ciclo intergeneracional de la pobreza y la reproducción de la desigualdad” (pág. 65).

La implementación de estas políticas se enmarca en el debate acerca de la necesidad de establecer un piso de ingreso garantizado en el contexto de división de la sociedad entre aquellos que cuentan con empleos apropiados y aquellos golpeados por la inestabilidad y precariedad laboral (Groot y Van der Veen, 2002), o al decir de Van Parij, Jacquet y Salinas (2002) esta nueva división de clases basada en la posesión de un empleo.

Como se reseñó en los capítulos anteriores, en las últimas décadas se vienen implementando este tipo de programas en Argentina con distintos alcances e impactos, desde el Programa Trabajar de los '90, el Plan Jefes y Jefas Desocupados impulsado en la gestión de Duhalde, al Programa Familias, hasta la implementación de la Asignación Universal por Hijo. Ninguno de estos programas puede ser enmarcado en una estricta definición de ingreso básico.

<b>Nombre del programa</b>	<b>Trabajar</b>	<b>Jefas y Jefes de Hogar desocupado</b>	<b>Familias por la Inclusión Social</b>	<b>Asignación Universal por Hijo (AUH)</b>
<b>Organismo a cargo</b>	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Trabajo	Ministerio de Desarrollo Social	ANSES
<b>Titulares de cobro</b>	Trabajador desocupado en condición de pobreza	Jefe o jefa de Hogar desocupado con hijos menores a cargo	Mujeres vulnerables (con hijos y bajo nivel educativo)	Trabajadores desocupados o informales
<b>Financiamiento</b>	Partidas del presupuesto nacional y luego mediante créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.	Partidas del presupuesto nacional y de las Retenciones a las exportaciones	Crédito del BID	Recursos de la seguridad social
<b>Beneficio</b>	Monto único	Monto único por hogar	Monto variable en función del número de hijos (hasta un máximo de seis)	Monto fijo por hijo (hasta un máximo de cinco).
<b>Forma de acceso</b>	Informalidad en los mecanismos de convocatoria	Inscripción limitada en el tiempo	Mayoritariamente traspaso del Plan Jefes de Hogar	Acceso continuo
<b>Condicionalidades/Contra-prestaciones</b>	Laboral	Laboral, comunitaria o educativa. Escolaridad y de control sanitario de los hijos.	Escolaridad y de control sanitario de los hijos.	Escolaridad y de control sanitario de los hijos.

Tal como señalan Groot y Van der Veen (2002) “un ingreso básico es un ingreso otorgado a todos, incondicionalmente y con base individual, que no

está sujeto a test de recursos ni a la exigencia de realizar algún trabajo” que facilitaría una distribución más igualitaria del ingreso, del trabajo y del tiempo libre. Es decir, la propuesta del ingreso básico remite a la idea de derecho al acceso a un mínimo de ingresos sin condicionamiento ni requisitos de contraprestaciones más que la condición de ciudadanía. Se asume que debe existir un piso de ingresos para toda la población.

Golbert y Scheines (2016) sostienen que los distintos programas se diferencian no sólo en la cobertura alcanzada, sino también en la participación de los actores, la inscripción institucional y el lugar ocupado en el sistema de protección social en función de la orientación dada por los diferentes gobiernos y del contexto social, económico y político en el que fueron diseñados.

En el caso del Plan Trabajar, no existió ninguna apelación a la idea de derecho, fue limitado a una población restringida asociada a la condición de desocupación y pobreza y requirió de una contraprestación laboral.

El Plan de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, si bien declamó reconocer el derecho universal de inserción social, en la práctica se restringió a la población que se inscribió en su momento, su monto no llegó a cubrir las necesidades básicas de un hogar y exigió la condición de desocupado para su acceso y la realización de una contraprestación laboral, comunitaria o educativa para la permanencia en el mismo.

Lo mismo puede sostenerse del Plan Familias por la Inclusión Social que seleccionó a sus beneficiarias en función de su condición de pobreza, y luego el traspaso de los hogares “vulnerables” del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupado y tuvo requisitos de escolaridad y de control sanitario de los hijos

de las beneficiarias.

