



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: Programas de tranferencias condicionadas : protección social

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Carolina Gabriela Maglioni

Adriana Clemente, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



AUTORA: Lic. Carolina Gabriela Maglioni

***PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS: PROTECCIÓN SOCIAL Y
PRODUCCIÓN DE EXPECTATIVAS. DE LOS DEBATES REGIONALES A LA
MIRADA DE LAS FAMILIAS DESTINATARIAS.***

Tesis para optar por el título de Magíster en Intervención Social

**Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires**

DIRECTORA: Dra. Adriana Clemente

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Marzo de 2018

RESUMEN

En sintonía con el proyecto de investigación “Reconfiguración de los regímenes de bienestar posneoliberales y de la pobreza persistente en América Latina. Las familias pobres como objeto de problematización e intervención del Estado Social” (UBACyT PIUBAMAS 2013-2016), en el que se enmarca la presente tesis, problematizamos la tendencia a globalizar las estrategias de intervención sobre la pobreza independientemente del contexto donde ésta se expresa.

A partir de la centralidad que en la actualidad asumen los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) como modalidad de intervención sobre la pobreza en América Latina y el Caribe, en este trabajo nos propusimos contribuir a la revisión crítica de los debates sobre la posición de los países respecto a la protección social como atributo principal del Estado en la provisión de bienestar. Para ello abordamos el análisis de los PTC desde diferentes planos.

En primer lugar, situamos la discusión de los PTC en el contexto de América Latina y el Caribe con el objeto de problematizar que, no obstante el uso de un instrumento de política social similar, las experiencias concretas parten de posicionamientos políticos e ideológicos disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado, que se sustentan en concepciones diversas de la pobreza, de sus causas y efectos, y por consiguiente, de las formas de abordarla. En segundo lugar, centramos el análisis de los PTC en las experiencias llevadas adelante por los llamados gobiernos “progresistas” que, durante la primera década del siglo XXI, signaron el escenario político regional. Estos gobiernos, a pesar de las diferencias y matices en las medidas efectivas, tienen en común la revalorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar como así también la mirada respecto a las políticas sociales y la pobreza. Dentro de este conjunto de gobiernos, pusimos el foco en las experiencias de Argentina y Uruguay, ya que constituyen dos casos paradigmáticos que los diferencian de los programas del resto de los países de la región. En ambos casos, los PTC se encuentran insertos en el Sistema de Seguridad Social. Tanto la Asignación Universal por Hijo (AUH) como el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF), implementados desde 2009 y 2008 respectivamente, se presentan como una ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares, prestación clásica de la seguridad social, incluyendo a sectores que estaban históricamente excluidos de dicho sistema. Esta particularidad nos permitió reflexionar sobre la tensión seguridad y ayuda social intrínseca a la noción de protección social, y problematizar cuál de estos componentes se ve más fortalecido en el contexto de surgimiento y consolidación de las formas concretas que asumen los PTC en estos casos.

Por último, complementamos el análisis de los enfoques que subyacen a los PTC con la indagación sobre la forma en que estos debates se expresan en el escenario de implementación, a partir de la perspectiva de las familias destinatarias y con foco en la significación y valoración atribuida a la prestación como así también en sus implicancias en las expectativas de las mismas, a través del caso de la AUH en un municipio del conurbano bonaerense.

Existe una abundante producción académica internacional, regional y local en torno a los PTC. Muchos trabajos, a partir de distintas experiencias regionales, describen de modo detallado y comparable diversos aspectos de estos programas: características, prestaciones y condicionalidades, inversión y cobertura, impacto en los principales indicadores sociales entre otros. Por otro lado, algunas producciones reconstruyen diversas experiencias de PTC, en particular aquellas consideradas emblemáticas dentro de este universo de programas. Sin embargo, la problematización de la idea amplia de protección social que subyace a los PTC (y cómo se resuelve la tensión seguridad y ayuda social en estos programas de carácter restringido a la vez que generalizado) constituye un aspecto poco estudiado, que permite comprender los alcances y contenidos de la protección social en las experiencias concretas. Asimismo, son escasas las investigaciones vinculadas a las expectativas que los PTC producen en las propias familias destinatarias. Por eso, consideramos que su estudio constituye un aporte relevante para entender las implicancias que los PTC tienen a nivel microsocial y los efectos que frecuentemente éstos no se proponen desde sus diseños.

ABSTRACT

In line with the research project “Reconfiguring welfare regimes postneoliberal and persistent poverty in Latin America. Poor families as object of problematization and intervention of Social State” (UBACyT PIUBAMAS 2013-2016), in which the present thesis is framed, we problematized the tendency to globalize intervention strategies on poverty under regardless of the context in which it is expressed.

Based on the centrality currently assumed by the Conditional Cash Transfers (CCT) as an intervention modality on poverty in Latin America and the Caribbean, in this work we set out to contribute to a critical review of the debates on the position of countries regarding social protection as main attribute of the State in the provision of welfare. To do this, we address the analysis of CCT from different levels.

First, we place the discussion of CCT in the context of Latin America and the Caribbean in order to problematize whether, despite the use of a similar social policy instrument, concrete experiences start from dissimilar political and ideological positions respect the social interventions of the State, which are based on diverse conceptions of poverty, its causes and effects, and, consequently, on the ways of addressing it.

In second place, we focused the analysis of the CCT in the experiences carried out by the so-called "progressive" governments that, during the first decade of the 21st century, marked the regional political scenario. These governments, despite the differences and nuances in the effective measures, have in common the revaluation of the role of the State as a tool for development and well-being as well as the view regarding social policies and poverty. Within this group of governments, we focused on the experiences of Argentina and Uruguay, since they constitute two paradigmatic cases that differentiate them from the rest of the countries in the region. In both cases, the CCT are inserted in the Social Security System. Both the Universal Child Allowance (AUH) and the New Family Allowances Scheme (NRAF), implemented since 2009 and 2008 respectively, are presented as an extension of the Family Allowance System, a classic social security benefit, including sectors that were historically excluded from said system. This particularity allowed us to reflect about the tension between security and social help intrinsic to the notion of social protection, and to problematize which of these components is strengthened in the context of emergence and consolidation of the concrete forms assumed by the CCT in these cases.

Finally, we complement the analysis of the approaches that underlie the CCT with the inquiry about the way in which these debates are expressed in the implementation scenario, from the perspective of the target families and with focus on the significance and value attributed to the provision as well as its implications in the expectations of the same, through the case of the AUH in a municipality of the Buenos Aires conurbano.

There is an abundant international, regional and local academic production around the CCT. Many works, based on different regional experiences, describe in a detailed and comparable way various aspects of these programs: characteristics, benefits and conditionalities, investment and coverage, impact on the main social indicators, among others. On the other hand, some productions reconstruct diverse experiences of CCT, in particular those considered emblematic within this universe of programs. However, the problematization of the broad idea of social protection that underlies CCT (and how the security and social assistance tension is resolved in these programs of a restricted as well as generalized character) constitutes a little studied aspect, which makes it possible to understand the scope

and contents of social protection in the concrete experiences. Likewise, there are few researches linked to the expectations that the CCT produce in the target families themselves. Therefore, we consider that their study constitutes a relevant contribution to understand the implications that CCT have at a microsocial level and the effects that often do not propose from their designs.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| AGRADECIMIENTOS | 9 |
| SIGLAS Y ACRÓNIMOS | 10 |
| INTRODUCCIÓN | 14 |
| 1. Objetivos y supuestos de investigación | 16 |
| 2. Abordaje metodológico | 17 |
| 3. Estructura de la tesis | 20 |
| CAPÍTULO I. Discusiones conceptuales | 23 |
| 1. Acerca de la política social: un intento de delimitación conceptual | 23 |
| 2. Política social y producción de bienestar | 27 |
| 2.1. Tipologías y modelos: diversas propuestas de clasificación | 30 |
| 2.1.1. Las clasificaciones propuestas para los países industrializados | 30 |
| 2.1.2. Las clasificaciones propuestas para los países de AL y el Caribe | 33 |
| 3. Política social y protección: algunas especificaciones sobre el concepto de protección social | 39 |
| 3.1. De la seguridad social a la protección social: la sustitución conceptual | 43 |
| 4. Política social y pobreza: el alcance de la noción de pobreza como categoría de análisis e intervención | 50 |
| 4.1. Especificidades sobre la pobreza persistente | 55 |
| 5. Política social, necesidades sociales y expectativas subjetivas | 57 |
| CAPÍTULO II. Los Programas de Transferencias Condicionadas en el escenario latinoamericano | 66 |
| 1. Principales características de los Programas de Transferencias Condicionadas | 66 |
| 2. Fundamentos teóricos de los PTC | 70 |
| 3. Principales debates en torno a los PTC | 71 |
| 3.1. Debates referidos al énfasis en incentivar la acumulación de capital humano para quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza | 71 |
| 3.2. Discusiones en torno a la legitimidad y pertinencia de las condicionalidades | 73 |
| 3.3. Controversias sobre los efectos de los PTC en los roles de género y las relaciones familiares | 76 |

| | |
|--|-----|
| 3.4. Posturas respecto a la focalización como estrategia de abordaje | 77 |
| 3.5. Consideraciones sobre las “supuestas” capacidades atribuidas a los PTC | 78 |
| 4. La diversidad de los PTC | 82 |
| 4.1. Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte | 83 |
| 4.2. Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda | 85 |
| 4.3. Sistemas o redes de articulación social | 86 |
| 5. Los PTC en los Sistemas de Protección Social | 88 |
| CAPÍTULO III. Los Programas de Transferencias Condicionadas en el marco de los gobiernos “progresistas”: las experiencias de Argentina y Uruguay | 93 |
| 1. Notas sobre el contexto: breve caracterización de los denominados gobiernos “progresistas” | 94 |
| 1.1. Especificidades políticas, económicas y sociales de Argentina y Uruguay | 98 |
| 2. Los Programas de Transferencias Condicionadas de Argentina y Uruguay: los casos de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares | 105 |
| 2.1. Antecedentes de la AUH y del NRAF | 105 |
| 2.1.1. Los Sistemas de Asignaciones Familiares de Argentina y Uruguay | 105 |
| 2.1.2. Las transferencias de ingresos destinadas a la atención de la pobreza previas a la AUH y al NRAF | 107 |
| 2.2. Debates previos a la creación de la AUH y del NRAF | 110 |
| 2.3. Características de la AUH y del NRAF | 114 |
| 2.4. La AUH y el NRAF: construcción conceptual de la población destinataria | 120 |
| 2.4.1. La lógica de operación de la AUH y del NRAF | 123 |
| 3. La tensión seguridad social – ayuda social en la AUH y el NRAF | 130 |
| CAPÍTULO IV. Los Programas de Transferencias Condicionadas y la perspectiva de las familias. La Asignación Universal por Hijo desde un municipio del conurbano bonaerense | 135 |
| 1. Caracterización de las familias entrevistadas | 136 |
| 2. Significación y valoración asignada a la prestación de la AUH por las | |

| | |
|--|-----|
| familias | 140 |
| 3. La AUH y las expectativas de las familias: las representaciones sociales respecto al futuro | 146 |
| 3.1. Las expectativas ligadas al acceso al trabajo y a la educación | 146 |
| 3.2. Las expectativas en torno a la vivienda | 151 |
| 3.3. “Lo deseable” y “lo posible” en la expectativas de las familias destinatarias de la AUH | 155 |
| CONSIDERACIONES FINALES | 158 |
| BIBLIOGRAFÍA | 171 |
| ANEXOS | 195 |
| Anexo 1 | 195 |
| Anexo 2 | 197 |
| Anexo 3 | 201 |
| Anexo 4 | 204 |
| Anexo 5 | 208 |

AGRADECIMIENTOS

Hace unos meses escuché en la radio a una persona decir que, en este tiempo que nos toca vivir, “ser feliz es resistencia”.¹ Esta frase resuena en mi cabeza constantemente como un desafío cotidiano. Hoy, luego de más de tres años de trabajo con sus altibajos y momentos de entusiasmo y desaliento, puedo afirmar que soy feliz porque la tesis que creí que jamás terminaría ya es un hecho. Por eso, agradezco enormemente a quienes me acompañaron en este camino.

A las/os colegas, compañeras/as y amigas/os que brindaron su tiempo para leer este material y enriquecerlo con sus comentarios, sugerencias y aportes, o simplemente preguntar cómo estaba y acompañar en los momentos de desánimo (que fueron muchos). En especial, a mi directora Adriana Clemente, que siempre me desafía a ir más allá y enfrentar mis propios límites.

A mis hijas, Juana y Eva, por la paciencia ante los cambios de humor, por el aliento constante a seguir adelante y la comprensión por el tiempo dedicado a esta ardua tarea de concretar la tesis.

A mis viejos, Teresa y Carlos, por estar siempre ahí, incondicionales para mí, acompañándome en todo lo que me propongo en la vida.

A Andrés por impulsarme a creer en mí.

A todos ellos, GRACIAS.

¹ Srta. Bimbo, “Furia Bebé”, en Futuröck FM.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| Sigla | Nombre |
|--------------|--|
| ANSES | Administración Nacional de la Seguridad Social |
| AFDC | Aid to Families with Dependent Children |
| ALBA | Alianza Bolivariana para las Américas |
| Alianza PAÍS | Movimiento Alianza Patria Activa i Soberana |
| AL | América Latina |
| ALCA | Área de Libre Comercio de las Américas |
| ARI | Movimiento Argentinos por una República de Iguales |
| AAFF | Asignaciones Familiares |
| AFAM | Sistema de Asignaciones Familiares |
| ANEP | Administración Nacional del Enseñanza Pública |
| AUE | Asignación Universal por Embarazo para Protección Social |
| AUH | Asignación Universal por Hijo para Protección Social |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BM | Banco Mundial |
| BPS | Banco de Previsión Social |
| CABA | Ciudad Autónoma de Buenos Aires |
| CTA | Central de Trabajadores Argentinos |
| CAIF | Centro de Atención a la Infancia y la Familia |
| CEDLAS | Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales |
| CELS | Centro de Estudios Legales y Sociales |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CCT | Conditional Cash Transfers |
| CEPALSTAT | Bases de datos y publicaciones estadísticas CEPAL |
| CIPPEC | Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Igualdad y el Crecimiento |
| CIEPP | Centro de Investigaciones en Políticas Públicas |
| DNI | Documento Nacional de Identidad |
| EPPS | Encuesta de Percepción de Planes Sociales |
| ENCOPE | Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal |

| | |
|----------|--|
| EB | Estado de Bienestar |
| EPH | Encuesta Permanente de Hogares |
| ESSPROS | Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social |
| FGS | Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FRENAPO | Frente Nacional contra la Pobreza |
| FONAVI | Fondo Nacional de la Vivienda |
| IPC | Índice de Precios al Consumidor |
| ISI | Industrialización por Sustitución de Importaciones |
| IDH | Ingreso para el Desarrollo Humano |
| INAU | Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay |
| INDEC | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos |
| MSR | Manejo Social del Riesgo |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| MDS | Ministerio de Desarrollo Social |
| MIDES | Ministerio de Desarrollo Social |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MSP | Ministerio de Salud Pública |
| MTEySS | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social |
| MTySS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| MTSS | Ministerio de Trabajo y Seguridad Social |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| NRAF | Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares |
| ODM | Objetivos de Desarrollo del Milenio |
| OPP | Oficina de Planeamiento y Presupuesto |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| OISS | Organización Iberoamericana de Seguridad Social |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONGs | Organizaciones No Gubernamentales |

| | |
|----------------|--|
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| PT | Partido de los Trabajadores (en portugués Partido dos Trabalhadores) |
| PE | Plan de Equidad |
| PPS | Piso de Protección Social |
| Plan FINES | Plan de Finalización de Estudios |
| PANES | Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social |
| PBI | Producto Bruto Interno |
| PROCOPA | Programa Coparticipado |
| PROAS | Programa de Asistencia Solidaria |
| PAGV | Programa de Atención a Grupos Vulnerables |
| PROGRESA | Programa de Educación, Salud y Alimentación |
| PROEDIS | Programa de Empleo de Interés Social |
| PEP | Programa de Empleo Privado |
| PRENO | Programa de Entrenamiento Ocupacional |
| Programa REPRO | Programa de Recuperación Productiva |
| PJJHD | Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados |
| PIT | Programa Intensivo de Trabajo |
| PRONAPAS | Programa Nacional de Pasantías para la reconversión |
| PRONASOL | Programa Nacional de Solidaridad |
| PROGRESAR | Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina |
| PTC | Programas de Transferencias Condicionadas |
| PTRC | Programas de Transferencias de Renta Condicionadas |
| RIPSO | Red Interamericana de Protección Social |
| SMVM | Salario Mínimo, Vital y Móvil |
| SIEMPRO | Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales |
| SISFAM | Sistema de Información y Selección de Familias Beneficiarias de Programas Sociales |
| SIPA | Sistema Integrado Previsional Argentino |

| | |
|--------|--|
| SIPROF | Sistema Integrado de Protección a la Familia |
| SUAF | Sistema Único de Asignaciones Familiares |
| SUSS | Sistema Único de Seguridad Social |
| TANF | Temporary Assistance for Needy Families |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas |
| UNGS | Universidad Nacional de General Sarmiento |
| UNLA | Universidad Nacional de Lanús |
| UNLP | Universidad Nacional de La Plata |

INTRODUCCIÓN

La presente Tesis para optar por el título de Magíster en Intervención Social (Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires) se realizó en el marco del proyecto de investigación UBACyT PIUBAMAS “Reconfiguración de los regímenes de bienestar posneoliberales y de la pobreza persistente en América Latina. Las familias pobres como objeto de problematización e intervención del Estado Social” (programación científica 2013-2016)², dirigido por la Dra Adriana Clemente³, en el que participo en condición de becaria de doctorado por la Universidad de Buenos Aires.

En este sentido, las indagaciones que se desarrollan en este trabajo constituyen una primera aproximación al estudio de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC)⁴ como modalidad de intervención sobre la pobreza, cuyo abordaje se continuará profundizando en la instancia de elaboración de la Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales.

Los PTC constituyen una modalidad específica de intervención gubernamental sobre la pobreza, en general, y la pobreza extrema, en particular, que surge en América Latina (AL) y el Caribe a mediados de la década de los noventa.

La estructura básica común de estos programas consiste en prestaciones monetarias que contemplan la exigencia de condicionalidades en materia de salud y educación y que priorizan la titularidad femenina, articulando objetivos de alivio de la pobreza en el corto plazo y objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo a fin de resolver la pobreza persistente al buscar quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza.