En la misma línea, la AUH cuenta con condicionalidades para su acceso y pertenencia. Sin embargo, cabe destacarse que es la que más se acerca al reconocimiento de un derecho y a la tendencia a la universalización, en tanto es el único de estos cuatro programas que no limitó su acceso ni estableció cupos ni criterios de baja siempre que se cumplan con las condicionalidades de educación y salud.

Si bien los cuatro programas requieren condicionalidades, cabe destacar que el Trabajar y el Plan Jefes requieren de la contraprestación laboral, en tanto el Programas Familias y la AUH se encuentran más centrados en el reconocimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes y, en este sentido, se centran en la asistencia escolar y el control de salud de los mismos.

Respecto al monto asignado a cada hogar, cabe destacar que tanto el Familias como la AUH resultan superadores de los anteriores dado que el mismo se fija en función de su tamaño. Asimismo, a través de ambos, se pasa de programas destinados a adultos en edad activa a prestaciones por hijo.

La actualización de la AUH según la fórmula de la movilidad jubilatoria resulta una superación respecto a las experiencias anteriores, en tanto herramienta para evitar la pérdida del poder real de la prestación y su no dependencia de la disponibilidad de recursos ni de una decisión política.

Si se compara con otras intervenciones de programas de transferencia de ingresos se observa que la definición de la AUH no está centrada en la lucha contra la pobreza sino en la inclusión a un derecho social de sectores de trabajadores antes postergados. No se la piensa como una política focalizada



con fecha de vencimiento, sino como un elemento no contributivo dentro del sistema de la seguridad social. Otra diferencia que se destaca es la no existencia de pautas de egreso. Y esto es otro factor central para considerarlo una política de reconocimiento de derechos sociales.

Tal como señala Alayón<sup>13</sup>, “la AUH se instituyó como un nuevo derecho del ámbito de la seguridad social para todos/as los trabajadores informales y los desocupados y, como tal, debe ser reconocida y caracterizada. No se trata, en consecuencia, de un plan social-asistencial.”

---

<sup>13</sup> Alayón Norberto. La AUH no es un plan social. Página/12. 14 de agosto de 2015.

## **Capítulo VII - Reflexiones finales. ¿Cambio de modelo de protección social?**

Este estudio se propuso indagar sobre la existencia de un cambio de modelo de protección social a partir de la implementación de la AUH. Sin dudas, esta política significó un avance significativo en la protección social de sectores postergados, pero sólo puede analizarse en tanto cambio de paradigma como parte de un proyecto político, económico y social más global.

Diversos autores al analizar la implementación de la AUH lo hacen en función de continuidades y rupturas. Estas opiniones van desde la lectura de la implementación de la misma como un hecho altamente transformador del paradigma en materia de política social, hasta aquellos que la entienden como una continuidad de viejas políticas.

Respecto a los elementos transformadores, en general, se destacan el anclaje de la política en la idea de derechos y la instalación de la AUH en el sistema de seguridad social, la inclusión de sectores hasta entonces excluidos, el amplio alcance de la política y la equiparación de derechos entre los trabajadores formales, informales y desocupados. Frente a estos argumentos, otros señalan la persistencia del carácter dual de la asistencia a los trabajadores.

Kliksberg y Novacovsky (2015), señalan que a través de la implementación de la AUH “Se dejan atrás, de este modo, y de manera definitiva, las viejas concepciones de programas sociales tradicionales focalizados sobre la base de necesidades coyunturales” (pág. 309). En la misma línea, Danani e Hintze (2010) destacan la nueva relación entre asistencia y seguridad social, de la asistencia hacia un estatus de derechos.

Colombo, Rodríguez y Zagaglia (2015) sostienen que “la AUH representa un cambio sustantivo ya que al promover la igualdad de derechos, constituye un cambio de paradigma en las políticas de protección social en Argentina a favor del pilar solidario no contributivo” (pág. 19).

Repetto y Díaz Langou (2010) destacan el alcance e impacto de la AUH y consideran que implicó un cambio de paradigma al ser concebida con el objeto de universalizar las asignaciones familiares y logran una mayor articulación en el acceso a la protección social entre el componente contributivo y no contributivo.

Mazzola (2014) entiende que el despliegue de políticas sociales de amplio alcance y alta inversión social nos habla de un cambio de paradigma en las políticas sociales, configurándose un sistema de “protección ampliada”. Sin embargo, aclara que conviven con otros paradigmas anteriores.

Corsiglia Mura (2013) señala que lo que se produce en el post neoliberalismo es una reorientación discursiva que se aleja de la idea de riesgo hacia un enfoque de derechos. Asimismo, destaca como elemento de discontinuidad respecto de los discursos anteriores a la revalorización del rol del Estado. Entiende que la política social se encuentra en un escenario de disputa y transformación, centrada en el rol del Estado. Sin embargo, indica que estos nuevos aires coexisten con intervenciones propias de políticas focalizadas, centradas en la idea de riesgo y vulnerabilidad.

Asimismo, otros autores señalan la insuficiencia de la implementación de la AUH para hablar de un cambio de paradigma. Tal es el caso de Golbert y Scheines (2016) que sostienen que “Hay que hablar de una batería de políticas

de una estrategia de intervención social integral, coordinada, que parta de diagnósticos integrales y multidisciplinarios, que sea capaz de coordinar políticas, de convocar a distintos actores que le permita hacerse cargo de la totalidad de estas situaciones de manera integral, de la sustentabilidad de financiamiento. Recién entonces se podrá hablar de un nuevo paradigma de inclusión social” (pág. 247).

Pérez y Brown (2015) consideran que si bien las políticas sociales han mostrado transformaciones importantes, éstas coexisten con continuidades de programas que responsabilizan al beneficiario de su falta de empleo. Incluso, sostienen que la pretensión de la igualación de derechos a través de las prestaciones no contributivas no se ha logrado, persistiendo la segmentación del mercado laboral.

Vilas (2013) sostiene la importancia de no centrarse en el análisis de los instrumentos utilizados por la política social sino en el cambio de los objetivos de las políticas: “nuevos sistemas de poder institucionalizados en nuevas configuraciones estatales implican otros objetivos y, en consecuencia, otras políticas y otras herramientas” (pág. 50).

En esta línea, la consideración respecto a si la AUH significó en materia de política social un nuevo paradigma en relación a los modelos anteriores debe enmarcarse en el proyecto económico y social implementado durante el período analizado, sus principales propósitos y la batería de políticas públicas implementadas, tanto en política social como en política económica. Así, las lecturas que le asignan un rol transformador a la herramienta de la AUH resultan limitadas en su análisis, en tanto su potencial transformador se

sustenta en la inclusión de esta medida en el marco de un conjunto de políticas económicas y sociales destinadas a lograr una más equitativa distribución del ingreso. Se debe ir más allá del análisis de una política pública puntual y su impacto hacia una concepción amplia que incluya las políticas sectoriales, las destinadas al combate a la pobreza y las políticas económicas.

Sin duda, la crisis del 2001 marcó el fin de un período y la emergencia de una nueva forma de hacer y concebir la política social. En el marco de la respuesta a la emergencia social, se observan la inminencia de cambios que van a ser profundizados a partir de 2003.

Se modifican los roles de la política social y su vinculación con la política económica. Se pasa de una política social que cumplía un rol compensador de la política económica, a una política social orientada a la protección social, pero también herramienta de la política económica dado su efecto multiplicador. La transferencia de ingresos a hogares con alta propensión al consumo es vista como generador de crecimiento económico y de trabajo. Además, las políticas de ingresos implementadas buscaron impactar positivamente en una más equitativa distribución del ingreso.

Se le otorga a la política social una centralidad no gozada en el paradigma de los '90, donde sólo ocupaba un lugar residual subordinada a la política económica. El principal objetivo del gobierno fue la mejora en la distribución del ingreso. De este modo la política social y la política económica se imbrican ya que ambas fijan un patrón de distribución del ingreso y resultan herramientas para tal fin. Es el objetivo de la inclusión social y la equidad distributiva lo que lleva a replantear la política, a construir a los excluidos en tanto ciudadanos y a

desplegar políticas de ingresos que además resulten funcionales al modelo de desarrollo económico al favorecer la demanda agregada. De este modo, la política social resulta una herramienta de integración y de reactivación económica. Resulta una herramienta de protección social, pero también un instrumento anticíclico que permite mantener el poder adquisitivo de los sectores bajos y alentar el consumo para sustentar el círculo virtuoso de la economía: un correlato positivo en la inversión, el crecimiento y la recaudación tributaria.