A partir de las experiencias pioneras de Brasil y México, los PTC se han impuesto en la región como la principal forma de intervención estatal para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo ha logrado crecer en número, sino también consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura y alcance geográfico y, en muchos casos, asegurar su institucionalidad dentro de la política social de cada país.

Este proceso de surgimiento y consolidación de los PTC se produjo en el contexto de redefinición de la noción de protección social en el diseño e implementación de políticas

² Cabe señalar que esta investigación tiene continuidad, en la actualidad, en el proyecto “Bienestar en América Latina. La condicionalidad real y simbólica de las políticas asistenciales ante el aumento de la incertidumbre en la sociedad” (UBACyT PIUBAMAS, programación científica 2014-2017).

³ Co-dirigido por el Dr. Alejandro Rofman y el Lic. Martín Moreno.

⁴ Utilizamos la denominación “Programas de Transferencias Condicionadas” (PTC) adoptada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre las diversas acepciones que pueden encontrarse en la bibliografía sobre la temática.

sociales dirigidas a la población en situación de pobreza y, dado que estos programas responden a una lógica más económica que social, resulta relevante componer los debates que atraviesan dicha redefinición y su relación con los PTC, teniendo en consideración el rol asignado al Estado en la provisión de bienestar que defina cada sociedad en cada contexto particular, ya que la transferencia monetaria por si sola no resulta suficiente para abordar la problemática de la pobreza en su complejidad (en tanto la misma no se agota en la situación de carencia económica sino que involucra otras dimensiones).

De modo que, a partir de los análisis y reflexiones que presentamos en este trabajo, buscamos contribuir a la revisión crítica de los debates sobre la posición de los países respecto a la protección social como atributo principal del Estado en la provisión de bienestar. Para ello abordamos el estudio de los PTC desde diferentes planos de análisis.

En primer lugar, situamos la discusión de los PTC en el contexto de AL y el Caribe con el objeto de problematizar que, no obstante el uso de un instrumento de política social similar, las experiencias concretas parten de posicionamientos políticos e ideológicos disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado, que se sustentan en concepciones diversas de la pobreza, de sus causas y efectos, y por consiguiente, de las formas de abordarla.

En segundo lugar, centramos el análisis de los PTC en las experiencias llevadas adelante por los llamados gobiernos “progresistas” que, durante la primera década del siglo XXI, signaron el escenario político regional (Gudynas, Guevara y Roque, 2008). Consideramos que estos gobiernos, a pesar de las diferencias y matices en las medidas efectivas, tienen en común la revalorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar como así también la mirada respecto a las políticas sociales y la pobreza.

Dentro de este conjunto de gobiernos, ponemos el foco en las experiencias de Argentina y Uruguay, ya que constituyen dos casos paradigmáticos que los diferencian de los programas del resto de los países de la región. En ambos casos, los PTC se encuentran insertos en el Sistema de Seguridad Social. Tanto la Asignación Universal por Hijo (AUH) como el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF), implementados desde 2009 y 2008 respectivamente, se presentan como una ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares (AAFF), prestación clásica de la seguridad social, incluyendo a sectores que estaban históricamente excluidos de dicho sistema. Inserción que también se expresa en los organismos responsables de su implementación, a saber: la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) y el Banco de Previsión Social (BPS) respectivamente, ambos a cargo de la administración de los componentes contributivos del sistema. Creemos que esta particularidad nos permite reflexionar sobre la tensión seguridad y ayuda social intrínseca a la

noción de protección social, y problematizar cuál de estos componentes se ve más fortalecido en las formas concretas que asumen los PTC en estos casos.

Por último, consideramos de interés complementar el análisis de los enfoques que subyacen a los PTC con la indagación sobre la forma en que estos debates se expresan en el escenario de implementación, a partir de la perspectiva de las familias destinatarias y con foco en la significación y valoración atribuida a la prestación como así también en sus implicancias en las expectativas de las mismas. Cabe señalar que, dada las limitaciones de este trabajo, este abordaje se realiza sólo para el caso de Argentina, en particular del conurbano bonaerense. Sin embargo, creemos que éste constituye un aporte de relevancia en un aspecto poco estudiado de los PTC, como es la producción de expectativas (Dapuez, 2016). Existe una abundante producción académica internacional, regional y local en torno de los PTC. Muchos trabajos, a partir de las distintas experiencias regionales, describen de modo detallado y comparable diversos aspectos de estos programas: características, prestaciones y condicionalidades, inversión y cobertura, impacto en los principales indicadores sociales, entre otros. Por otro lado, algunas producciones reconstruyen diversas experiencias de PTC, en particular aquellas consideradas emblemáticas dentro de este universo de programas. Sin embargo, son escasas las investigaciones vinculadas a las expectativas que producen estos programas, en particular, desde la perspectiva de las propias familias destinatarias. Tal indagación es central para comprender las implicancias que los PTC tienen a nivel microsocioal y los efectos que frecuentemente éstos no se proponen desde sus diseños (Zibecchi, 2013).

1. Objetivos e supuestos de investigación

En función de la línea argumental precedente, y a partir de la centralidad que en la actualidad asumen los PTC como modalidad de intervención sobre la pobreza en AL y el Caribe, en esta investigación nos propusimos, como **objetivo general**, *conocer cómo se reconfigura la protección social como atributo principal del Estado en la provisión de bienestar para los sectores más pobres*, considerando los PTC de Argentina y Uruguay en el contexto de su surgimiento y consolidación; y *sus implicancias en las expectativas de las familias objeto de estas políticas*, con foco en el escenario del conurbano bonaerense.

Para ello, nuestros **objetivos específicos** fueron:

- 1) Componer el debate regional en torno a los PTC a fin de problematizar las diversas concepciones sobre la pobreza y su superación como así también respecto a las intervenciones sociales del Estado que subyacen a estos programas en las experiencias concretas.
- 2) Conocer cómo se problematiza la tensión seguridad y ayuda social en los PTC, en particular en las experiencias de Argentina (AUH) y Uruguay (NRAF) en el contexto de su surgimiento y consolidación.
- 3) Indagar en la significación y valoración que las familias receptoras asignan a la prestación monetaria y sus efectos en la producción de las expectativas de las mismas, con foco en la experiencia del conurbano bonaerense.

Orientaron nuestra indagación, los siguientes **supuestos de investigación**:

- No obstante el uso de un mismo instrumento de política social, en cada país la implementación de los PTC parte de posicionamientos políticos e ideológicos disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado, los cuales se sustentan en concepciones diversas sobre la pobreza (causas y efectos) y, por ende, de las formas de abordarla.
- A pesar de que los PTC de Argentina y Uruguay impliquen una ampliación de una prestación clásica de la seguridad social, en la experiencia del NRAF, a diferencia de la AUH, se encuentra más fortalecido el componente de asistencia por la forma en que es definido el sujeto destinatario como así también por la lógica con que opera el programa.
- La transferencia monetaria, acompañada de otro conjunto de intervenciones sociales y en un contexto económico expansivo, otorga cierta previsibilidad de ingresos a las familias receptoras de la prestación, tornando más plausible la ampliación de sus márgenes de acción y, por ende, de sus expectativas a fin de atender otras necesidades más allá de su reproducción básica.

2. Abordaje metodológico

En este marco, desde el punto de vista metodológico, para contribuir a la revisión crítica de las orientaciones que asumen los debates sobre la posición de los países respecto a la protección social como atributo del Estado de Bienestar, a partir de la centralidad que han adquirido en la región los PTC, nos propusimos problematizar la tendencia a globalizar las estrategias de intervención sobre la pobreza con independencia del contexto particular en que ésta se expresa. A su vez, nos propusimos indagar, desde la perspectiva de las familias destinatarias, la forma en que estos debates atraviesan el escenario de implementación de estos programas.

Para ello, adoptamos la perspectiva general de análisis que entiende a la realidad social como resultado de la interrelación entre estructuras objetivas y la acción llevada adelante por los actores sociales. De Bourdieu nos interesa su insistencia sobre la reflexividad como un componente necesario del análisis social que permite objetivar la distancia objetivante; es decir, como una acción que permite sostener el análisis al control crítico y a la reflexión constante (Bourdieu y Wacquant, 2005). Los aportes de Bourdieu pueden interpretarse como un intento por superar el dualismo entre estructuralismo y subjetivismo que dominó la escena de la teoría social, mediante la defensa de un enfoque que se centra en la relación entre agentes y estructuras para el abordaje de lo social que se materializa en la denominada “teoría de la práctica”.

También adoptamos la noción de “doble hermenéutica”, esto es: reconocer que el universo del que se ocupa el análisis sociológico ya tiene una primer interpretación en los marcos de significado que ponen los actores sociales en juego en su producción y reproducción de la vida social, y que, por tanto, el analista realiza una interpretación de segundo grado del mundo ya interpretado por los sujetos. Así, el cientista social debe ser capaz de manejar diestramente tanto los marcos de significado que manejan los sujetos como dominar los marcos teóricos que permiten la explicación y comprensión de ese mundo en clave de la ciencia social (Giddens, 1993).

La investigación tiene carácter descriptivo y realiza un abordaje desde un enfoque cualitativo, a fin de penetrar en la complejidad del objeto de estudio y proporcionar una descripción densa que considere el contexto y los significados atribuidos por los actores involucrados tanto en el diseño como en el escenario de implementación de estos programas. Creemos que este enfoque resultó adecuado a los fines de nuestra indagación porque, como plantea Vasilachis de Gialdino (2006),

...la investigación cualitativa se interesa, en especial, por la forma en la que el mundo es comprendido, experimentado, producido; por el contexto y por los procesos; por la perspectiva de los participantes, por sus sentidos, por sus significados, por su experiencia, por su conocimiento, por sus relatos (p. 28-29).

De ahí que resultan apropiadas para “investigar la construcción social de significados, las perspectivas de los actores sociales, los condicionantes de la vida cotidiana o brindar una descripción detallada de la realidad” (Denzin y Lincoln, 1994 en Sautú, 2001, p. 188).

En relación a los objetivos y los diferentes planos de análisis propuestos en los mismos, las unidades de análisis son dos:

1) Los PTC, con foco en las experiencias de Argentina y Uruguay. Cabe señalar que los PTC de AL y el Caribe, a pesar de compartir una estructura básica común, han dado lugar a una

gran variedad de experiencias de acuerdo al contexto particular de implementación de los mismos. En este sentido, la AUH y el NRAF constituyen dos casos paradigmáticos que los diferencian de los programas del resto de los países de la región por su inserción en el Sistema de Seguridad Social, tal como especificamos con anterioridad.

2) Las familias en situación de pobreza persistente, en particular las más jóvenes. Los criterios para la selección de las familias fueron: hogares con jefatura de jóvenes de hasta 35 años de edad; constituidos por parejas o mujeres solas; con tres o más hijos; receptoras de la AUH. Se priorizaron casos en los que existiera con algún factor agravante (discapacidad o enfermedad crónica, embarazo adolescente, problemática de adicciones y/o miembros judicializados) y que residieran en hábitats precarios (villas, asentamientos, barrios poco consolidados).

Se trabajó a partir de un muestreo intencional y el tamaño de la muestra se definió de acuerdo a criterio de saturación, es decir, “el momento en que los nuevos datos no aportan más elementos a los ya relevados” (Kornblit y Petracci, 2004, p. 17), decisión en la que intervienen tres cuestiones: “la combinación de los límites empíricos de los datos, la integración y la densidad de la teoría y la sensibilidad teórica del analista” (Jones, Manzelli y Pecheny, 2004, p. 55).

En este marco, se desarrollaron tres vías de indagación complementarias para abordar el objetivo propuesto:

1) Se realizó una revisión documental y bibliográfica con el propósito de componer el debate regional, tanto político como académico, en torno a los PTC como modalidad extendida de intervención sobre la pobreza. Para ello, hemos revisado diversos trabajos provenientes del campo académico como así también de distintos organismos internacionales de crédito y agencias de desarrollo, entre los que destacamos: Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), CEPAL, Organización Internacional del Trabajo (OIT), etc.

2) Se realizó una revisión documental y bibliográfica con el objeto de conocer las singularidades que presentan los PTC de Argentina y Uruguay.

Dado que nos propusimos un análisis comparativo de caso en base a su nivel de similitud para “poner de relieve lo específico de cada país” (Cochrane, 1997, p. 1), la selección de las experiencias de Argentina y Uruguay se realizó a partir de la presencia de coincidencias entre ambos países en los siguientes aspectos: A) En ambos casos, los PTC se encuentran insertos en el Sistema de Seguridad Social e implican una ampliación del Sistema de AAFP, el cual tanto en Argentina y Uruguay presenta una evolución similar; B) El surgimiento y consolidación de estos programas en Argentina y Uruguay se producen durante las

presidencias de Cristina Fernández de Kirchner y de Tabaré Vázquez respectivamente, los cuales se encuentran entre los denominados gobiernos “progresistas” de la región, por lo cual es esperable cierta mirada común sobre las políticas sociales, el trabajo y la pobreza; y C) Ambos países presentaron una similar evolución de los ciclos económicos durante la primera década del siglo XXI, por lo cual presentan características comunes de los principales indicadores vinculados a crecimiento económico, gasto social, desempleo, pobreza e indigencia, etc.

En este marco, su puso el foco en la indagación de las trayectorias que motivaron la creación de la AUH y el NRAF; en la construcción conceptual de la población destinataria de la prestación y de los principios que subyacen a tal recorte como así también en la lógica con que opera cada programa (objetivos, rol de las transferencias monetarias y tipos o formas de condicionalidades).

Para ello, se recurrió a información documental y bibliográfica producida por: i) organismos públicos vinculados al diseño e implementación de los programas que son objeto de análisis (ANSES, BPS, MIDES, etc.); ii) organismos multilaterales (OIT, CEPAL, BM); y iii) instituciones académicas y afines.

3) Se analizaron 35 entrevistas a familias receptoras de la AUH, realizadas en el marco del proyecto de investigación UBACyT PIUBAMAS 2013-2016 en que se enmarca este trabajo. Las mismas fueron realizadas entre diciembre de 2014 y abril de 2015 en el Municipio de Quilmes, a través de un acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (que facilitó el acceso a las familias vinculadas con el servicio social dedicado a la atención de la demanda directa). Las dimensiones de análisis refieren a la significación y valoración asignada a la prestación por las familias entrevistadas como así también a las expectativas emergentes para atender otras necesidades más allá de la reproducción básica.

3. Estructura de la tesis

En este marco, este trabajo se organiza en cinco capítulos en los que abordamos los distintos planos de análisis de los PTC que nos propusimos.

En el capítulo I presentamos las distintas categorías analíticas que sustenta nuestra indagación y que consideramos relevantes como claves de lectura para el análisis propuesto.

En el capítulo II situamos la discusión respecto de los PTC en el contexto de AL y el Caribe con el objeto de componer el debate regional en torno a estos programas. Para ello, presentamos una caracterización de los PTC, dando cuenta de su origen y evolución en la

región, de la estructura básica común y de los fundamentos teóricos que sustentan, en términos generales, a las distintas experiencias; abordamos los argumentos de defensores y detractores sobre diversos aspectos que resultan controvertidos y polémicos de estos programas; analizamos la heterogeneidad de los casos particulares a partir de la propuesta de tipo-ideales de PTC construida por Madariaga (2009), y posteriormente profundizada por Cecchini y Martínez (2011); y, por último, indagamos en el lugar que le cabe a los PTC en el conjunto más amplio de la política social de los diferentes países de la región. A partir de estas consideraciones, planteamos que el análisis crítico de los PTC de la región debe problematizar el ideario de protección que orienta las intervenciones sociales del Estado en cada caso particular.

En el capítulo III abordamos los PTC de Argentina y Uruguay, la AUH y el NRAF respectivamente, implementadas por gobiernos enmarcados en lo que se denominó “progresistas” durante la primera década del siglo XXI. Por eso, presentamos una caracterización de los gobiernos llamados “progresistas” que enmarcan el contexto, con especial énfasis en las particularidades que asumen las experiencias de Argentina y Uruguay; caracterizamos la AUH y el NRAF con foco en sus antecedentes, los debates previos a su creación y las principales características que definen a estos programas; abordamos cómo ambas medidas construyen conceptualmente a su población destinataria y la lógica de funcionamiento con la que operan estos programas, para dar cuenta finalmente cómo se expresa la tensión entre seguridad social y ayuda social en cada uno de los casos. En este sentido, sostenemos que en el caso del NRAF, a diferencia de la AUH, se encuentra más fortalecido el componente de la ayuda social, fundamentalmente al definirse a la población destinataria de la prestación en base al principio de necesidad (en virtud de las características del hogar vinculadas a la situación de vulnerabilidad socioeconómica del mismo) y, también, al asumirse la focalización como criterio de selección de la población objetivo (a través del uso de criterios técnicos y estadísticos).

En el capítulo IV buscamos complementar el análisis realizado sobre los debates regionales en torno a los PTC y sobre las versiones locales que se desarrollan en Argentina y Uruguay con las experiencias paradigmáticas de la AUH y el NRAF, a partir de la indagación sobre cómo estos programas se expresan en el escenario de implementación desde la perspectiva de las familias destinatarias, con foco en la significación y valoración atribuida a la prestación monetaria como así también en las implicancias que ésta tiene en la producción de expectativas a futuro, reflexionando sobre los encuentros y desencuentros entre “lo deseable” y “lo posible” que tensiona a las expectativas de estas familias. Para ello, nos centramos en el

caso de Argentina, en particular en el contexto del conurbano bonaerense, recortando el abordaje al municipio de Quilmes como escenario de implementación de la AUH y a familias jóvenes en situación de pobreza persistente como destinatarias de la misma. En este punto, destacamos la capacidad de proyectar y proyectarse de las familias entrevistadas a pesar de la brecha existente entre sus esperanzas subjetivas y las condiciones objetivas en las que se desarrolla su existencia y su trayectoria social.

Por último, en las consideraciones finales, reconstruimos las principales observaciones surgidas a lo largo de los capítulos precedentes para integrarlos en reflexiones e interrogantes que aporten a la discusión de los PTC, en los diversos planos de análisis que hemos propuesto y consideramos relevantes, poniendo el foco en el ideario de protección que orienta las intervenciones sociales del Estado en cada caso particular, que define el rol del Estado en la provisión de bienestar y, por consiguiente, el lugar que ocuparan los PTC en los sistemas de protección social de los países, lo cual tiene implicancias en la cotidianeidad de las familias destinatarias de estos programas.

CAPÍTULO I

DISCUSIONES CONCEPTUALES

En el presente capítulo presentamos las categorías analíticas que sustentan este trabajo y que nos permiten el abordaje de los PTC desde los diferentes planos de análisis propuestos.