Se abandona la teoría del derrame y se asume la necesidad de reinstalar al Estado en el centro. La consigna “crecimiento económico con inclusión social” trasmite la insuficiencia de lo primero para lograr lo segundo. Se requiere de otras decisiones públicas, la resolución de problemáticas sociales estructurales y coyunturales no es automática. El logro del derecho a que todos gocen de una vida digna no puede estar supeditado únicamente al crecimiento económico. La restauración de los derechos se realiza desde el Estado, se recupera lo público como eje central de la fijación de las condiciones de vida de la población.

El Estado Nacional reasume su rol indelegable haciéndose cargo de los problemas sociales de exclusión que fueron producto de la década del '90, en particular la informalidad. Asume a los problemas sociales más en términos sociales y, por tanto de responsabilidad estatal, que en términos de responsabilidades individuales. Así, es que se los presenta como derechos.

Se llega a la convicción que para lograr una mayor igualdad social es necesario ampliar las herramientas del paradigma de protección social a través de la

incusión al mercado laboral, sin abandonarlo. De este modo, la política del período analizado retoma este viejo esquema, sin embargo, al interior de la década puede verse una ruptura en términos de cuáles son las herramientas utilizadas para tender a la inserción social. Si en los primeros años la generación de empleo genuino fue el centro de los objetivos de gobierno, elemento que nos remite al primer peronismo, a partir del 2009 se ve un reconocimiento respecto de lo utópico de entender al mercado laboral como gran integrador social y la persistencia de la informalidad sumada a los problemas macro económicos devenidos de la crisis internacional llevan al reconocimiento de que problemas sociales se vuelven estructurales y que deben ser respondidos con viejas herramientas aunque con un sentido nuevo.

Es decir, se retoma un modelo anterior con eje en el trabajador y luego se agregan prestaciones no contributivas que permiten el acceso a los trabajadores desocupados e informales. Podemos hablar de un modelo de política social nuevo que, si bien puede utilizar instrumentos implementados durante los '90, los adapta a los fines de lograr una mayor protección social. Y si bien utiliza políticas de ingresos, no relega la centralidad de la cuestión del empleo. También podría analizarse desde la perspectiva de un sostenimiento del modelo bismarckiano, pero incluyendo también una mirada beveridgeana.

Si bien son los niños, niñas y adolescentes los titulares de derechos, no es una política que se desvincula del mercado laboral en tanto su acceso está determinado por la condición de trabajador desocupado o informal. Así, la vulnerabilidad sigue siendo entendida desde una perspectiva centrada en el trabajo, estar fuera del mercado de trabajo o en el sector informal, por tanto el

objetivo sigue siendo la generación de puestos de trabajo y mejorar las condiciones de los mismos. El norte continúa siendo la formalización de los informales y el pleno empleo. La AUH es considerada una política de transición en el camino hacia el verdadero objetivo de toda la política del gobierno que es la generación de empleo.

De este modo, durante este período se retoma viejos conceptos y se aleja del modelo implementado durante el menemismo. No sólo se recupera el discurso que le da centralidad al trabajo como el mejor integrador social, sino que se recupera la idea de un Estado activo, responsable y garante de los derechos sociales.

Los '90 se caracterizaron por un gran número de programas acotados a poblaciones específicas o a lugares determinados del país, fácilmente sustituibles en la medida que no se anclaban en derechos y dependían de la voluntad política del gobierno y de la disponibilidad de recursos presupuestarios. De esta multiplicidad de programas desarticulados y volátiles se pasa a una política masiva de carácter nacional. Se instalan políticas estatales con perspectiva de derechos. Lo que se observa es el pasaje de múltiples programas sociales dispersos a políticas sociales con aspiración de articulación.

Durante los '90, también se asistió a una disociación entre lo técnico y lo político y en la etapa analizada se da un proceso de reivindicación de la política que lleva a una conciliación de ambas esferas.

Además, se produce un cambio discursivo que intenta un cambio cultural dejando atrás la idea de beneficiarios para pasar a titulares de derechos. Ya



sólo la inclusión en las normativas de la idea de programas sociales para el respeto a los derechos sociales es un paso importante. Y, sin duda, la inclusión de la AUH dentro del sistema de seguridad social resulta una medida que intenta llevar este proceso de reconocimiento de derechos más allá de lo discursivo y favorece la garantía de continuidad de la misma más allá de los gobiernos.