En este sentido, recorreremos conceptualmente la noción de política social y sus efectos en la producción de bienestar a partir de la configuración de determinados “regímenes de bienestar” o “modelos de política social”, a fin de enmarcar los PTC como intervenciones del Estado para la atención de la pobreza y analizar el rol de estos programas en los sistemas de protección social en los países de la región. Asimismo, exponemos algunas especificaciones sobre la idea de protección social, cuya redefinición en los últimos años contribuyó al proceso de institucionalización de los PTC, dando cuenta de la sustitución operada en este proceso de la noción de seguridad social por la de protección social como principio rector de las políticas sociales y sus efectos en la tensión entre los componentes de seguridad social y ayuda social dentro de los sistemas de política social. También abordamos el concepto pobreza como categoría de análisis e intervención, presentando algunas especificidades respecto de la pobreza persistente, ya que los PTC se sustentan en concepciones diversas sobre la pobreza, sus causas y efectos, y por consiguiente de las formas de abordarla. Por último, exponemos los debates en torno a la noción de necesidad debido a sus implicancias en la definición de las políticas sociales, deteniéndonos en la categoría expectativa ya que nos permite indagar en la perspectiva de los sujetos destinatarios de los PTC.

1. Acerca de la política social: un intento de delimitación conceptual

Conceptualizar qué es la política social nos enfrenta a diversas definiciones enmarcadas en diferentes perspectivas teórico-ideológicas. Como afirma Montoro Romero, el “término *política social* querrá decir cosas bien distintas según la concepción del mundo que se tenga” (2013, p. 3, énfasis en el original).

Entre los trabajos que abordan las corrientes o perspectivas más importantes de análisis de la política social, podemos destacar a Adelantado, Noguera, Rambla y Saéz (1998) y a Pastorini (2000).

Adelantado *et al.* (1998) identifican tres grandes corrientes de estudio de las políticas sociales de los Estados de Bienestar (EB) de la posguerra:

1) La tradición marxista y neomarxista que concibe a los EB y a la política social moderna desde dos puntos de vista (a menudo complementarios): el funcional, como instrumento al servicio de la reproducción del modo de producción capitalista; y el de la lucha de clases, como resultado del poder de presión de la clase obrera. En este marco, desde el punto de vista de la estructura social, son las relaciones de producción capitalistas y la contradicción capital-trabajo las que explican la emergencia de los EB como así también la naturaleza y funciones de sus políticas sociales.⁵

2) Las tradiciones no marxistas (entre ellas, la estructural-funcionalista, la weberiana y la positivista) que, orientadas a análisis más empiristas, ponen el foco en la determinación de los “factores causales” o “variables explicativas” del surgimiento de los EB.

3) La línea de estudio abierta por Esping-Andersen a finales de la década de los ‘80 que incorpora al análisis de los EB y las políticas sociales las nociones de desmercantilización y de estratificación social.

Por su parte, Pastorini (2000) da cuenta de dos perspectivas sobre la política social, a partir del análisis crítico que realiza de la categoría “concesión-conquista”: la tradicional, que entiende la política social en tanto instrumento “neutro” que funciona como mecanismo de redistribución de la renta y re-equilibrio social⁶; y la marxista, que la piensa como espacio y consecuencia de las luchas de clases y como una unidad político-económico-social.⁷

Entre las variadas definiciones que podemos rastrear sobre política social, Fleury (1999) presenta cinco diferentes conceptualizaciones (con sus respectivas ventajas y limitaciones). A saber: aquellas que hacen hincapié en las finalidades que la política social debería cumplir (finalísticas o teleológicas); las definiciones que ponen el énfasis en las acciones y programas que se sitúan en diferentes sectores reconocidos como sociales (sectoriales); las conceptualizaciones que se basan en las funciones que esas políticas suelen cumplir (funcionales); las que hacen el recorte en los instrumentos y mecanismos usados para organizar la acción dirigida a determinados fines (operacionales); y aquellas definiciones que

⁵ Al respecto, los autores señalan que la centralidad que en esta tradición tienen las clases sociales hace que se ignoren o releguen a segundo plano otro tipo de desigualdades y divisiones sociales (por ejemplo las de género) también importantes a la hora de reflexionar sobre la política social.

⁶ “...las *políticas sociales* son concebidas como un conjunto de acciones, por parte del aparato estatal, que *tienden a disminuir las desigualdades sociales*. Así, son pensadas como aquellas actividades que tienen como principal función la ‘corrección’ de los efectos negativos producidos por la acumulación capitalista” (Pastorini, 2000, p. 208, énfasis en el original).

⁷ “...la perspectiva marxista entenderá a las políticas sociales como *mecanismos de articulación tanto de procesos políticos* (que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización/desmovilización de la población, la manutención de las relaciones sociales, la reducción de conflictos), *como económicos* (buscando la reducción de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación y valorización del capital)” (Pastorini, 2000, p. 215, énfasis en el original).

interpretan la política social como producto de una dinámica relacional de poder, en la cual diferentes actores son constituidos, se interpelan, se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias (relacionales).

Danani (2004) afirma que dichas conceptualizaciones no dan cuenta de lo específico de la política social, por lo que propone definirla “por su objeto”. En este sentido, la concibe

...como aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la *distribución secundaria del ingreso* (Danani, 2004, p. 11, énfasis en el original).

Fleury (1999) plantea que en la reflexión en torno a la complejidad del concepto política social debe tenerse en cuenta que existe una contradicción inherente al mismo, derivada de la fusión de los términos “política” y “social”.

En cuanto que la "política" dice respecto a un poder de asignación coercitiva de valores, ejercido por el Estado, el término social se refiere a la sociedad, esfera de interacción de los individuos y grupos, movilizadas voluntariamente, a partir de sus intereses. En ese sentido, el término política social denota, etimológicamente, la contradicción de la separación entre Estado y sociedad, creando una esfera nueva, lo social, imposible de convivir con la concepción política liberal, que sólo considera las esferas del Estado y del mercado (Fleury, 1999, p. 5).

En este sentido, agrega Fleury (1999) que esta complejidad del concepto de política social responde a que involucra: una dimensión valorativa, fundada en un consenso social que se deriva a orientaciones y normativas que permiten jerarquizar prioridades y tomar decisiones; una dimensión estructural, que recorta la realidad en sectores basados en la lógica disciplinar y en las prácticas y estructuras gubernamentales; el cumplimiento de funciones ligadas a los procesos de legitimación y a los de acumulación, en la reproducción de la estructura social; procesos político-institucionales y organizativos vinculados a la toma de decisiones sobre la identificación de los problemas, jerarquización de prioridades y diseño de estrategias, así como la asignación de recursos y medios necesarios al cumplimiento de metas; un proceso histórico de formación de actores políticos y su dinámica relacional en las disputas por el poder; y la generación de normas (legales) que definen los criterios de redistribución y inclusión en una determinada sociedad.

La opción por una u otra conceptualización debe considerar las consecuencias implicadas en cada una de éstas (Fleury, 1999) en los procesos de estructuración social⁸ y en la subjetividad de los actores involucrados (De Sena y Cena, 2014).

En este sentido, siguiendo a Grassi (2003), nos interesa recuperar la naturaleza política de la política social y reposicionar históricamente la cuestión social. Algunos autores, entre los que

⁸ Adelantado *et al.* (1998) afirman que la relación entre política social y estructura social es bidireccional: las políticas sociales “surgen de la estructura social a la vez que contribuyen a configurarla” (p. 126).

podemos mencionar a Castel y Geremek, entienden como política social a las intervenciones institucionales que se ocuparon de las condiciones de vida (y particularmente de la enfermedad, el trabajo y la pobreza) en cualquier circunstancia histórica (Danani, 2009).⁹ Sin embargo, la expresión política social comenzó a utilizarse a mediados del siglo XIX, íntimamente unida a la figura del Estado, para hacer frente a la cuestión social. De ahí que entendemos la política social como una de las formas más importantes de intervención social del Estado capitalista moderno¹⁰ para conjurar las tensiones existentes entre un orden político que pregona la libertad e igualdad formal de los individuos y un orden económico que se asienta sobre la desigualdad estructural impuesta por la mercantilización de la fuerza de trabajo; iniciándose un largo proceso de politización del ámbito de la reproducción al constituirse la cuestión social en cuestión de Estado a través de la estatalización paulatina de las intervenciones sociales hasta entonces bajo la órbita de las instituciones de caridad y las sociedades filantrópicas (Grassi, 2003).

En las sociedades capitalistas modernas la matriz de las condiciones de vida se encuentra en el trabajo, en particular en la forma mercancía de la fuerza de trabajo (que es la forma propiamente capitalista de la relación capital-trabajo), pues ésta organiza la vida colectiva e individual en sentido amplio. De ahí que la política social, como parte del régimen social de acumulación, históricamente se ha ubicado en el centro mismo del proceso de constitución de la forma mercancía de la fuerza de trabajo al regular, de modo indirecto, las condiciones de venta y uso de la misma (Danani, 2004). En palabras de Offe (1990), “la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados” (p. 78).

Desde este punto de vista,

...el rol estatal en el abordaje de la cuestión social no es presentado como neutral, ni “superclasista”, ni una homogénea expresión de los intereses capitalistas netos. Se ubica en la particular intersección de ser un Estado que por su propia constitución alberga una [¿]contradicción[?] constitutiva al sostener la acumulación capitalista atendiendo simultáneamente a los requerimientos de los sectores populares (De Sena y Cena, 2014, p. 30).

Es decir, la solución a los problemas de legitimidad que devienen de esta contradicción constitutiva del Estado capitalista moderno corresponde al orden de lo político y se plasma en

⁹ Por ejemplo, Geremek (1989) y Castel (2009) interpretan como el advenimiento de una “nueva política social” durante el siglo XVI.

¹⁰ El Estado capitalista moderno refiere a la formación histórica cuyos orígenes se remontan a un largo proceso que atraviesa los siglos XVII y XVIII. Al respecto, Grassi (2003) señala que la noción de Estado Moderno se funda en la idea de igualdad y libertad estrechamente vinculada al status de ciudadanía; mientras que la de Estado capitalista erige a éste en superestructura de dominación de una sociedad dividida en clases irreconciliables en la medida en que el capitalismo como modo de producción se funda en la desigualdad estructural y la dependencia resultante de la subordinación del trabajo al capital.

arreglos transitorios y en formas de Estado que dependen de las condiciones histórico específicas que asuma la lucha social y política en cada época (Grassi, 2003). En otros términos,

...en las políticas sociales se expresan y se construyen, simultáneamente, los modos de vida y las condiciones de reproducción de la vida de una sociedad –la vida social, en fin-, condiciones que en las sociedades de clases son siempre diferenciales para los distintos grupos sociales. Ahora, bien: la naturaleza, el rango de variación y los contenidos de tales diferencias (de la *desigualdad*) son objeto de la lucha social y no pueden definirse a priori (Danani, 2004, p. 12, énfasis en el original).

Por lo tanto, son expresión de “la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y su capacidad de protección de los mismos” (Grassi, 2003, p. 25-26) en cada momento histórico.

En este marco, nos interesa analizar los siguientes aspectos de la política social: su efecto en el bienestar a partir de los acuerdos sociales que definen las necesidades de los individuos y los grupos en una sociedad como así también las vías legítimas para su satisfacción, configurando determinados “régimenes de bienestar” (Esping-Andersen, 1993 y 2000) o “modelos de política social” (Titmus, 1981; Danani, 2009); y estrechamente relacionado con lo anterior, su rol en la protección social, atendiendo en particular a la polisemia y alcances de dicha noción en los últimos años en el contexto de AL y el Caribe.

2. Política social y producción de bienestar¹¹

Los individuos y los grupos poseen necesidades sociales que requieren ser realizadas para garantizar la producción y reproducción ampliada de la vida. En las sociedades capitalistas, en consonancia con la constitución de la fuerza de trabajo como mercancía, la producción y acceso a los medios de vida se realiza bajo relaciones de mercado (relaciones de compra y venta). Sin embargo, “no *todas las necesidades* son reconocidas; y/o no *todos los trabajadores* satisfacen sus necesidades por la vía de la venta de su fuerza de trabajo” (Danani, 2004, p. 16, énfasis en el original).¹²

¹¹ Reconocemos que el concepto de bienestar es controvertido e históricamente cambiante. Refiere a una condición no observable directamente, cuya comprensión y comparabilidad de un tiempo o espacio a otro se encuentra atravesada por diferentes posiciones ideológicas que dan lugar a variedad de concepciones y procedimientos “apropiados” para conseguirlo. Como concepto abstracto posee una importante carga de subjetividad propia del individuo, aunque también aparece correlacionado con algunos factores económicos objetivos (Duarte y Jiménez, 2007). En tanto objeto de problematización dentro del campo de las ciencias sociales está asociado a la evolución del Estado de Bienestar y la Teoría de la Utilidad y la llamada Economía del Bienestar (Inglehat, 2000).

¹² “...*la forma mercancía de la fuerza de trabajo se opone a la reproducción ampliada de la fuerza de trabajo o, lo que nuevamente es lo mismo, la mercantilización del trabajo entra en contradicción con toda pretensión de reproducción ampliada de la vida de todos*” (Danani, 2004, p. 16, énfasis en el original).

Esping Andersen (2000) sostiene que existen diversas instituciones sociales, a las que denomina fuentes de gestión de bienestar, que operan en la satisfacción de necesidades y riesgos sociales. El Estado, el mercado y la familia son las instituciones que conforman la tríada del bienestar, las cuales se rigen por principios y lógicas particulares como así también implican diferentes estructuras o mecanismos de poder en su interior. En este sentido, plantea que las dinámicas (relaciones y distribución de responsabilidades) entre el Estado, el mercado y la familia se conjugaron de distintas maneras y produjeron diferentes tipos de regímenes de bienestar en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)^{13 14}, con diversos grados de desmercantilización, niveles de des-familiarización y modalidades de estratificación social, “lo cual supone no solamente distintas maneras que adquiere la gestión de los riesgos y necesidades en una sociedad determinada, sino también las distintas formas de abordar (no siempre satisfactoriamente) las tensiones y contradicciones generadas por la cuestión social” (Ierullo, 2014, p. 9).

Esping-Andersen (1993) define la desmercantilización como el proceso a través del cual “se presta un servicio como un asunto de derecho y (...) una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado” (p. 44), es decir, refiere al grado en que el Estado –a través de las políticas sociales- debilita el vínculo monetario, garantizando el derecho independientemente de la participación en el mercado. El autor señala que la desmercantilización tiene lugar como forma de atenuar el conflicto social que emerge de la mercantilización creciente tanto de las necesidades humanas como de la fuerza de trabajo, por lo tanto, “como sostuvo Polanyi, es necesaria para la supervivencia del sistema. Es también una precondition para conseguir un nivel tolerable de bienestar y seguridad individual” (Esping-Andersen, 1993, p. 59).

La capacidad del Estado para lograr niveles altos de desmercantilización de la fuerza de trabajo no se vincula sólo al nivel de gasto social sino también a los criterios que orientan la implantación de las políticas sociales: la facilidad o dificultad para acceder a los subsidios, el monto de los mismos en función del cual los beneficiarios se verán o no obligado a regresar al mercado de trabajo para garantizar su reproducción y el alcance de los derechos que el Estado garantiza (Rizzo, 2010).

Por su parte, la des-familiarización alude a “aquellas políticas que reducen la dependencia individual de la familia, que maximizan la disponibilidad de los recursos económicos por

¹³ El foco del análisis de Esping-Andersen (1993) es el EB, en particular el “Estado de Bienestar Keynesiano” o “capitalismo de bienestar social”. En este marco, en el presente trabajo utilizamos su argumentación para pensar la política social.

¹⁴ Más adelante retomaremos y profundizaremos en la tipología de regímenes de bienestar construida por Esping-Andersen.

parte del individuo independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales” (Esping-Andersen, 2000, p. 66).

Y, por último, la cuestión de la estratificación social nos conduce directamente a reflexionar sobre qué clase de sistema de estratificación promueve la política social, pues ésta no sólo constituye un forma de intervención en la estructura de la desigualdad y, eventualmente, de corrección de dicha estructura, sino que opera como “un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales” (Esping-Andersen, 1993, p. 44). En palabras de Adelantado *et al.* (1998),

...la política social no sólo ni fundamentalmente hay que entenderla como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado y de sus finalidades explícitas, “naturalizando” e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia, o cualquier otra (...) la política social no sólo se genera a partir de la estructura social, sino que contribuye también a los procesos de *estructuración* social de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en ésta (p. 141, énfasis en el original).¹⁵

En estudios posteriores, Esping Andersen (2001) incorpora a las organizaciones de la sociedad civil dentro de las fuentes de gestión de bienestar (la comunidad en sentido amplio, es decir, tanto los grupos asociados de manera formal como informal).

Este posicionamiento acerca de la multiplicidad de fuentes de gestión de bienestar también lo comparten Adelantado *et al.* (1998), quienes afirman que los recursos del bienestar provienen de cuatro esferas de la actividad social que denominan *mercantil, estatal, doméstico-familiar o informal y relacional o voluntario*. En este proceso, las políticas sociales –en tanto elemento constituyente de los regímenes de bienestar-, son un instrumento privilegiado para reafirmar o modificar la distribución de responsabilidades entre estos sectores “mediante procedimientos de mercantilización o desmercantilización, estatalización o desestatalización, familiarización o desfamiliarización, y comunitarización o descomunitarización” (Adelantado *et al.*, 1998, p. 145). Éstos poseen distinta fuerza en los diversos períodos históricos en estrecha relación con los modelos de política social vigentes como así también en virtud del resultado de los procesos de lucha que llevan a cabo los actores en juego.

Al respecto, Martínez Franzoni (2008) sostiene que “no es de extrañar, después de todo, que la asignación colectiva de recursos a través del Estado tengan la particularidad de incidir y dar formas a las otras prácticas. Se trata de una característica propia de su capacidad regulatoria” (p. 35) porque la política pública moldea, no sólo en el plano distributivo sino también ideológico y cultural, el intercambio mercantil y la división sexual del trabajo.

¹⁵ Véase nota 18 sobre limitaciones en la formulación de los regímenes de bienestar de Esping-Andersen que han sido objeto de críticas.

A continuación presentamos diversas propuestas de clasificación de regímenes de bienestar elaborados por distintos autores tanto para los países industrializados como así también para los países de AL y el Caribe.

2.1. Tipologías y modelos: diversas propuestas de clasificación

2.1.1. Las clasificaciones propuestas para los países industrializados

La tipología de regímenes de bienestar de Esping-Andersen toma como antecedente los tres “modelos de política social del bienestar” que Titmuss¹⁶ construye en función de la participación relativa del Estado, el mercado y las familias en la provisión de bienestar. Por esta razón, consideramos pertinente dar cuenta de los mismos: el modelo residual, el modelo basado en el logro personal-resultado laboral y el modelo institucional redistributivo (Titmuss, 1981; Jonhson, 1990; Fleury, 1997; Draibe y Riesco, 2006; Clemente y Maglioni, 2016).

1) el *modelo residual* que implica un papel mínimo del Estado sólo cuando los mecanismos “naturales” (o socialmente dados) de satisfacción de necesidades –la familia y el mercado– fallan en la prestación de servicios de bienestar;

2) el *modelo basado en el logro personal-resultado laboral* en el cual los programas públicos juegan un rol complementario al sistema vinculado al trabajo, por lo tanto las necesidades sociales deberían satisfacerse sobre la base del mérito, los resultados alcanzados en el puesto de trabajo y la productividad; y

3) el *modelo institucional redistributivo* en el que el Estado asume un papel importante en la provisión de bienestar a través de prestaciones universales independientes del mercado.

A partir de esta taxonomía, identifica a Estados Unidos con el modelo residual, a los países de Europa occidental con el modelo basado en el logro personal-resultado laboral y a los del área anglo-escandinava con el modelo institucional redistributivo.

Por su parte, Esping-Andersen construye una triple tipología de regímenes de bienestar, en la que el primer término de la denominación de cada tipo expresa la tradición del pensamiento socio-político y filosófico en la que se inscribe y el segundo término da cuenta del arreglo político-institucional a que da forma. Además, cada uno de los tipos se organiza en torno a un

¹⁶ La tipología de Esping-Andersen, y de sus interlocutores, es tributaria de una larga tradición de la sociología histórica comparada en política social, en la que se destacan no sólo los trabajos de Titmus (1958), sino también de Marshall (1964), Briggs (1961), Rimlinger (1971), Hecló (1974), Wilensky (1975), Flora y Heidenheimer (1986), Alber (1986), Ferrara (1984), Ascoli (1984), Korpi (1983), entre otros.

principio, “representado por la institución en la que está *principalmente* depositada la expectativa y la responsabilidad por el bienestar” (Danani, 2009, p. 41, énfasis en el original): el régimen de bienestar liberal, el régimen de bienestar conservador-corporativo y el régimen de bienestar socialdemócrata.

1) El *régimen de bienestar liberal* se sustenta en el mercado como *locus* de la solidaridad, por lo tanto, individualiza los riesgos, fomenta las soluciones de mercado y minimiza el rol del Estado a la asistencia social previa comprobación de necesidades. De modo que este tipo de régimen, de los que son ejemplo países como Estados Unidos, Canadá y Australia,

...minimiza los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos (Esping-Andersen, 1993, p. 47).

2) El *régimen de bienestar conservador-corporativo* se distingue por su segmentación entre familiarismo (protección social centrada en la familia como dispensadora de cuidados y responsable de sus miembros) y estatus (divisiones de estatus corporativistas que impregnan los sistemas de seguridad social con un marcado legado histórico estatista), y por la acción subsidiaria del Estado y el carácter marginal del mercado. En este caso, prima la asistencia (necesidad) por sobre los derechos, cuyo acceso está vinculado a la clase y al estatus social. Casos como los de Alemania, Austria, Francia e Italia son representativos de este tipo.

3) El *régimen de bienestar socialdemócrata* se caracteriza por su orientación universalista, igualitarista y comprometida con la noción de derechos de ciudadanía. En este tipo el Estado ocupa un rol central, frente a las posiciones marginales de la familia y del mercado, con el objetivo de desmercantilizar el bienestar y socializar los riesgos: “Todos tienen subsidios, todos son dependientes” (Esping-Andersen, 1993, p. 49).¹⁷ Se encuentran dentro de este tipo países como Suecia, Dinamarca, Noruega y Finlandia.

Adelantado *et al.* (1998) sostienen que el análisis de Esping-Andersen, con foco en la mercantilización-desmercantilización, “lleva a pensar en un Estado ‘bueno’, que desmercantiliza a los ciudadanos para compensar los efectos perversos de un mercado capitalista ‘malo’” (p. 123). Asimismo, agregan que la concepción de la desmercantilización ligada a los derechos y a la dependencia del mercado invisibiliza el papel del sector

¹⁷ Al respecto agrega Esping-Andersen (1993): “...el sistema pretende cultivar la solidaridad por encima de las clases, una solidaridad para toda la nación (...) [pero] el universalismo del impuesto proporcional promueve un dualismo involuntariamente, porque las personas pudientes se dirigen a los seguros privados y a la negociación de beneficios adicionales para complementar la modesta igualdad de lo que vienen a considerar niveles habituales de protección social (...) el resultado es que el maravilloso espíritu igualitario se transforma en un dualismo similar al de la asistencia social pública: los pobres confían en el Estado y el resto en el mercado” (p. 45-46).

doméstico-familiar respecto al trabajo doméstico y reproductivo como así también la producción de bienes de uso en la esfera comunitaria. En esta línea se enmarca la crítica feminista a este “enfoque de regímenes de bienestar social”, fundamentalmente a la ausencia de la dimensión del género y de división sexual del trabajo al considerar sólo el modelo hombre-proveedor/esposa-cuidadora en la formulación de los regímenes (Draibe y Riesco, 2006).¹⁸

Fleury (1997), a partir del análisis de algunos casos históricos en países industrializados y las diferentes tipologías previas, elabora una propuesta de tres modelos de protección social que conjuga, por un lado, la naturaleza de la protección social que provee los criterios de organización de la incorporación de las demandas sociales –asistencia social, seguro social y seguridad social- y, por otro lado, la expresión jurídico-política de la relación Estado/sociedad en cada caso –ciudadanía invertida, ciudadanía regulada y ciudadanía universal.

En este sentido,

...además de los elementos ideológicos y valorativos que están en base de los sistemas, se señalan los elementos organizativos e institucionales que viabilizan la implementación de las opciones políticas adoptadas en cada caso. Por ende, en esta tipología se subrayan las relaciones entre los modelos de protección social y las condiciones de ciudadanía generadas en cada caso (Fleury y Molina, 2000, p. 6).

De ahí que las principales características de estos modelos de protección social son:

- 1) En el modelo centrado en la *Asistencia Social* predomina el mercado en la satisfacción de las necesidades y la acción pública se dirige sólo a aquellos grupos sociales que han fracasado para mantenerse adecuadamente por la vía mercantil, definiendo una situación de ciudadanía invertida.
- 2) En el modelo del *Seguro Social* la ciudadanía es regulada por las condiciones de inserción en el mercado de trabajo, con una fuerte presencia de la burocracia estatal en la legitimación de las diferencias entre grupos ocupacionales en base a principios meritocráticos.
- 3) Por último, en el modelo de *Seguridad Social* la protección social se desvincula de las contribuciones pretéritas y se asocia exclusivamente a la necesidad con base en principios de justicia social, donde la acción gubernamental procura garantizar una ciudadanía universal.

Asimismo, la autora señala que,

¹⁸ “Al dejar de lado las dimensiones familiares y de género, también se han omitido factores de peso que tienen impactos cruciales en la singularidad de las experiencias nacionales y en la explicación del cambio: los valores ético-culturales e ideológicos; las representaciones sociales sobre feminidad y masculinidad, maternidad, deberes para con los miembros menores y mayores de la familia; la desigual distribución sexual del tiempo de trabajo. Dimensiones que se traducen, en materia de políticas sociales, en las desigualdades entre hombres y mujeres en los derechos, en el acceso a programas y beneficios, en fin, en la misma ciudadanía” (Orloff, 1996, citado en Draibe y Riesco, 2006, p. 34).

...a pesar de sus diferencias, entre los tres modelos hay un supuesto básico común acerca del modelo de desarrollo económico necesario para su implementación. Se supone la existencia de un círculo virtuoso de la economía, en el cual el desarrollo económico es capaz de generar una tendencia al pleno empleo, acompañada del crecimiento de la masa salarial. Por fuera de esas condiciones ninguno de esos modelos resulta viable, sea porque: el residuo de pobres se transforma en mayoría; o los trabajadores en el mercado formal se reducen con relación al mercado informal; o los recursos fiscales son insuficientes para sostener el patrón universalizado de derechos adquiridos (Fleury y Molina, 2000, p. 9).

A continuación, en el apartado siguiente, presentamos las propuestas de clasificación elaboradas para los países latinoamericanos.

2.1.2. Las clasificaciones propuestas para los países de AL y el Caribe

En AL y el Caribe se observa una variedad de modelos y grados de desarrollo de los sistemas de bienestar en función de las especificidades de la región.¹⁹ En las últimas décadas se han desarrollado diversos estudios que ponen de relieve el desafío de sistematizar y clasificar la variedad de modelos y grados de desarrollo que adoptaron estos sistemas en función de la particularidades del desarrollo económico y político como así también de las heterogeneidades nacionales concretas.

En primer lugar, podemos mencionar la clasificación de Mesa-Lago (1978) de acuerdo a los inicios históricos y grados de maduración de los sistemas de protección social. Al respecto, Fleury y Molina (2000) afirman que

...dicha clasificación se basa en criterios históricos y destaca particularmente el momento en el cual cada país empezó a ocuparse de la protección social de sus habitantes por medio de sus políticas públicas. El punto de arranque es importante tanto porque permite ubicar las corrientes de desarrollo que se vivían en la época y que le dan un sello muy claro a la orientación de las políticas sociales, como también porque entre más temprano se haya iniciado dicha atención son mayores los grados de madurez institucional alcanzados. La madurez institucional se relaciona tanto con la cobertura alcanzada como con la relación entre contribuyentes y beneficiarios al sistema. A mayor madurez, crece la cobertura como también el número de beneficiarios por contribuyente (p. 11).

Esto permite diferenciar en un continuo tres grupos de países: pioneros, intermedios y tardíos.

Los países pioneros son aquellos que tempranamente, hacia los años '20, comenzaron el desarrollo de medidas de protección social para su población en el marco de un proyecto de industrialización y de demandas de los trabajadores urbanos (Fleury y Molina, 2000). Dentro

¹⁹ Los países de América Latina y el Caribe también se plegaron a los esfuerzos por forjar EB. Sin embargo, es objeto de debate si existe o ha existido algo que se pudiera definir como EB (Draibe y Riesco, 2006). “Estado de bienestar truncado” (Fiszbein, 2005) o “modelo parcial de EB” (CEPAL, 2006) son algunas de las denominaciones que se le han asignado en la literatura. En la práctica tuvieron trayectorias disímiles en términos de consolidación institucional y de cobertura de los servicios públicos, como así también limitada cobertura de las prestaciones vinculadas al trabajo asalariado debido a los altos niveles de informalidad que caracterizan a los mercados de trabajo de la región.

de este grupo se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Chile y Uruguay. La evolución de estos sistemas resultó en

...una cobertura universal o casi universal en servicios de protección social básicos, una marcada estratificación en la calidad y condiciones de acceso de los mismos, un rango directamente estratificado de servicios para la población, y situación de masificación y déficit estructural en materia de recursos y gastos (Filgueira F., 1999, p. 7).

Los países intermedios desarrollaron acciones de protección social alrededor de los años '40 bajo influencia del Plan Beveridge. Se caracterizan por la baja cobertura, el alto volumen de gastos en salud y la existencia de sistemas más unificados. Costa Rica, Panamá, México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Venezuela pertenecen a este grupo (Fleury y Molina, 2000).

Los países tardíos, aquellos que recién hacia finales de los años '50 y principios de los '60 comienzan el desarrollo de la protección social, presentan una extremadamente baja cobertura poblacional, un limitado menú de opciones en materia de servicios, y una desproporcionada calidad y cantidad de beneficios a los sectores protegidos (Filgueira F., 1999). República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Haití se encuentran en este grupo.

Fleury y Molina (2000) destacan de la clasificación de Mesa-Lago el haber identificado la estratificación de la cobertura y el grado de fragmentación institucional como particularidades de los sistemas de protección social en AL y el Caribe.

Por su parte, Filgueira F. (1999) –a partir de los trabajos de Esping-Andersen- plantea que “la naturaleza de los sistemas de bienestar en la región encuentran claves explicativas en variables estructurales y en secuencias históricas, antes que en puntos de partida temporales singulares y en los grados de madurez correspondientes” (p. 8), y critica esta forma de clasificación apoyada en indicadores de nivel absoluto de gasto, cobertura alcanzada y madurez de los sistemas de protección social. De ahí que propone la construcción de una tipología a partir de considerar la cobertura (cierta forma del cómo del gasto), el gasto (el cuánto del gasto), y su distribución sectorial y en niveles de prestación de servicios (en tanto aproximación adicional al cómo del gasto).²⁰ De este modo, incorpora el efecto redistributivo

²⁰ Esping-Andersen (1993) sostiene que el nivel de gasto social no refleja adecuadamente el compromiso del Estado con el sistema de bienestar, es decir, el eje de análisis no es cuánto se gasta sino cómo se gasta. Al respecto, Filgueira F. (1999) afirma que “no puede un analista centrarse en el ‘cómo’ se gasta en tanto guía tipológica y desconocer el ‘cuánto’ se gasta, cuando algunos países presentan gastos que alcanzan el 18% del PBI en tanto otros no llegan al 8%. Asimismo, cuando el analista se enfrenta a coberturas poblacionales que varían en un rango del 20% al 90% de la población, debe detenerse en ello para incorporarlo en tanto criterio discriminante e intentar explicarlo. Ahora bien, ello no implica que la crítica de Esping-Andersen no posea aplicabilidad alguna a las realidades latinoamericanas y a la producción académica en torno a ella. Por el contrario, la advertencia metodológica y teórica más importante que imparte el autor posee plena validez.

del gasto público social, “es decir qué tanto el gasto público social permite disminuir las brechas entre los grupos sociales” (Fleury y Molina, 2000, p. 21).

En este sentido, la tipología para clasificar los sistemas existentes en AL entre 1930 y 1970/80, antes de las reformas posteriores, identifica tres patrones regionales: universalismo estratificado, regímenes duales y regímenes excluyentes.

1) *Universalismo estratificado* correspondiente a los casos de Argentina, Uruguay y Chile. Éstos poseen importantes niveles de cobertura en materia de seguro social, salud y educación (primaria y secundaria), pero con un alto nivel de estratificación de los servicios que benefician particularmente a los trabajadores urbanos, del Estado y profesionales. En este sentido, se asemejan, en términos de cobertura y forma del gasto, al modelo corporativo-conservador que Esping-Andersen identifica para los países industrializados.

En este grupo, el desarrollo de los sistemas de protección social implicó un avance notable (en relación a otros países) en variables relativas al bienestar social. Esto se explica, no en su desarrollo temprano, sino en la economía política del desarrollo nacional y en la administración política del mismo.

En otras palabras, el éxito de modelos de exportación anclados en bienes primarios con baja demanda de mano de obra, la fuerza de los trabajadores inmigrantes sindicalizados y el arreglo corporativo institucionalizado, serían las variables explicativas que permitieron que los sistemas fueran universales, que se diera redistribución aunque no hasta el punto de eliminar la estratificación inicial (Fleury y Molina, 2000, p. 21).

2) *Regímenes duales*, integrado por Brasil y México, combinan universalismo estratificado en sectores urbanos y exclusión en sectores rurales. Se trata de países que presentan una elevada heterogeneidad regional en su desarrollo económico,

...siendo su característica el proceso de sustitución de importaciones apoyado por las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra. En los grupos poblacionales asegurados predomina, entonces, un modelo de incorporación corporativo y los sistemas de protección amortiguan la estratificación, teniendo el gasto de nuevo un carácter redistributivo. En los sectores populares de las zonas de menor desarrollo económico predominan formas clientelistas y patrimonialistas de incorporación (Fleury y Molina, 2000, p. 21).

3) *Regímenes excluyentes* en los que unos pocos se benefician del gasto público social, se caracterizan por bajos niveles de cobertura y por la apropiación por parte de las élites de los beneficios sociales (en particular en materia de seguros sociales y salud, ya que la educación presenta características duales). En este marco, el Estado asume rasgos depredatorios que profundizan las diferencias, es decir,

Entender regímenes de bienestar y compararlo requiere clasificaciones tipológicas y no de continuo” (p. 8). Además agrega que “nos interesa el ‘cómo’ en tanto distribución sectorial y cobertura población, sólo en segunda instancia en tanto desmercantilización” (p. 9).

...élites que se apropian del aparato estatal y que apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave utilizan la capacidad fiscal de estos estados para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales (Filgueira F. , 1999, p. 14).

Dentro de este grupo se encuentran República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

Al respecto de esta clasificación, Fleury y Molina (2000) afirman que es posible incluir una cuarta categoría, llamada “países universalistas”, que incluiría los casos de Costa Rica y Cuba que poseen coberturas universales pero sin el componente de estratificación propio del primer grupo.

La tipología de Filgueira F. fue retomada por Barba Solano (2003, 2004, 2005 y 2007), quien la elaboró con mayor detalle. Sin embargo, éste le otorga un sentido teórico distinto porque separa los conceptos de paradigma y régimen de bienestar para diferenciar las construcciones heurísticas o tipos ideales y las reconstrucciones empíricas: “considera que el régimen es la operacionalización empírica, en un país determinado, de paradigmas políticos que constituyen tipos ideales” (Martínez Franzoni, 2008, p. 42).²¹ Al respecto, plantea que, en distintas etapas, en cada régimen pueden articularse, yuxtaponerse o entrar en conflicto diversos paradigmas. Asimismo, señala que “no es posible asimilar la región al desarrollo de un solo régimen de bienestar debido a que bajo el paradigma del seguro social pueden identificarse por lo menos tres tipos de arreglos institucionales: los universalistas, los duales y los excluyentes” (Uribe Gómez, 2011, p. 45).

Luego de las reformas sociales y económicas implementadas desde los años ‘80 en los países de la región, Barrientos (2004) afirma que AL pasó de un régimen de bienestar conservador-informal (con rasgos similares a los regímenes corporativo-conservadores de los países de Europa continental de la tipología de Esping-Andersen) a otro liberal-informal (con similitudes al tipo liberal pero carente de programas focalizados sólidos):

La principal fuente de protección eran sistemas estratificados de seguridad social, asociados al empleo y destinados sólo al trabajo formal. El trabajo informal dependía de sus ingresos y estrategias familiares para hacer frente a riesgos como la enfermedad y la vejez. La diferencia radica en que, en las últimas décadas, los riesgos afrontados colectivamente se han reducido, las políticas públicas se han replegado y las personas se encuentran crecientemente libradas a su propia suerte (Martínez Franzoni, 2008, p. 44).