Si se observa el modo en que se conceptualiza el problema, la representación del mismo, en el caso de la AUH, cabe destacar que tiene reminiscencias del primer peronismo al apelar a ideas de justicia social y entender que aquellos que no pueden ser incluidos en el sistema de seguridad social vía el empleo formal deben ser atendidos desde otros mecanismos. Así, puede pensarse en que en la implementación de esta política, si bien se renuncia a la idea del empleo genuino como único integrador social, sigue siendo una herramienta trabajo céntrica, en tanto su acceso depende de la condición laboral de los padres.

Si en los '90 primaba la focalización de las políticas utilizando distintos mecanismos, la AUH se diseña como una estrategia selectiva pero con el objetivo de la universalización. Se pasa de programas sociales tendiente a la contención y la asistencia a una política social de inclusión social y laboral, de la asistencia a la seguridad social, de acciones anti pobreza a políticas para la universalización de derechos. Se desarrolla un modelo basado en la inclusión superando el asistencialismo.

La posición respecto a que la llave para la inclusión social plena es el trabajo genuino no es resignada por el gobierno al echar mano a una herramienta

como la AUH. Más bien se trata de un reconocimiento de sectores excluidos y de las limitaciones propias de un período de crisis económica. Es decir, en tanto ideal no se espera su extensión, sino su condición de transitorio hasta lograr una solución estructural a través de la extensión del empleo registrado como eje articulador de la protección social.

Si distinguimos esquemas de protección social asociado al empleo o a prestaciones ancladas en la idea de ciudadanía, la AUH se coloca en un espacio intermedio, con su tendencia universalizadora, su condición de acceso atada a la situación laboral de los padres y su concepción como prestación transitoria hasta el logro del pleno empleo.

Sin duda, la AUH resultó una política poderosa en el camino de garantizar un piso mínimo de ingresos a los hogares con niños, niñas y adolescentes, además de ser una medida de equiparación de derechos. El avance hacia la universalización resulta una instancia superior que la aplicación de las políticas de transferencia condicionada durante los '90.

En el marco de un cambio de objetivos, de un proyecto político que busca una redistribución progresiva del ingreso, una modificación de la conceptualización del problema no asociándola a cuestiones personales de los afectados sino a determinantes sociales, una reasunción del rol central del Estado frente al mercado, se han utilizado herramientas implementadas también en modelos anteriores pero rediseñándolas, sin mecanismos de egreso y como puerta de ingreso a la protección social, otorgándoles institucionalidad e integrándolas con la política económica y con la política de igualdad social. En síntesis, la AUH por sí solo no resulta un cambio de modelo de protección social pero sí

resulta un aporte importante en el cambio de modelo de protección social enmarca en un proyecto más global de desarrollo social y económico.

## **Bibliografía**

Agis E., Cañete C. y Panigo D. (2010). El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Colección de Textos del Bicentenario, CICCUS/CEIL-PIETTE. Buenos Aires.

Alayón N. “La AUH no es un plan social”. En Diario Página/12. 14 de agosto de 2015.

Arcidiácono P. (2016). “Transferencias de Ingresos a los Hogares en Argentina”. En Rev. Ciencias Sociales. Consejo Nacional de Ciencia y Técnica. Instituto “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

Arza C. y Chahbenderian F. (2014). Programas de transferencias monetarias a las familias: Las experiencias de Argentina, Bolivia, Brasil y Chile. Documento de Trabajo CIEPP. Diciembre 2014. CIEPP. Buenos Aires.

Aulicino C. y Díaz Langou G. (2012). La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N°88. Abril de 2012. CIPPEC. Buenos Aires.

Bertranou, F., Cetrángolo O., Grushka C. y Casanova L. (2011). Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. Oficina Internacional del Trabajo y CEPAL. Buenos Aires.

Castel, R. (1995). “De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso”. En Archipiélago, N° 21. Madrid.

Castro A. B. (2011). “Ser pobre o excluido... beneficiario de las políticas .de transferencia monetaria...”. En Revista Margen. N° 62. Septiembre de 2011.

Cecchini S. y Martínez R. (2011). Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. Santiago de Chile.