Respecto al planteamiento de Barrientos, Martínez Franzoni (2008) señala que su aporte trasciende la intencionalidad y la retórica legal para enfocarse en las prácticas; pero que, no obstante, resulta inadecuada la generalización de toda la región bajo un mismo régimen de

²¹ De modo contrario, Martínez Franzoni (2008) considera que el régimen es el tipo ideal y los paradigmas de políticas constituyen sólo uno de sus componentes (junto con la economía política, los filtros domésticos, entre otros).

bienestar como así también resulta cuestionable la denominación “liberal” para algunos países de región.

Por su parte, Filgueira F. (2004) reelabora su tipología de Estados Sociales a la luz de las reformas estructurales y plantea que se abren dos caminos:

...el liberalizado de Argentina y Chile, y el de reformas más reticentes y graduales de Costa Rica y Uruguay. Más aún, coloca a Brasil en esa ruta pero no sabe dónde ubicar a México, con lo cual “desarma” el tipo dual. Finalmente, continúa agrupando juntos a los excluyentes, aunque reconoce que en estos se produce la creación de programas sociales focalizados destinados a sectores que, con anterioridad a las reformas, carecían de toda intervención del Estado (Martínez Franzoni, 2008, p. 45).

Recientemente, Filgueira F. (2007 y 2009) agregó nuevas dimensiones relacionadas con la desigualdad, la coexistencia de transiciones demográficas en términos de dependencia infantil y de tercera edad, y con la profundización de la urbanización, a fin de dar cuenta de los niveles de desarrollo alcanzados por los países latinoamericanos post-ajuste, con variables para comparar la región con otros contextos y plantear una clasificación en base a grados de desarrollo humano. En este sentido, identifica tres grupos: países con un alto desarrollo humano (Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica); aquellos con un desarrollo humano medio (México, Brasil, Venezuela, Colombia, Panamá, Perú y Paraguay); y países de desarrollo humano medio-bajo (Honduras, Guatemala, Ecuador, Bolivia y Nicaragua). Al respecto, Uribe Gómez (2011) señala que

...con esta comparación el autor evidencia las transformaciones acaecidas en la familia y en el mercado laboral, las recomposiciones urbanas y las reconfiguraciones intergeneracionales de desigualdad y riesgos de salud que han transformado el escenario social de América Latina. Sin embargo, pese a los cambios aún permanecen características de los tradicionales regímenes de bienestar, como en el caso de los antes llamados excluyentes que en la actualidad siguen priorizando políticas focalizadas y restringidas (p. 44-45).

De modo contemporáneo, Martínez Franzoni (2008) analiza los regímenes de bienestar en AL, recuperando los estudios de Esping-Andersen pero resignificándolos desde la perspectiva de género a la luz de la realidad latinoamericana.

A fin de componer cómo se combinan las prácticas de asignación de recursos públicos, mercantiles y familiares que con mayor o menor efectividad generan capacidad para el manejo colectivo de los riesgos, considera las siguientes dimensiones de análisis: el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo (inserción laboral de los sujetos y calidad de la misma), el grado de desmercantilización del bienestar (autonomía del intercambio mercantil por la reasignación de recursos a través de las políticas públicas) y el grado de desfamiliarización del bienestar (autonomía de la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo). Asimismo, incorpora el análisis del desempeño del régimen debido a que, “en vista de las extremas desigualdades que existen en

la región, es importante considerar no sólo prácticas de asignación de recursos, sino también sus resultados en términos de mejores o peores condiciones de vida de la población” (Martínez Franzoni, 2008, p. 85).

A partir de la combinación de estas dimensiones y sus respectivos indicadores, elabora una tipología de regímenes de bienestar en la región en la que identifica tres conglomerados. A saber: estatal-productivista, estatal-proteccionista e informal-familiarista.

1) Régimen *estatal-productivista* en el que se encuentran Argentina y Chile. Éste se caracteriza por una alta proporción de personas con trabajo remunerado formal y con altos ingresos; alta proporción de mujeres cónyuges sin trabajo remunerado; y un fuerte papel de la política social, con foco en la atención de sectores de escasos recursos.

2) Régimen *estatal-proteccionista* que corresponde a los casos de Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay, donde se presenta una alta proporción, pero decreciente, de personas con trabajo remunerado formal; una proporción media de mujeres cónyuges sin trabajo remunerado; y un rol central de la política social en la atención, en especial, de la clase media y el trabajo formal.

3) Régimen *informal-familiarista* definido por una alta mercantilización transnacional con ingresos bajos; una baja proporción de mujeres cónyuges sin trabajo remunerado; y una política social residual, fundamentalmente dependiente de la cooperación internacional. Los países que conforman este conglomerado presentan diferencias de grado que dan lugar a dos subgrupos: por un lado, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay; y por el otro, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana.

Los dos primeros conglomerados presentan diferencias de grado en términos de mercantilización y familiarización, y diferencias cualitativas en términos de desmercantilización (en el régimen estatal-productivista, la política pública está enfocada en la formación de capital humano y en ayudar a quienes no logran mercantilizar con éxito el manejo de riesgos; mientras que en el régimen estatal-proteccionista la política pública se orienta más hacia el manejo colectivo de riesgo en el marco de trabajo formal).

A su vez, entre estos conglomerados y el tercero las diferencias son radicales (tanto de grado como cualitativas):

En los países con régimen informal-familiarista, el manejo de riesgos suele estar sujeto al desempeño del ámbito doméstico. En estos casos, la mayoría de la población depende prácticamente de arreglos familiares y comunitarios para el bienestar, en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes (Martínez Franzoni, 2008, p. 97).

Estos trabajos que hemos revisado brindan herramientas conceptuales y empíricas para abordar el análisis de la evolución de la experiencia latinoamericana en el actual contexto en

que los PTC cobran centralidad en gran parte de los sistemas de protección social de la región debido a su masividad, al desarrollo de estructuras institucionales y a su integración con otro tipo de beneficios (Arroyo, Rebón, Roffler y Morra, 2009).

3. Política social y protección: algunas especificaciones sobre el concepto de protección social

La política social cumple un rol de protección social “como parte de las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, de la reproducción de la vida del conjunto de la población en las sociedades capitalistas” (Danani y Hintze, 2011, p. 14). Castel (2010) plantea que la noción de protección social posee una dimensión socio-antropológica que expresa una necesidad inscrita en el centro de la condición del hombre moderno en una “sociedad de individuos”: estar protegido significa estar a salvo de los principales riesgos capaces de entrañar una degradación del estatus social del individuo, como la enfermedad, el accidente, la vejez empobrecida; dado que “si no se está protegido contra estas contingencias, se vive en la inseguridad” (Castel, 2004, p. 36).²²

En los últimos años el concepto de protección social ha cobrado fuerza en América Latina como eje de las intervenciones sociales de los Estados. Sin embargo, resulta un concepto polisémico pues “cuando se intenta precisar de qué se habla y qué implicancias tiene en términos de institucionalidad y política social, la profusión de usos y abusos resulta la constante” (Repetto, 2009, p. 7). Tanto en su desarrollo conceptual como en la definición de sus objetivos y alternativas de política han participado diversos actores: la banca multilateral, organismos internacionales y la academia; dando lugar a la coexistencia de diferentes concepciones que se materializan, con énfasis desiguales en cada país, en los sistemas de protección social.

En este sentido, podemos mencionar, según la bibliografía destacada sobre el tema, tres enfoques de protección social predominantes:

1) El promovido hacia fines de los años noventa por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, que se enmarca en la perspectiva mayor de “Manejo Social del

²² Al respecto, Corcuff (2014) sostiene que Castel “enriqueció una lectura más directamente sociológica de la historia del individualismo moderno, al ponerla en relación con la constitución del Estado Social. Así, demostró cómo la autonomía individual moderna se apoyó sobre ‘soportes sociales’ (previsión y seguridad social, pensiones o estatuto salarial) que permiten al individuo desligarse de los azares de la vejez, de los accidentes, de la enfermedad o de la coyuntura económica, para proyectarse en el tiempo y culminar una vida personal. El movimiento de autonomización de los individuos necesitaría, pues, condiciones sociales. Este planteo sociohistórico sale al cruce de la ficción liberal de un individuo autónomo desde el comienzo, anteponiendo una individualidad sostenida por dispositivos sociales” (p. 112).

Riesgo” (MSR)²³ y entiende la protección social como “el conjunto de intervenciones públicas destinadas a brindar apoyo a los miembros del sector más pobre y vulnerable de la sociedad, y a ayudar a los individuos, familias y comunidades a mejorar la administración de riesgos” (Holzmann y Jorgensen, 2001 citado en Banco Mundial, s/d, p. 29); siendo los principales objetivos del sistemas o red de protección social: garantizar mínimos y acceso a servicios básicos, fortalecer activos y reducir la vulnerabilidad, inversión en capital humano y reducir la exposición de los sectores más necesitados (BID, 2000 citado en Repetto, 2009).

2) El sostenido por la Organización Internacional del Trabajo a partir de la iniciativa de “Piso de Protección Social” (PPS). La OIT estuvo tradicionalmente vinculada al modelo organizado en torno al mercado de trabajo formal y al sistema de seguridad social contributiva, con foco en las contingencias asociadas (vejez, enfermedad y desempleo). Los mercados de trabajo de las economías latinoamericanas configurados en base a altos niveles de informalidad y el aumento del desempleo a escala mundial en el marco de la crisis internacional de 2008-2009, pusieron en evidencia las limitaciones de esta perspectiva. Por lo tanto, se plantearon nuevos desafíos a este modo de encarar la protección de las personas más vulnerables:

...desde la propia OIT se reconoce la necesidad de generar pisos básicos de protección que no requieran de la afiliación formal al mercado laboral como canal de acceso único a la protección social. Nace así la idea de impulsar a nivel de los Estados un piso fundamental de protección social (*social protection floor*) (Filgueira F., 2013a, p. 41).

En este sentido, en abril de 2009 la OIT junto a otras agencias de las Naciones Unidas impulsaron el PPS²⁴, definido como un conjunto de acciones multilaterales para promover en el ámbito nacional la garantía de acceso universal a los servicios esenciales (agua y saneamiento, nutrición adecuada, salud, educación, vivienda, entre otros) y a la seguridad básica del ingreso (por medio de transferencias monetarias y en especie) a lo largo de todo el ciclo vital, con especial atención a los grupos vulnerables.

Esta propuesta, a su vez, incorpora la progresividad en la ampliación de esferas de protección y provisión, al complementar la idea de piso con la noción de escalera de protección social:

²³ Desde la perspectiva del MSR se considera el bienestar como el resultado de la combinación de los activos presentes en los hogares –capital humano de las personas, capital social, redes y relaciones sociales, capital físico o patrimonial, ingresos y trabajo-, y de los mecanismos de aseguramiento a los que se tiene acceso, sea porque se tomaron decisiones anticipadas o porque éstos forman parte de los arreglos institucionales de la sociedad en función de la severidad y frecuencia de los eventos de quiebre o shock de ingresos (Serrano, 2005) que habilitarían la intervención social de las instituciones del Estado. En este sentido, involucra: tres estrategias para abordar el riesgo (prevención, mitigación y superación de eventos negativos); tres niveles de formalidad (informal, de mercado y público); y diversos actores (personas, hogares, comunidades, ONGs, distintos niveles de gobierno y organismos internacionales) (Repetto, 2009).

²⁴ Esta iniciativa se enmarca en la línea del Pacto Global de 1999, de la promoción de Trabajo Decente del mismo año, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados en el 2000, del Pacto Mundial del Empleo de 2009 (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

De esta manera, sobre la base de un conjunto de transferencias básicas y servicios esenciales que deben garantizar la cobertura universal (dimensión horizontal), se suman otras protecciones, aseguramientos y servicios que surgen de los sistemas contributivos y de los sistemas de aseguramiento voluntario (Filgueira F., 2013a, p. 42).

Para la OIT, en el centro del sistema de protección social continúa estando la seguridad social, considerada ésta un derecho humano²⁵ -que debe ser garantizado a todas las personas por el Estado como principal responsable-, a la vez que una necesidad social y económica para combatir la pobreza y la exclusión social y promover el desarrollo, la igualdad y la igualdad de oportunidades (OIT, 2012).

Filgueira F. (2013a) plantea que la OIT sigue defendiendo un modelo contributivo y que su propuesta es fuertemente normativa y orientada a resultados de cobertura²⁶, ya que es la imposibilidad horizontal de alcanzar a todos mediante el sistema de seguridad social contributivo lo que fundamenta la necesidad de un piso de protección básico no ligado al empleo formal.²⁷

3) El impulsado por organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Naciones Unidas, que vincula la protección social al enfoque de derechos como expresión de la realización de la ciudadanía en función de los acuerdos vinculantes plasmados en los tratados internacionales de derechos humanos y ratificados por los Estados. Dentro de este marco normativo, en materia de protección social, se reconocen el derecho a la seguridad social, al trabajo y a la protección contra el desempleo, a un nivel de vida adecuado para los individuos y las familias que asegure la salud y el bienestar, y a la educación. Asimismo, se incorporan cuatro principios transversales al diseño de políticas sociales: igualdad y no discriminación, participación y empoderamiento, rendición de cuentas y transparencia (Abramovich, 2006).

En este sentido, la Comisión de Desarrollo Social de Naciones Unidas define la protección social como “un conjunto de políticas y programas gubernamentales y privados con los que las sociedades dan respuesta a diversas contingencias, a fin de compensar la falta o reducción

²⁵ “El Piso de Protección Social no define nuevos derechos, sino que más bien contribuye a la materialización del derecho humano a la seguridad social y del derecho a los servicios esenciales, tal y como se definen en los Artículos 22, 25 y 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), e incentiva la observancia del Convenio de la OIT sobre la seguridad social (norma mínima), 102, 1952” (OIT y OMS, 2010, p. 1-2).

²⁶ “La Organización Internacional del Trabajo (OIT) estableció su estrategia para abordar el desafío de extender la cobertura de seguridad social y lograr un mayor desarrollo y mantenimiento de unos sistemas integrales de seguridad social en la resolución y las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo (CTI), en su 100.ª reunión de junio de 2011” (OIT, 2012, p. 1), luego reforzada por la Recomendación núm. 202 sobre los pisos de protección social adoptada en 2012, en el marco de la 101.ª reunión.

²⁷ “Las estrategias de extensión de la seguridad social deberían apoyar el crecimiento del empleo formal y la reducción de la informalidad, y deberían complementarse con políticas activas del mercado laboral, según proceda” (OIT, 2012, p. 8).

sustancial de ingresos provenientes del trabajo, brindar asistencia a las familias con hijos y ofrecer atención médica y vivienda”, destacando que es

...un derecho fundamental de las personas a tener acceso a programas efectivos y eficaces que alivien padecimientos derivados de riesgos sociales tales como enfermedades, vejez, desempleo y la exclusión social, así como a programas que protejan los ingresos de la población proporcionando a ésta seguridad alimentaria, formación profesional, educación suplementaria y viviendas a precios razonables (Secretario General de la ONU, 2001 citado en Repetto, 2009, p. 17-18).

De este modo, incorpora el aseguramiento no sólo de quienes se encuentran insertos en el mercado de trabajo formal sino también de aquellos en situación de pobreza y vulnerabilidad (Cecchini y Martínez, 2011).

Desde esta perspectiva, a fin de construir sociedades más justas e inclusivas, se plantea la necesidad de un contrato o pacto social, que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en las políticas públicas (CEPAL, 2006), para establecer las bases sobre las cuales se quiere construir y regular la convivencia determinando qué derechos son para todos y cómo se los garantiza efectivamente, lo que incluye cuestiones ligadas al financiamiento y la asignación de funciones a los actores públicos y privados involucrados en su desarrollo (Repetto, 2009).²⁸

De ahí que, si bien la protección social debe ser universal en su orientación, debe estar adaptada a las necesidades de diferentes categorías poblacionales a través de instrumentos diferenciados y focalizados²⁹ (CEPAL, 2006), garantizando desde una visión integral y sistémica³⁰ umbrales mínimos de bienestar económico y social a todos los miembros de la sociedad que posibilite sostener niveles de calidad de vida considerados básicos para el desarrollo de las personas, facilitar el acceso a los servicios sociales y fomentar el trabajo

²⁸ Un pacto de protección social es “una ecuación en que los derechos sociales son el horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias son las limitaciones que es necesario enfrentar”, por lo cual “la precisión de cuáles y cuántos derechos están garantizados y, por lo tanto, de qué riesgos está dispuesta a asumir la sociedad como responsabilidad colectiva, debe conducir a la definición explícita de los bienes de carácter público de los que el Estado se hace insustituible e indelegablemente responsable, al margen de si su provisión puede estar a cargo de instituciones públicas o privadas” (CEPAL, 2006, p. 41).

²⁹ “...la protección social está dirigida a responder no solo a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, discapacidad o vejez), sino también a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad” (Cecchini, Filgueira F., Martínez y Rossel, 2015, p. 28), por lo tanto, “la orientación universalista no está reñida con la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera sobre la base del reconocimiento de las diferentes condiciones en que se encuentran las personas (por edad, sexo, etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras)” (Cecchini *et al.*, 2015, p. 45)

³⁰ “La integralidad de un sistema de protección social puede ser pensada a nivel de las políticas, sus planes y programas (la oferta), así como desde los individuos, las familias y las comunidades (la demanda). En el caso de la oferta de políticas y programas, existen dos ejes de integración que deben ser considerados con especial atención durante las etapas de diseño, implementación y operación de los sistemas de protección social: el horizontal (o sectorial) y el vertical (según los niveles administrativos en los cuales se ejecutan las políticas y programas) (Cecchini y Martínez, 2011). Esto significa, entonces, que la protección social no implica solamente transferencias sino articular y adecuar la demanda a una determinada oferta” (CIPPEC, 2011, p. 8).

decente³¹, a partir de la combinación de mecanismos contributivos y no contributivos (Cecchini y Martínez, 2011).

Cecchini y Martínez (2011) señalan una evolución en el concepto de protección social, y por ende en las líneas de intervención, e identifican en el debate cuatro enfoques, a saber:

i) La protección social basada en el empleo formal, estrechamente ligada a la sociedad salarial y, por lo tanto, de base contributiva, que fue predominante durante gran parte del siglo pasado.

ii) La protección frente a situaciones de emergencia, asociada a “redes mínimas de protección” de carácter compensatorio que funcionan a través de intervenciones focalizadas orientadas a sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición (o crisis) económica.

iii) La protección como asistencia y acceso a la promoción, que busca trascender las respuestas centradas solo en el plano de la “emergencia” en pos de intervenciones también orientadas al largo plazo para la atención de la pobreza, a través de acciones de fortalecimiento de los activos con que cuentan las familias.

iv) La protección social como garantía ciudadana, orientada a garantizar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, asegurando niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía.

Al respecto, los autores plantean que estos enfoques son analíticos, por lo tanto, no se presentan en estado puro y sin otras acciones asociadas en los países latinoamericanos.

El surgimiento y consolidación de los PTC en AL y el Caribe se produjo en el marco de esta redefinición de la noción de protección social en el diseño e implementación de las políticas sociales dirigidas a la población en situación de pobreza. La evolución de los distintos enfoques sobre la protección social contribuyó a la institucionalización de los PTC, incorporándose en la agenda de la protección social como las principales políticas sociales para superar la pobreza y reducir la desigualdad.

3.1. De la seguridad social a la protección social: la sustitución conceptual

En el escenario regional, en las experiencias concretas de los países no sólo se observa la coexistencia de estos diversos enfoques de protección social sino también la invocación de los

³¹ Éstas constituyen las funciones específicas de la protección social, que no cubre todas las áreas de la política social, sino que es uno de sus componentes, junto con las políticas sectoriales (salud, educación, vivienda, etc.) y las políticas de promoción social.

términos “protección social” o “seguridad social” de modo desigual, lo cual contribuye a la diversidad de definiciones y concepciones como así también de sus componentes y de los grupos atendidos que subyacen a las políticas y programas.

En este sentido, Cecchini y Martínez (2011) plantean que

...si bien en la mayoría de los países se habla propiamente de protección social, en otros como Costa Rica, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela se manejan conceptos más tradicionales de seguridad social. En otros, el término “protección social” se considera como un sinónimo de asistencia social para pobres y vulnerables, separado de la seguridad social (p. 80).

En esta línea, Repetto y Potenza Dal Masetto (2011) afirman que en el caso argentino la nomenclatura administrativa y del gasto social no reconoce aún de modo formal el concepto de protección social.

Por su parte, en la mayoría de los instrumentos jurídicos que constituyen el marco normativo del enfoque de derechos³² se usa la expresión “derecho a la seguridad social”, a excepción de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que en su artículo 28 utiliza el término “protección social”. Al respecto, Sepúlveda (2011) sostiene que “del trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (órgano encargado de la supervisión del cumplimiento del PIDESC) se puede deducir que los conceptos de ‘seguridad social’ y ‘protección social’ son sinónimos” (p. 14).

Müller (2002) establece que la ambigüedad terminológica puede ser entendida como un tema semántico propio del lenguaje, en el que la práctica social se entremezcla con los lenguajes especializados de las ciencias sociales, dando lugar a significados divergentes que deben ser sometidos a especificaciones, en virtud de las implicancias político-ideológicas que los sentidos otorgados a estos términos tienen en la

...construcción de la protección social como derechos de unos o de otros, o de la exigencia de cumplimiento de deberes de unos u otros, lo que presta (o resta) seguridades diferentes, y por lo tanto alberga y sirve de base a protecciones de tipos muy distintos (Danani y Hintze, 2011, p. 17).

Para Cecchini y Martínez (2011) protección y seguridad social refieren a conceptos diferentes, siendo el segundo un componente de la protección social (el contributivo), junto a la asistencia social y la regulación del mercado laboral. Desde este punto de vista, la protección social constituye un concepto genérico, aglutinador de todo un conjunto de mecanismos de

³² Los tratados internacionales que operan como marco normativo son: Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1948; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966; Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979; Convención sobre los Derechos del Niño de 1989; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de 1990; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 2006; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - “Protocolo de San Salvador” de 1988 (Sepúlveda, 2014).

protección de los ciudadanos³³, cuya función principal es integrar la asistencia social, la seguridad social y los servicios sociales en general (Roca *et al.*, 2012) a fin de garantizar niveles mínimos de vida para todos.

Por su parte, Roca *et al.* (2012) señalan que la seguridad social alude al rol del Estado administrando la asistencia social, los seguros sociales y las prestaciones universales; mientras que la noción de protección social, siguiendo a Bertranou y Bonaris (2005)³⁴ y a Borrajo Dacruz (1989), admite no sólo las acciones públicas sino también las privadas destinadas a proteger a los trabajadores como así también a los sectores más vulnerables de la población, por lo tanto, al conjunto de la ciudadanía. En este sentido, afirman que “el concepto de **protección social** (PS) resulta ser el más abarcativo para hacer mención a las políticas públicas y acciones privadas que actualmente protegen a los ciudadanos de los riesgos sociales, incluyendo en ello la **seguridad social**” (Roca *et al.*, 2012: 26, énfasis en el original).

De modo contrario, Pautassi (2013) argumenta que, mientras la seguridad social refiere a un paquete amplio de prestaciones (establecidas en el Convenio 102 de la OIT de 1952) y a un papel fuerte del Estado en su provisión, regulación y financiamiento, la idea de protección social implica un modelo restringido que marca “el alejamiento de una actividad estatal tan amplia como esa, para acercarse a una en que las personas, las familias, las comunidades y la sociedad civil desempeñan un papel más activo” (p. 82).

En la génesis de la “seguridad social” puede rastrearse, por un lado, el modelo de seguros sociales propuesto por el Canciller Otto Von Bismarck en Alemania a fines del siglo XIX y, por el otro, la iniciativa de protección universal contenida en el Plan Beveridge, publicado por el gobierno de Reino Unido en 1942.

En el modelo bismarckiano, el establecimiento del seguro social de enfermedad (1883), de accidentes del trabajo (1884), de invalidez-vejez (1889) y de supervivencia (1911) – posteriormente reunidos en el Código de Seguros Sociales de 1911- buscaba promover el bienestar de los trabajadores y contener la conflictividad social a través de la participación del

³³ De modo tal que la protección social se asume como categoría totalizadora al presentarse como un sistema amplio, disponible y no selectivo (Clemente y Maglioni, 2016).

³⁴ Bertranou y Bonaris (2005) sostienen que la definición más apropiada es aquella que se puede operacionalizar, por lo cual adoptan la conceptualización del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (ESSPROS), que define a la protección social como “todas las intervenciones de entes públicos y privados que buscan aliviar a los hogares y a los individuos de la carga que significa un conjunto de riesgos y necesidades, donde no está presente ni una reciprocidad simultánea ni un acuerdo individual” (EUROSTAT, 1997). Al respecto, los autores agregan que esta definición, al señalar la no existencia de un acuerdo individual, comprende que la cobertura del riesgo, contingencia o necesidad debe realizarse de forma colectiva; y, a su vez, que los términos riesgos y necesidades permiten ampliar el campo de intervención de la visión restringida, contenida en diferentes definiciones de otras agencias internacionales, que centra la cobertura en los sectores más pobres.

Estado como promotor, agente financiador y de gestión. Este esquema de seguros sociales, que implicó una ruptura con las instituciones de beneficencia,

...se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado. Además, estaba dirigido al asalariado antes que al pobre o al miserable, y finalmente, compelia a los beneficiarios potenciales a contribuir a su financiamiento, con lo que fortalecía el derecho a reclamar el beneficio (Isuani, 1991, p. 11-12).

Por su parte, bajo la consigna “el bienestar de la sociedad no es un efecto de la relación laboral, sino una obligación del Estado hacia sus ciudadanos” (Beveridge, 1909 citado en Roca *et al.*, 2012, p. 27), el Plan Beveridge se propuso garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de subsistencia que abarcara la más amplia gama posible de situaciones de necesidad, a partir de un Sistema Unificado de Seguridad Social basado en tres pilares: salud universal, empleo seguro y asignación por hijos.

Según Beveridge, toda asistencia nacional debe: i) atender todas las necesidades que no están cubiertas por el seguro; ii) atender adecuadamente tales necesidades hasta el nivel de subsistencia, pero ha de ser tenida como algo menos deseable que la prestación del seguro –de otro modo, las personas aseguradas no lograrán nada de sus cotizaciones-; iii) estar sujeta a la necesidad y vinculada a la residencia de las personas; y iv) estar a cargo del tesoro público (Roca *et al.*, 2012). De este modo, sostiene Martínez Gijón (2004), se refuerza el papel de la asistencia en un plan coordinado con el seguro social obligatorio, involucrando al Estado como garante.

En los países centrales y en los del cono sur de AL, el desarrollo de los sistemas de seguridad social, en general, se inscribió en una concepción amplia que incluía: seguros sociales³⁵, asignaciones familiares en función del crecimiento del grupo familiar, asistencia social³⁶ y sistemas nacionales de salud (Pautassi, 2013).

En este sentido, abarca tanto el seguro social como la asistencia social (Pautassi, 2013; Sepúlveda, 2014). El primero ligado al trabajo asalariado y a un esquema de financiamiento contributivo en el que participan trabajadores, empleadores y Estado; mientras que el segundo se rige por criterios discrecionales a partir de definiciones de diferentes categorías de grupos reconocidos en la necesidad (en función de edad, sexo, pertenencia étnica, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otras) y se financia mediante diversos mecanismos de tributación.

³⁵ Los seguros sociales contemplan: 1) pensiones de vejez, invalidez y muerte o sobrevivientes; 2) atención médico-hospitalaria y prestaciones monetarias por riesgos ocupacionales (accidentes de trabajo y enfermedades profesionales); 3) atención médico-hospitalaria y transferencias monetarias por enfermedad común o por maternidad; 4) prestaciones monetarias o indemnización por desempleo.

³⁶ La asistencia social para personas sin recursos incluye pensiones no contributivas o atención médico hospitalaria gratuita.

Sin embargo, a pesar de que el Estado reconoce el derecho a la seguridad social a todos los habitantes –legislando y reglamentando conforme a ello- a la vez que asume la responsabilidad en la prestación de los beneficios directamente a los destinatarios, y que el principio de solidaridad es intrínseco al sistema, el desarrollo de la seguridad social se caracterizó por el acceso selectivo y restringido a los asalariados formales y su grupo familiar (Pautassi, 2013) en el marco de la “sociedad del trabajo” que imperó desde la segunda guerra mundial hasta mediados de la década de 1970.

Las posteriores transformaciones en la producción y en el trabajo, y el consiguiente crecimiento de la economía informal, la pobreza y el desempleo, como así también los cambios en los perfiles epidemiológicos y demográficos, en las familias y en los roles de género, pusieron en evidencia los límites en términos de cobertura, calidad de las prestaciones y de financiamiento de los sistemas de seguridad social. En este contexto, en las últimas décadas la seguridad es cuestionada como noción rectora de las políticas sociales, siendo reemplazada por la idea de protección social.

Al respecto, Pautassi (2013) argumenta que tal sustitución para aludir a la nueva forma de respuesta estatal a las necesidades sociales constituye un retroceso porque ambas categorías implican títulos de derecho, lógicas de funcionamiento y financiamiento, por ende efectos, totalmente diferentes: “es importante una y otra vez establecer las diferencias entre seguridad y protección, entre derechos adquiridos y beneficios asistenciales, entre problemas de financiamiento y restricciones al ejercicio de un derecho; y así sucesivamente” (p. 92).

En esta perspectiva, se entiende que la conceptualización de la protección social del BM vacía el contenido de riesgos que deben ser asumidos socialmente, y que es inherente al desarrollo de la seguridad social. Sojo (2000 y 2003) afirma que este enfoque se basa en tres fundamentos relacionados con el aseguramiento: 1) la respuesta del Estado debe circunscribirse al combate a la pobreza, 2) se enfatiza la respuesta individual para asegurarse contra los riesgos, y 3) se descarta la posibilidad de solidaridad en la diversificación de riesgo; por lo tanto, advierte sobre el reduccionismo en términos de política social que implica circunscribir la responsabilidad pública a políticas focalizadas en los pobres desestimando el principio de solidaridad.

A su vez, Pautassi (2013) agrega que

...esta línea se enmarca en el denominado Consenso pos-Washington, por el cual se incorpora la idea de institucionalidad y de gobernabilidad, en el sentido de proveer “mejores instituciones” y “*good practices*” para lograr un mejor funcionamiento de los mercados. Al mismo tiempo, se promueve un debate sobre la débil institucionalidad de ciertas intervenciones de política social, basadas en el reconocimiento de beneficios particularizados y meramente asistenciales, que excluyen el lenguaje y la lógica de los derechos. A partir de allí han propuesto una “segunda

generación” de programas, que lejos de superar esta visión propone incorporar un marco de derechos, denominado por el Banco Mundial como “marco comprensivo del desarrollo” que define a la pobreza como un fenómeno multidimensional, aunque las vías para superarla son nuevas versiones de antiguos programas de “combate” a la pobreza, en una apuesta mayor por dejar en claro la idea de derechos pero con prácticas focalizadas, aunque de mayor cobertura, pero que distan de ser propuestas de políticas universales y por lo tanto no son respetuosas de derechos. Al mismo tiempo presta especial atención a estimular la formación de capital humano y de capital social, introduciendo una mayor corresponsabilidad en ello a la propia población destinataria (p. 89, énfasis en el original).

Por otra parte, respecto a la visión cepalina que entiende la protección social como garantía ciudadana en el marco del enfoque de derechos, Pautassi (2013) señala que

...la fuerza con que está ingresando el discurso de derechos en propuestas de protección social restrictivas alerta sobre la necesidad de no confundir el discurso que adiciona y agrega garantías asociadas con derechos o programas asistenciales con “filtro de derechos”, con un verdadero modelo de garantías en torno a las obligaciones positivas de satisfacer el derecho a la seguridad social. Esta advertencia debe ser considerada en el marco de los límites que presentan los modelos contributivos, y no sólo por déficit de financiamiento precisamente por garantías ciudadanas (p. 92).

En este sentido, Castel (2004 y 2010) afirma que en la actualidad, en los países centrales como así también –podemos agregar- en los de América Latina, se asiste a una *individualización de las protecciones* que restringe progresivamente los sistemas de protección social a una ayuda, a menudo de baja calidad, reservada a la “población en problemas”. Este deslizamiento progresivo de un modelo generalista de protecciones fundadas en la seguridad y vinculadas al trabajo hacia este modelo minimalista y residual “procede *por sustracción*: concierne a todos aquellos que no pueden entrar en el régimen de la seguridad, en general porque permanecen fuera del trabajo” (Castel, 2010, p. 191, énfasis en el original). Al respecto, sostenemos que la amplia idea de la protección social puede favorecer que, de modo solapado, resulten más fortalecidos dentro del sistema de la política social los componentes de “ayuda” que los de “seguridad”.

Seguridad social y ayuda social se inscriben en tradiciones (e historias) diferentes. La seguridad social involucra el reconocimiento de derechos (como ya mencionamos, acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos –por lo general, trabajadores asalariados formales- pueden invocar esa condición como fuente de derechos); mientras que la ayuda social alude a una acción organizada en torno al principio de la necesidad y vinculada a las características de la persona y de su situación (Costa e Hintze, 2014). En este sentido, la ayuda social refiere a los dispositivos que se da el Estado para actuar, de manera oportuna y temporal, frente a contingencias y/o situaciones específicas de aquellos cuya subsistencia no está asegurada por su inclusión en el mercado de trabajo formal (Clemente, 2015), e implica una “intervención vinculada a un discurso sobreideologizado en torno a la

responsabilización individual (y familiar), un discurso que tiende a personalizar la política social” (Rizzo, 2014-2015, p. 186).

La falta de definiciones sobre las fronteras entre uno y otro conjunto de instrumentos y sus criterios de implementación puede ser funcional para la progresiva transformación de los sistemas de seguridad y su evolución en la medida que los componentes contributivos se ven restringidos.

En este sentido, Castel (2010) plantea que la protección social se enfrentan al siguiente dilema:

¿Hay que defender una concepción de las protecciones con un enfoque *universalista*, que garantice al conjunto de los miembros de una sociedad una cobertura social general, una seguridad social en el sentido fuerte de la palabra? ¿O bien la protección social debe *seleccionar* a sus beneficiarios para dedicarse a hacerse cargo de los individuos y de los grupos que experimentan dificultades particulares, lo que conduciría, en última instancia, a centrarse en “los más desprotegidos”? En otros términos, la protección social ¿consiste en dar a todos condiciones de acceso a la ciudadanía social o en garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia completa de la población?” (p. 189, énfasis en el original).

Dado que esta dicotomía en el régimen de protecciones trae aparejada consecuencias en términos de cohesión social, Castel (2004) recupera el sentido fuerte de la palabra protección social, es decir, como “condición de base para que todos pueden seguir perteneciendo a una sociedad de semejantes” (p. 102) por disponer de un fondo de recursos y derechos comunes del que el Estado es garante.

En esta línea, compartimos que resulta necesario

...considerar que una noción amplia y extendida de seguridad social ha de atender a las transformaciones del mercado de trabajo, las tendencias demográficas, los períodos de transición entre actividad e inactividad sucesivas que sin dudas se topan con la continuidad del empleo que es la base del disfrute de los derechos de la seguridad social –al menos los hasta ahora reconocidos- (...) [lo que implica plantearse] un desacople de las prestaciones de seguridad social de la “relación asalariada formal”. Sin embargo la vía de salida no puede ser a través de protecciones sociales atadas a mecanismos administrativos discrecionales y asistenciales sino a prestaciones que se fundamenten en un derecho a la seguridad social (Pautassi, 2013, p. 98).

Estas reflexiones en torno a los sentidos distintos que subyacen a las nociones de seguridad social y de protección social como principios orientadores de las políticas sociales buscan avanzar en un abordaje crítico de los PTC, ya que éstos en la actualidad han asumido un lugar central en los sistemas de protección social bajo una idea totalizadora de la protección social que engloba sistemas muy diferentes en términos de calidad y cobertura bajo un mismo ideario de protección (que no es tal).

4. Política social y pobreza: el alcance de la noción de pobreza como categoría de análisis e intervención

En este punto, nos interesa avanzar sobre la problematización de la pobreza como categoría de análisis e intervención debido a que en el diseño de las políticas sociales, y en nuestro caso particular de indagación de los PTC, subyacen concepciones ideológicas diversas sobre la pobreza, sus causas y efectos, y por consiguiente de las formas de abordarla.

La pobreza como categoría de análisis se presenta como un concepto cambiante y polisémico, en virtud no sólo de las modificaciones de su referente real a lo largo del tiempo sino también de las diversas interpretaciones en torno al fenómeno que caracterizan el debate académico (y político) para la delimitación conceptual de dicha noción.