Cecchini S., Filgueira F. y Robles C. (2014). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe Una perspectiva comparada. CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL (2015). Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y El Caribe. Conferencia Regional de Desarrollo Social. CEPAL. Lima.

CEPAL / OIT (2014). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe: Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Número 10. Mayo de 2014. Santiago de Chile.

Cerón Vargas J. y Hernández Eguiarte M. del C. (2017). “Análisis del Impacto del Programa Oportunidades en el ingreso autónomo de sus beneficiarios”. En Economía Informa. Volumen 406. Septiembre-Octubre 2017. En <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S018508491730049X?via%3Dihub>. Consultado 15/02/2018.

CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina – CTA. (2010). La Asignación Universal por Hijo a un año de su Implementación. Documento de Trabajo N° 7. Buenos Aires.

Colombo C., Rodríguez K. y Zagaglia D. (2015). Inversión Pública en Protección Social y Políticas Productivas, La Experiencia Argentina.

Documento de Trabajo N° 04. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires.

Corsiglia Mura, L. (2013). "Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión". En De Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales Año 2 no. 2. Universidad Nacional del Nordeste. Centro de Estudios Sociales. Resistencia.

Cortés R. y Marshall A. (1991). "Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990". En Estudios del Trabajo (N°1). ASET. Buenos Aires.

Cortés R. y Marshall A. (1999). "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa". Desarrollo Económico. Vol. 39, No. 154 (Jul. - Sep., 1999). Buenos Aires.

Cortés, R.; Groisman F. y Hoszowki A. (2004). "Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefes y jefas". En Realidad Económica. N° 202. Buenos Aires.

Danani C. e Hintze S. (2011). "Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En Danani C. e Hintze S. (coordinadoras) (2011). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento. Provincia de Buenos Aires.

Danani C. e Hintze S. (2011). "Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo" En

Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, diciembre, 2010. Universidad Autónoma de Bucaramanga Bucaramanga. Colombia.

Esping-Andersen G. (1993). Los tres mundos del Estado del Bienestar. Edicions Alfons el Magnánim. Valencia.

Feijoó M. del C. (2003). Nuevo país, nueva pobreza. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Feijoó M. del C. (2013). "Asignación universal y política educativa". En Le Monde Diplomatique. SUPLEMENTO UNIPE Edición Nro 168 - Junio de 2013. Buenos Aires.

Feijoó M. del C. (2014). "Introducción". En: Feijoó M. del C. y Poggi M. (coordinadoras). Educación y Políticas Sociales. Sinergias para la Inclusión. IPE-UNESCO. Buenos Aires.

Fiszbein A. y Giovagnoli P. I. (2004). "Hambre en Argentina". En Desarrollo Económico. Vol. 43, No. 172 (Ene. - Mar., 2004). Buenos Aires.

Galasso E. y Ravallion M. (2003). Protección Social en la Crisis: El Plan Jefas y Jefes de Hogar de Argentina. Grupo de Investigación sobre Desarrollo. Banco Mundial. Washington DC.

Golbert L. y Scheines M. (2016). "Un estudio comparativo de los programas de transferencias de ingresos condicionados en la Argentina de comienzos del siglo XXI". En Barba Solano C. E. y Valencia Lomelí E. (Coordinadores) (2016) La reforma social en América Latina en la encrucijada, Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. CLACSO. Buenos Aires.

Grassi E. (2008). “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post–neoliberal”. En: J. Ponce Jarrín (editor): Es posible pensar una nueva política social para América Latina. FLACSO. Quito (Ecuador).

Groot L. y Van der Veen R. (2002). “¿Cuán atractivo resulta el ingreso básico para los Estados de Bienestar Europeos?”. En: Van der Veen, R; Groot, L.; Lo Vuolo, R. (2002) La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano. CIEPP. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Grushka, C. Gaiada, J. C. y Calabria A. (2016). Sistema(s) previsional(es) en la Argentina y cobertura: análisis de las diversas fuentes de datos y de los diferenciales por edad, sexo y jurisdicción. Dirección de Estudios de la Seguridad Social. DT1601. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Buenos Aires.

Hintze S. y Costa M. I. (2011). “La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección”. En Danani C. e Hintze S. (coordinadoras) (2011). Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento. Provincia de Buenos Aires.

Hopp, Malena (2008). Tensiones en la construcción de la Economía Social como política social: la experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra. V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.