Se trata de una categorización problemática porque remite a un fenómeno dinámico y sumamente heterogéneo, en el que convergen y se combinan distintos factores (tanto de orden material como simbólico) que asumen múltiples aristas y particularidades en función de los contextos locales y regionales en que se manifiesta.

Como categoría analítica de las ciencias sociales, el término pobreza ha asumido diversos significados.³⁷ Øyen (2009) plantea que en las investigaciones sobre pobreza las definiciones no son neutrales, “escoger una definición en lugar de otra puede indicar no sólo preferencias académicas sino a veces inclinaciones políticas, sociales y morales. Elegir una definición y no otra puede conducir a diferentes resultados de investigación” (p. 19). En este sentido, la autora agrega que “las definiciones de la pobreza dependen de quien las realiza. Diferentes actores ven cosas distintas, enfatizan aspectos diferentes y desarrollan diversos paradigmas sobre lo que entienden por pobreza de acuerdo a sus disciplinas, posiciones o intereses” (p. 20).

En torno a los disímiles significados en que la pobreza es entendida en las ciencias sociales, Spicker (2009) distingue doce sentidos específicos (es decir, lógicamente distinguibles). Al respecto, plantea que “los sentidos se superponen unos sobre otros; dos o tres definiciones distintas del mismo término pueden encontrarse simultáneamente en una misma posición en el debate sobre la pobreza” (p. 292).

A continuación, presentaremos brevemente las definiciones que Spicker (2009) identifica en las conceptualizaciones sobre la pobreza³⁸, para luego dar cuenta de las contribuciones que

³⁷ Como afirma Clemente (2014), “la investigación social participa activamente de la construcción de la pobreza como un campo polisémico de conocimiento” (p. 27).

³⁸ Cabe señalar que Spicker elabora los grupos de significados en base a los sentidos de la utilización del término “pobreza” más que a contenidos de definiciones.

han aportado al reconocimiento del carácter multidimensional y dinámico del fenómeno de la pobreza.

El primer grupo de definiciones refiere a la *pobreza como un concepto material*, que alude a la idea de “privación, de “carencia”. Por lo tanto remite a nociones tales como “necesidad”, “patrón de privaciones” y “limitación de recursos”. El segundo grupo entiende a la *pobreza en términos económicos*, en particular desde enfoques monetaristas centrados en los ingresos y su medición. Dentro de este conjunto de definiciones, los debates giran en torno a nociones tales como “nivel de vida”, “desigualdad” y “posición económica”. En el tercer grupo de significados la *pobreza se vincula a condiciones sociales*, siendo centrales en las discusiones las nociones de “clase social”, “dependencia”, “carencias de seguridad básica”, “ausencia de titularidades” y “exclusión”. En este sentido, Alcock (1997) señala que “al entender la pobreza, la tarea es entender cómo estas visiones y percepciones diferentes se traslapan, cómo se interrelacionan y cuáles son las implicancias de los diferentes enfoques y definiciones” (p. 4).

El debate contemporáneo sobre la pobreza se ha visto enriquecido por perspectivas y enfoques que cuestionan y trascienden las visiones económicas que la conceptualizan de forma estática y restringida al ingreso y el consumo. En este marco, podemos señalar los aportes de Townsend (1979) sobre el carácter relativo de la pobreza, tanto en lo que refiere al contexto socio-histórico como a los umbrales de bienestar mínimos necesarios para garantizar la participación en la sociedad de pertenencia.³⁹ Desde esta perspectiva, como afirma Saraví (2006), la definición de pobreza

...no debería tomar como referencia la satisfacción de un conjunto absoluto de necesidades básicas, sino las oportunidades individuales de participación en la comunidad de pertenencia (...) Por un lado, los recursos necesarios para lograr este nivel de participación son relativos en términos de tiempo y espacio, es decir, dependen del contexto socio-histórico bajo análisis. Por otro lado, la pobreza constituye una situación de privación relativa a los niveles prevalecientes de participación (p. 23).

La pobreza aparece aquí como un problema fundamentalmente distributivo. Sin embargo, pobreza y desigualdad constituyen dos cuestiones relacionadas pero diferentes.⁴⁰ Al respecto,

³⁹ En palabras de Townsend (1985), “la pobreza puede ser definida de forma objetiva y aplicada consistentemente, sólo en términos del concepto de privación relativa (...) Individuos, familias y grupos de la población pueden ser considerados en situación de pobreza cuando carecen de los recursos necesarios para obtener los tipos de dieta, participar en los actividades y tener las condiciones de vida y las amenidades que son comunes, o por lo menos largamente promovidas o aprobadas en las sociedades a las que pertenecen. Sus recursos son tan severamente más bajos que aquellos comandados por el individuo o familia promedio que, en efecto, están excluidos de los patrones ordinarios de vida, de costumbres y de actividades” (p. 660).

⁴⁰ “Por ejemplo, si hay una hambruna, cualquiera sea la brecha que exista entre ricos y pobres, es evidente que hay pobreza. En el mismo sentido, no parece sensato llamar pobre a alguien que no puede comprar más de un auto cuando el resto de la comunidad está comprando dos o tres. La pobreza es una de las medidas de la

Sen (1984) señala las inconsistencias de considerar a la pobreza sólo en términos relativos al plantear que existe un núcleo irreductible de privación absoluta en la idea de pobreza, independientemente de cualquier situación relativa, que se basa en la noción actual de dignidad humana y de la universalidad de los derechos básicos (Spicker, 2009; Elizalde y Roffler, 2014). Por lo que “Sen le dirá a Townsend que la pobreza es un concepto relativo cuando enfocamos el análisis sobre los recursos, pero adquiere un carácter absoluto cuando nos detenemos sobre las capacidades” (Saraví, 2006 p. 24).

En tal sentido, el enfoque de las capacidades de Sen (1995) considera que las situaciones de pobreza se definen en relación a las capacidades de los individuos para satisfacer un conjunto absoluto de condiciones básicas. La noción de capacidades refleja las alternativas de funcionamientos⁴¹ que las personas pueden lograr y entre las que pueden efectivamente elegir con los recursos de que dispone. De este modo, se subraya “el ingrediente de libertad para escoger y conseguir funcionamientos en un marco de determinadas condiciones, esto es, expresa las oportunidades reales que tiene una persona para alcanzar el bienestar” (Elizalde y Roffler, 2014: 74). En este enfoque, el centro de atención no son los bienes y servicios en sí mismos, lo que importa son “las características o cualidades que proveen a las personas para que tengan posibilidades de elegir un vector de funcionamiento dentro del conjunto de capacidades que pueden adquirir” (Lo Vuolo *et al.*, 2004: 37).

Por su parte, el marco “activos-vulnerabilidades” o “asset-vulnerability-framework” para el estudio de la pobreza en las sociedades contemporáneas, en particular en los países de la periferia, se orienta a demostrar las potencialidades de un abordaje acerca de los recursos –o activos- que pueden movilizar los hogares e individuos, sin circunscribirlo a la noción de capital en términos exclusivamente económicos o monetarios.⁴² Al enfoque desarrollado inicialmente por Moser y Holland (en el marco institucional del BM); Kaztman, Filgueira C., Zaffaroni, Filgueira F. y otros autores (en el marco de la CEPAL Montevideo, la Universidad Dámaso Antonio Larrañaga de Uruguay, la Universidad Católica de Chile y la Universidad de Austin/Texas), proponen el enfoque “estructura de oportunidades-activos-vulnerabilidad” con

desigualdad social pero no es lo mismo que la desigualdad social” (Sen, 1984 citado en Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y Rodríguez, 2004, p. 34).

⁴¹ La idea de funcionamientos refiere a la variedad de cosas que la persona comanda/controla en la conducción del ser o hacer de su vida, que pueden entrar en la valoración del bienestar como realizaciones (Lo Vuolo *et al.*, 2004; Dallorso, 2014).

⁴² Se entiende por activos al “conjunto de recursos que en una instancia dada pueden ser movilizados en busca de mejoras en el bienestar o de evitar caídas en el bienestar de un hogar” (Kaztman, Beccaria, Filgueira F., Golbert y Kessler, 1999, p. 9). Entre estos activos se incluye: el capital humano (salud, educación y conocimiento), el capital social (redes de apoyo, contactos y acceso a información), el capital físico o patrimonial (alimentos, tierra y otros), los ingresos y el trabajo) (Kaztman *et al.*, 1999).

la idea de que la vulnerabilidad social debería ser observada como resultado de la relación entre la disponibilidad y capacidad de movilización de activos, expresada como atributos individuales o de los hogares, y la estructura de oportunidades⁴³, expresada en términos estructurales (Filgueira C., 2001). De este modo, este enfoque se instala en el cruce del nivel microsocioal de individuos y hogares, y macrosocioal de los órdenes institucionales, haciendo visible las raíces estructurales de las situaciones de vulnerabilidad (Bayón, 2013).

Finalmente, de modo más reciente, el concepto de exclusión social ha contribuido a la complejización de las perspectivas de análisis. Arias (2012) señala que éste “ha sido planteado como un concepto que en épocas de globalización permitiría explicar las transformaciones del lazo social, como contrafigura del concepto de integración o de pertenencia societal” (p. 120).

Saraví (2006) alude a tres fuentes teóricas distintas en el debate contemporáneo de las que se ha nutrido el concepto y enfoque de la exclusión social, que se diferencian entre sí en los aspectos que privilegian como disparadores del debilitamiento y/o quiebre del lazo social: la noción de privación relativa de Townsend, la perspectiva de las capacidades de Sen, los estudios franceses referidos a los efectos sobre el lazo social de la crisis de la sociedad salarial (que enfatizan en la dimensión relacional del problema) y los análisis promovidos por la Unión Europea sobre las limitaciones y/o no cumplimiento de los derechos de ciudadanía. Este autor afirma que en las sociedades latinoamericanas la discusión en torno a los procesos de exclusión social debe considerar las características que asume la integración social en estas latitudes, ya que ésta implica un proceso multifiliatorio en el cual ningún lazo posee la fuerza que en otros contextos tiene la relación salarial, los derechos sociales o la participación en el mercado y, a su vez, existen otros lazos sociales más débiles pero que igualmente brindan sentido de pertenencia.

Por su parte, Kessler (2011) señala que en el caso argentino dos nociones sobre exclusión social han tenido amplia difusión: por un lado, la originada en Francia de tipo unitaria o republicana y, por el otro, la desarrollada por la OIT denominada pluralista o multidimensional. En el primer caso, la exclusión se define de forma dicotómica como exclusión de la ciudadanía. Esta categoría, conceptualmente imprecisa, ha sido útil en el contexto francés de una sociedad que se percibe a sí misma como integrada porque

⁴³ Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades, que inciden sobre el bienestar de los hogares tanto porque permiten o facilitan a los miembros del hogar el uso de sus propios recursos como porque les proveen recursos nuevos (Katzman, 1999). Dichas estructuras están asociadas al funcionamiento del Estado, el mercado y la comunidad (Katzman y Filgueira F., 2006).

homogeniza situaciones heterogéneas, facilitando la implementación de políticas sociales y orientando el rol del Estado no sólo a asegurar las condiciones de vida de los pobres, sino fundamentalmente a la lucha contra la exclusión en todas sus formas. En el caso del paradigma pluralista, se establecen tres esferas de exclusión: del trabajo, en el trabajo y de ciertos bienes y servicios válidos según los países. Esta mirada permite pensar la exclusión en relación a distintas dimensiones, que deben ser jerarquizadas debido a las diferentes consecuencias implicadas en la exclusión de cada una de ellas, obligando a reinstalar la discusión en el plano política.⁴⁴

En este marco, nos interesa la problematización de la pobreza como construcción social (Paugman, 2007), ya que para pensarla como categoría de análisis es necesario establecer el alcance de dicho concepto en relación al contexto donde se define esa condición. En esta línea, Clemente (2014) habla de la pobreza como un fenómeno situado, es decir,

...lo que se define como pobreza, en su dimensión colectiva y/o individual, supone además de un marco conceptual, factores de orden macro sociales (aspectos estructurales y coyunturales) y atributos de orden micro social que se materializan en territorios concretos y terminan de amalgamar el modo en que se expresa el problema (p. 24).

La delimitación (conceptual y práctica) de la pobreza como problema de intervención es materia de disputas tanto ideológicas como políticas. En este sentido, las concepciones teóricas son de gran influencia en la orientación de las intervenciones en torno a la pobreza, más que por su poder explicativo, por la capacidad de universalizar las estrategias en ese campo independientemente del contexto particular en que ésta se exprese. Como afirman Lo Vuolo *et al.* (2004), “los conceptos adoptados para definir los contenidos de un determinado problema social configuran en gran medida los criterios que orientan las acciones emprendidas para modificarlo” (p. 21).

Al respecto, Scribano (2008) retoma las nociones de representar e intervenir de Hacking (1983) para plantear que

...el modo cómo nos representamos las cosas implica siempre una forma de contacto con los fenómenos y, por lo tanto, su transformación. Pero también jugamos con un primer sentido de los términos donde intervenir significa un hacer que las cosas pasen en el mundo desde algún esquema interpretativo que se asume como representación de la realidad que se busca “transformar” (p. 41).

Comprender las representaciones sociales que están en el origen de los mecanismos de designación de los pobres, y que se plasman en las estrategias de intervención, permite dar

⁴⁴ Kessler (2011) se interroga a “partir de qué límite en cada una de las esferas se pasa de la desigualdad a la exclusión. Es una pregunta de difícil respuesta porque no puede ser sólo un criterio técnico sino que nos obliga a reubicarnos en la discusión política y, más específicamente, en la de ciudadanía: exige un acuerdo previo sobre núcleo básico de necesidades y garantías que deberían estar asegurados para todos en cada una de las esferas consideradas relevantes. Implica definir esferas y un piso mínimo de necesidades y garantías que deberían estar asegurados para todos por el Estado en cada una” (p. 9).

cuenta de la relación social con la pobreza en cada sociedad (Paugam, 2007). De manera que resulta relevante indagar y reflexionar sobre los modos en que los pobres son construidos en el discurso público y en las políticas resultantes del mismo⁴⁵, ya que

...las percepciones públicas de la pobreza tienen un rol clave en la legitimación de la desigualdad y en la delimitación de las fronteras de la intervención del estado en la provisión de bienestar, en general, y de las políticas de combate a la pobreza, en particular (Lepianka, Gelissen y Van Oorschot, 2010 citado en Bayón, 2013: 103).

En este sentido, nos interesa indagar cómo es construida la pobreza en el diseño de los PTC de la región y cómo esta construcción configura formas de vivenciar (se) de los sujetos intervenidos⁴⁶, con énfasis en las expectativas de los destinatarios de estos programas.

4.1. Especificidades sobre la pobreza persistente

En particular, dentro del campo de la pobreza como objeto, nos interesa profundizar en la problemática de la pobreza crónica y/o persistente, atendiendo que se trata de un fenómeno poco tratado desde el punto de vista de sus múltiples dimensiones y derivaciones. En este sentido, nuestra indagación en torno a las expectativas de las familias destinatarias de los PTC, con foco en el caso de la experiencia de la Asignación Universal por Hijo de la Argentina, se centra en aquellas familias que se encuentran en situación de pobreza persistente. Razón por la cual, a continuación, presentamos algunas especificidades sobre esta categoría.

Para Glennester (2007), la pobreza crónica debe ser analizada a partir de distintas variables que permitan desentrañar sus condicionantes y causas como así también sus mecanismos de reproducción. De ahí que las variables que considera no sólo se vinculan con la dimensión de los ingresos sino que incorpora también la interacción de otros aspectos tales como las redes informales, las organizaciones locales y las familias.

Por su parte, Tilly (2000) aborda el fenómeno de las desigualdades persistentes, es decir, aquellas que pasan de una interacción social a la siguiente y perduran a lo largo de toda una vida. Según este autor, éstas son producto del acaparamiento de oportunidades y recursos sociales a partir de una determinada estructura de relaciones sociales. A su vez, las

⁴⁵ Small, Harding y Lamont (2010 citado en Bayón, 2013) destacan “el discurso público sobre la pobreza y las políticas resultantes del mismo, son productos culturales sujetos a las predilecciones, prejuicios, creencias, actitudes y orientaciones de las élites políticas. Reflejan los supuestos sobre el trabajo, la responsabilidad, la agencia de los actores y su moral, entre otros, con base en los cuales se producen los debates políticos y se toman las decisiones” (p. 92).

⁴⁶ Desde la perspectiva de los estudios sociales de los cuerpos y las emociones, las políticas sociales “construyen, conforman y consolidan formas de ser, de hacer, de pensar, de habitar, de sentir, de percibir, que estructuran emociones en los cuerpos de millones de sujetos” (De Sena y Mona, 2014, p. 9).

desigualdades persistentes se combinan con las desigualdades durables que oponen situaciones que no dependen originalmente de los ingresos, tales como hombres/mujeres, extranjeros/nacionales que constituyen pares categoriales que cuando se institucionaliza su oposición establecen sistemas de cierre, de exclusión y de control social que impiden el acceso a los bienes de consumo.

Ahora bien, la condición de pobreza que definimos persistente alude a una situación cuya complejidad influye en su detección dentro de un universo mayor en el que se inscribe este fenómeno, que es el de la pobreza e indigencia.

En este sentido, entendemos a la pobreza persistente como

...una condición de privación generalizada, donde –a partir de la privación económica- se combina críticamente un conjunto de otras dimensiones del hogar y el entorno cuyos indicadores deficitarios comprometen al ciclo de la reproducción del grupo familiar y/o conviviente. Esta condición, se define según los estándares que la sociedad establece como umbral para la asistencia de necesidades urgentes. Su particularidad es que las privaciones (más urgentes) tienden a mantenerse en el tiempo y comprometen a más de una generación de un mismo grupo familiar, a pesar de cambios favorables en su contexto social y económico, lo que motiva que el abordaje sea multidimensional (Clemente, 2014: 44).

La complejidad es un componente constitutivo de la problemática de la pobreza persistente que combina múltiples déficits tanto estructurales como coyunturales, por lo tanto deben considerarse diferentes dimensiones en su detección y caracterización, tanto a nivel del hogar como de su entorno (ambientales, vinculares y de la economía familiar ligadas a prácticas de aprovisionamiento). Estas tres dimensiones implicadas en el desenvolvimiento diario de los miembros del hogar y su reproducción adquieren diferente peso en relación a dos elementos transversales que son: la trayectoria del hogar (es decir cómo se estructura en el seno del mismo la pobreza en el tiempo, especialmente en su faz más crítica que es la situación de indigencia) y la capacidad de adaptación⁴⁷ a las condiciones de privación en las que se desarrolla la vida cotidiana (Clemente, 2012).