Jalan J. y Ravallion M. (1999). Income gains to the poor from workfare - estimates for Argentina's TRABAJAR Program (English). Policy, Research working paper ; no. WPS 2149. World Bank. Washington, DC.

Jiménez M. y Jiménez M. (2015). Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo. Serie Documentos de Trabajo 11. Oficina Internacional del Trabajo OIT. Buenos Aires.

Kirchner A. (2007). La Bisagra. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Buenos Aires.

Kliksberg B. y Novacovsky I. (2015). El Gran Desafío Romper La Trampa de la Desigualdad desde la Infancia Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Lodola, G. (2005). "Protesta popular y redes clientelares en la Argentina: El reparto federal del Plan Trabajar (1996-2001)". En Desarrollo Económico. Vol. 44. No. 176 Buenos Aires.

Lombardía M. L. y Rodríguez K. (2015). La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década. Documento de Trabajo Nro 07. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires.

Lumi S., Golbert L. y Tenti Fanfani E. (1993). La mano izquierda del Estado. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires.

Maurizio R. y Vázquez G. (2014). "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos". En Revista Cepal 113. Agosto 2014. Santiago de Chile.

Mazzola R. (2014). Bienestar e inversión social en Argentina y en relación a América Latina. Documento de Trabajo CEDEP. Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Encuesta sobre Condiciones de Vida de Niñez y Adolescencia. Principales Resultados. 2011/1012. Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009). Secretaría de Política Económica. Asignación Universal por Hijo en Argentina. Nota Técnica N° 23. Buenos Aires.

Mira P. y Kiper E. (2009). Política de Ingresos desde 2003. Nota Técnica Nro 19. Secretaría de Política Económica. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires.

Neffa J. C. (2009). "El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades". En: Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II. CLACSO. Buenos Aires.

Pautassi L., Arcidiácono P. y Straschnoy M. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL. UNICEF. Santiago de Chile.

Pérez P. E. y Brown B. (2015). "¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal". En Estudios Sociales del Estado. Volumen 1, número 2. Segundo semestre de 2015. Buenos Aires.

Rangel, M. (2011). Pobreza Rural y los Programas de Transferencia Condicionadas en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N° 3. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Santiago de Chile.

Repetto F. y Díaz Langou G. (2010). Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación. Programa de Protección Social. Área De Desarrollo Social. CIPPEC. Buenos Aires.

Rizzo, N. (2013). "La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre transferencias monetarias condicionadas, workfare y rentas mínimas de inserción". En Chávez Molina E. (Adap.). Pobreza y protección social universal. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO CROP, Buenos Aires.

Rosanvallón, P. (1995). La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia. Manantial. Buenos Aires.

Ruiz Malec M., Persia J., Sorolin I. (2015). Trabajo no registrado y protección social en Argentina. Documento de Trabajo Nro 3. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires.

Salvia A., Tuñón I. y Poy S. (2015). "Asignación Universal por Hijo para Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia". En *Población & Sociedad*. Vol. 22. San Miguel de Tucumán.

Svampa M. y Pereyra S. (2004). "La política de los movimientos piqueteros". En *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, Nro 15. Rio de Janeiro, Brasil.

Titmuss R. (1981). *Política social*. Editorial Ariel. Barcelona, España

Tuñón I., Poy S. y Salvia A. (2016). Políticas sociales y población vulnerable: explorando los perfiles de los no beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo. Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2016, Ensenada, Argentina.

Van Parijs J., Jaquet L. y Salinas C. (2002) "El ingreso básico y sus parientes". En: Van der Veen, R; Groot, L.; Lo Vuolo, R. (2002) *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*. CIEPP. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Vilas C. (1997). "De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)". En *Desarrollo Económico*. Vol. 36, No. 144 (Ene. - Mar., 1997). Buenos Aires.

Vilas C. (2013). "Política social: ¿hacia un nuevo paradigma?". En: Minteguiaga A. (coordinadora) (2013). *Debates Contemporáneos en Política Social*. Estado & Comunes. *Revista de Política y Problemas Sociales*. Nº 1, Primer Semestre de 2013. Instituto de Altos Estudios Nacionales. Quito (Ecuador)

Vinocur P. y Halperin L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. CEPAL. Santiago de Chile.