Las condiciones ambientales, referidas tanto al hogar como a su entorno urbano inmediato, aluden a la expresión territorial de la pobreza. El contexto geográfico (espacial, económico, social y cultural) donde transcurre la vida de las familias que padecen pobreza persistente forma parte tanto del problema como de la solución y debe ser considerado en los abordajes pues estas familias dependen más que otros del entorno (los límites entre vivienda y entorno suelen constituir una trama económica y social en continuo) y las características del lugar donde habitan inciden en la persistencia de la pobreza. En otras palabras, las condiciones del

⁴⁷ “La adaptación puede ser proactiva o pasiva según se proponga o no modificar las condiciones de adversidad. Esta conceptualización propone desmitificar el valor positivo (de resistencia) atribuido a las estrategias de vida en la bibliografía clásica sobre el tema” (Clemente, 2014, p. 45).

entorno urbano inmediato tienen una fuerte incidencia en las familias que padecen pobreza persistente porque la manera en que éste es vivido y significado por las familias regula, dificulta, limita o amplía, según el caso, los desempeños e interacciones para asegurar su supervivencia (Echevarría, 2014).

La dimensión vincular involucra a las relaciones intra y extra domésticas que establecen las familias pobres en el marco de sus desempeños para cubrir sus necesidades de reproducción. Las primeras aluden al conjunto de interacciones de proximidad que se desarrollan dentro del hogar, mientras que las relaciones extra domésticas refieren a los vínculos formales e informales con familiares y amigos, vecinos, organizaciones e instituciones presentes en el barrio. Las particulares formas que asuman estos vínculos también repercuten en las condiciones de vida de estos grupos familiares.

Por último, las prácticas de aprovisionamiento hacen referencia a los desempeños que los miembros del grupo conviviente realizan para asegurar su subsistencia, es decir, a las múltiples maneras en que estas familias obtienen lo que necesitan para vivir.

Éstas constituyen dimensiones a considerar para abordar la pobreza persistente como problemática situada a través de intervenciones destinadas a atender las particularidades que asume el fenómeno, a fin de problematizar las estrategias que pretenden lograr resultados totalizadores (tales como los PTC) al presuponer homogeneidad en la expresión territorial de las situaciones de pobreza.

5. Política social, necesidades sociales y expectativas subjetivas

En materia de políticas sociales, la relación entre necesidad y respuesta no es unívoca. Como sostiene Clemente (2010), al definir una política se presupone que ya está definida la necesidad que la sustenta y que esta definición resulta plasmada en el tipo de respuesta que materializa la misma.

La noción de “necesidad” como categoría de análisis es parte de un amplio debate por sus implicancias al momento de definir las políticas sociales, cuyo objeto es la provisión de satisfactores, en el cual se destacan las contribuciones teóricas de Heller (1976 y 1996), Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986), Max-Neef (1998), Doyal y Gough (1991), Gough (2003) como así también los estudios de Potyara Pereira (2000).

La obra de Heller inicialmente se enmarcó en la tradición marxista, de la que se alejó en su trayectoria posterior. Para la autora, “necesidad” es un concepto abstracto y general,

contemplado por la teoría, cuya evidencia es la insatisfacción.⁴⁸ Dicha noción conforma una tríada inseparable junto a los deseos (aspiraciones y expectativas) y las carencias, en la que

...el deseo manifiesta (directa o indirectamente) nuestra relación psicológica-emocional y subjetiva con las necesidades, mientras que las carencias (necesidades sociopolíticas) describen un tipo o clase de necesidad que la sociedad atribuye o asigna a sus miembros (o a algunos de sus miembros) en general (Heller, 1976, p. 85).

Las respuestas a la insatisfacción explican la razón de ser de las instituciones, en el marco de las cuales “la satisfacción involucra no sólo los satisfactores que a través del consumo llegan a manos de las personas, sino la instancia de producción y distribución de las necesidades y sus objetos de satisfacción” (Krmpotic, 1999, p. 53).

Desde este enfoque, la necesidad es una categoría social pero que sólo se comprende a nivel del sujeto. Como sostiene Krmpotic (1999),

...el sistema de necesidades al que Heller refiere no es entendido como una categoría universalmente aplicable a la especie humana, sino como resultado histórico de la distribución que asumen las instituciones en determinado tiempo y lugar, y que se concretan en la experiencia de las personas, llenando de contenido y recreando las ideas mediante la interpretación y la práctica (p. 55).

Por ende, no es posible un listado de necesidades en el sentido universal. Tampoco su clasificación (en económicas, sociales, espirituales, culturales, emocionales, psicológicas) porque, según Heller, todas las necesidades son culturales en sentido amplio.⁴⁹

Asimismo, la autora señala que el tránsito de la necesidad al objeto implica movimiento, por lo tanto, refiere a un carácter activo del sujeto que a través de la libertad reconoce la necesidad y actúa sobre ella.⁵⁰ Sin embargo, advierte Krmpotic (1999), para Heller

...la modernidad ha implicado en la perspectiva de las necesidades un proceso de reducción de las cualidades a cantidades, una monetarización y la construcción de categorías homogeneizantes para el conjunto de las mismas necesidades. La noción de dictadura sobre las necesidades alude duramente al reconocimiento que tanto sociedades mercantilizadas o socialistas han echado mano de un ejercicio centralizado de determinación y distribución de las necesidades a partir de la posición adquirida por la persona en la jerarquía social (p. 62).

Dado que “las necesidades sociopolíticas (carencias) no determinan las necesidades individuales, cualitativas, reales de la persona”⁵¹ (Heller, 1996, p. 107), el problema no es la

⁴⁸ Heller afirma que el rasgo sobresaliente de la modernidad occidental es la insatisfacción, que funciona como principal fuerza motivadora en la reproducción de las sociedades modernas. En este sentido, reflexionar sobre las necesidades de una determinada sociedad, dada la discrepancia entre expectativa y experiencia, habilita la crítica a la distinción de las necesidades existentes en términos de verdaderas y falsas. Para la autora, todas las necesidades sentidas son reales, lo que plantea interrogantes en torno a las posibilidades de satisfacción: ¿qué papel juegan en ello las políticas de Estado?, ¿qué sentido tienen las políticas de bienestar?, ¿cuáles deben ser sus objetivos y mecanismos de satisfacción en el encuentro de individuos e instituciones? (Krmpotic, 1999).

⁴⁹ “Son los valores los que constituyen las necesidades y las diferencian (...) por otra parte, las necesidades son evaluadas culturalmente, y con frecuencia, también moralmente” (Heller, 1996, p. 119).

⁵⁰ En esta idea subyacen las nociones de condición humana (el sujeto a través de una trayectoria histórica “produce” su condición) y de destino (entendido como conjunto de posibilidades en la relación del individuo con el mundo, que implica un ejercicio de autodeterminación) como clave del progreso histórico.

cuantificación en la medida en que la persona pueda transformar la cantidad en calidad sino la retraducción precodificada que sólo conduce al conformismo y la manipulación de las necesidades. De ahí que apela a los movimientos hacia la superación de este tipo de sociedades, recuperando la noción de “necesidades radicales” de Marx⁵² para abogar por “el reconocimiento de todas las necesidades humanas a través de nuevas formas de vida alternativas en las que satisfacemos necesidades sin la presencia de la manipulación y la división social del poder” (Krmptic, 1999, p. 68-69).

Por su parte, desde el enfoque de desarrollo a “escala humana”⁵³, Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn (1986) entienden a las necesidades humanas como un sistema interrelacionado e interactivo, cuya dinámica no implica jerarquía entre ellas aunque, señalan los autores, debe reconocerse la presencia de un umbral debajo del cual se registra la sensación de una privación “muy severa”.⁵⁴

La noción de sistema caracteriza la dinámica existente entre necesidades y satisfactores. Para los autores, las necesidades humanas fundamentales son finitas, pocas y universales, por lo tanto, clasificables.⁵⁵ En este sentido, clasifican las necesidades en dos grandes categorías: “existenciales” (ser, tener, hacer y estar) y “axiológicas” (vinculadas a la subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad).

Por su parte, los satisfactores (el modo por el cual se expresa una necesidad) constituyen una atribución del sistema cultural y político de la sociedad donde se establece qué necesidades serán o no satisfechas, por lo cual cambian a través del tiempo y de las culturas, lo que los hace –en principio- infinitos.

A partir del cruce de ambos tipos de categorías, los autores presentan una “matriz de necesidades y satisfactores” en la que a cada necesidad corresponden sus satisfactores, aunque no en una relación biunívoca (una necesidad puede ser satisfecha a través de diversos satisfactores como así también un satisfactor puede responder simultáneamente a varias

⁵¹ “A pesar de la adscripción social, la necesidad de una persona sigue siendo personal” (Heller, 1996, p. 107).

⁵² Para Marx las “necesidades radicales” son aquellas que se convierten en causa necesaria, puesto que “deben necesariamente” ser realizadas. Refieren a un “deber ser” colectivo que en contraste con el carácter alienante de los valores del capitalismo, conducirá a la transformación social (Krmptic, 1999).

⁵³ El desarrollo a “escala humana” es un concepto que involucra una praxis alternativa de desarrollo en base a tres pilares: satisfacción de necesidades fundamentales, mejora en los niveles de auto-confianza y articulación orgánica de las personas con el ambiente y la tecnología, de los procesos globales y locales, y de la sociedad civil y el Estado. Las bases para este tipo de praxis es un conjunto de condiciones que otorgan capacidad a las personas para participar en el proceso de decisiones que tiene impacto en su propio futuro (Lo Vuolo *et al.*, 2004).

⁵⁴ Al respecto, Heller considera que las necesidades estrechamente asociadas a la sobrevivencia (las necesidades naturales) más que un conjunto de necesidades son el “límite existencial” para la satisfacción de necesidades (Grassi, 2007).

⁵⁵ Como advierte Krmptic (1999), uno de los postulados de este enfoque afirma que “las necesidades humanas fundamentales son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos” (p. 28).

necesidades); en virtud de las simultaneidades, complementariedades y compensaciones que caracterizan a la dinámica del proceso de satisfacción de necesidades.

Por último, cabe resaltar que desde este enfoque se señala el doble carácter de las necesidades en el sentido de que expresan una carencia y al mismo tiempo una potencialidad:

Comprendidas en un amplio sentido, y no limitadas a la mera subsistencia, las necesidades patentizan la tensión constante entre carencia y potencia tan propia de los seres humanos (...) en la medida en que las necesidades comprometen, motivan y movilizan a las personas, son también potencialidad y, más aún, pueden llegar a ser recursos (Max-Neef, 1998, p. 49-50).

De este modo, los autores trascienden en la comprensión de las necesidades la racionalidad económica convencional al concebir al ser humano en su totalidad (Elizalde y Roffler, 2014).

Doyal y Gough (1991), en oposición a posturas relativistas, proponen una teoría de las necesidades con el propósito de fundamentar la existencia de necesidades humanas universales y objetivas como así también ofrecer indicadores para medir el bienestar entre las naciones.

En este sentido, establecen una distinción entre necesidades (como categoría específica de objetivos que se consideran universalizables) y deseos (objetivos derivados de las preferencias particulares del individuo y del entorno cultural), partiendo de la hipótesis de que si

...la supervivencia física [salud física] y la autonomía personal son precondiciones para cualquier acción individual en cualquier cultura, constituyen las necesidades humanas más básicas – aquellas que deben satisfacerse en algún grado para que los actores puedan participar efectivamente dentro de sus formas de vida para lograr cualquier objetivo valorable (Doyal y Gough, 1991, p. 54).

En términos operativos, la salud física se comprende como la necesidad de optimizar la esperanza de vida y de evitar las enfermedades, mientras que la autonomía personal se entiende como la combinación de tres factores: 1) la comprensión que una persona tiene de sí misma, de su cultura y de la expectativa que se tiene sobre ella; 2) la capacidad psicológica de formular opciones para ella; y 3) las oportunidades objetivas que la capacitan para actuar.⁵⁶

La salud física y la autonomía personal, en tanto que necesidades básicas y universales, deben ser satisfechas en el mismo grado para todas las personas. No obstante, los autores advierten que los satisfactores son culturalmente variables. En este marco, a fin de construir un puente conceptual para unir las necesidades básicas con satisfactores específicos, utilizan la noción de “características de satisfactores universales” –a las que denominan “necesidades intermedias”- para referirse a las propiedades de los bienes, servicios, actividades y relaciones que mejoran la salud física y la autonomía humana en todas las culturas. De este modo, esta

⁵⁶ Doyal y Gough conciben dos tipos de autonomía: la de *agencia*, o de acción libre de costreñimientos; y la *crítica*, estadio más avanzado de autonomía que corresponde a la posibilidad de que las personas evalúen y, si es posible, cambien las reglas y las prácticas de la cultura a la que pertenecen. Este nivel de autonomía requiere más amplias capacidades cognitivas y oportunidades sociales (Potyara Pereira, 2016).

noción proporciona los cimientos sobre los que construyen una lista de objetivos derivados, o de segundo orden, que deben alcanzarse para cumplir los objetivos de primer grado de salud y autonomía (Gough, 2007).

El listado de necesidades intermedias que los autores proponen incluye: alimentos nutritivos y agua potable; alejamiento protector; entorno laboral no perjudicial; entorno físico no perjudicial; control de natalidad y nacimientos seguros; cuidados sanitarios apropiados; infancia segura; relaciones primarias significativas; seguridad física; seguridad económica; educación apropiada. Al respecto, Doyal y Gough (1991) sostienen que su teoría de las necesidades humanas

...es esencialmente 'iterativa': se puede demostrar la existencia de necesidades universales y objetivas, pero el crecimiento incesante del conocimiento modifica, y mejora, continuamente nuestra comprensión de las necesidades intermedias y de cómo satisfacerlas de la mejor manera (p. 168).

En este sentido, Gough (2003) establece tres condiciones clave para definir las necesidades humanas: 1) una forma de identificar, racional y colectivamente, las necesidades aprovechando en parte las contribuciones del conocimiento científico; 2) un medio para utilizar el conocimiento empírico de las personas en su vida cotidiana; y 3) la resolución democrática e informada de los inevitables desacuerdos que pudieran resultar de estas aproximaciones.

A nivel societal, la satisfacción de estas necesidades humanas requiere de la presencia (en todas las culturas) de las siguientes precondiciones sociales: producción, reproducción, transmisión cultural y sistema de autoridad (Gough, 2007).

A partir de las contribuciones teóricas de Doyal y Gough (1991), Potyara Pereira realiza un análisis crítico de las políticas de satisfacción de necesidades, con foco en la tendencia creciente de equiparar la noción de mínimos sociales y la de necesidades humanas básicas que le es subyacente. En este sentido, preocupada por establecer las estrechas vinculaciones existentes entre políticas de provisión de recursos, prestaciones sociales y necesidades humanas, advierte que “a pesar de que provisiones mínimas y necesidades básicas parecen términos equivalentes desde el punto de vista semántico, guardan diferencias tajantes del punto de vista conceptual y político/estratégico” (Potyara Pereira, 2000: 19).

Al respecto, la autora afirma que, en términos políticos, la perspectiva de los mínimos remite a la aplicación de recortes, por ende lleva a la búsqueda de sistemas de selección –desde la idea de recursos escasos que no alcanzan para todos- por lo cual requiere la definición respecto a quién accede a los recursos y en función de qué características. En cambio, el criterio de los básicos constituye un pre-requisito para el ejercicio de la ciudadanía en sentido

amplio al orientar las preocupaciones a inversiones sociales de calidad, preparando el terreno a partir del cual se puede optimizar la atención de las necesidades humanas (Sarachu Trigo, 2006). En este marco, lo óptimo constituye un concepto que depende del código moral de cada cultura. La referencia a lo óptimo no puede ser sinónimo de máximo

...porque este es un objetivo constantemente “en fuga” y, por lo tanto, inalcanzable; pero, podrá ser identificado con niveles más elevados de adquisiciones de bienes, servicios y derechos a partir del establecimiento de provisiones básicas. Son esas adquisiciones resultados, en grados más elevados, de los encadenamientos dinámicos y positivos en el ámbito de las políticas sociales y entre éstas y las políticas económicas, que propiciarán a los individuos capacidad de agencia (actuación como actores) y criticidad (Potyara Pereira, 2000: 23).

Esta conceptualización de Potyara Pereira permite reflexionar sobre la relación existente entre las necesidades y el desarrollo humano. En este sentido, retoma los aportes de varios autores y organismos que desde los ‘90 definen el desarrollo humano en términos de capacidades; planteando que el desarrollo humano –concebido como la capacidad de disfrutar de una vida prolongada y saludable, con conocimiento, libertad política, seguridad social, participación acumulativa, derechos humanos garantizados y respecto a sí mismo- introduce en el debate público la preocupación por la búsqueda de la satisfacción optimizada de las necesidades a partir de las garantías de aquellas condiciones básicas como exigencia fundamental de una determinada sociedad en tanto compromiso ético, político y cívico.⁵⁷

Siguiendo a Doyal y Gough (1991), partiendo del reconocimiento del carácter objetivo y universal de las necesidades humanas, la autora señala que es preciso definir conceptual, política y normativamente estas necesidades básicas como base de la concretización de los derechos fundamentales por medio de políticas sociales. Dicho reconocimiento de la relación de correspondencia entre necesidades humanas y derechos sociales (que determina y justifica la existencia de la política social en la perspectiva de la ciudadanía), sostiene Potyara Pereira (2016), constituye un gran paso para el reconocimiento de estas necesidades como fuente desencadenadora de conflictos pero, a la vez, de conquistas sociales, políticas y cívicas.

Los diversos aportes teóricos en torno a la noción de necesidad que presentamos expresan los debates entre consideraciones que entienden a las necesidades desde un punto de vista relativo y subjetivo (en las que Heller es uno de sus principales exponentes) frente a concepciones que comprenden a las necesidades como objetivas y universales (entre las que se destacan las contribuciones de Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, de Doyal y Gough y de Potyara Pereira), con posicionamientos diferentes en lo que refiere al vínculo entre necesidades y deseos como así también sobre el rol del Estado en la provisión pública para su satisfacción.

⁵⁷ Al respecto, la autora agrega que “el desarrollo humano presupone la satisfacción básica de necesidades, sin que eso signifique limitarse a ese nivel de atención” (Potyara Pereira, 2000, p. 74).

Estos debates atraviesan la compleja definición de las necesidades al momento de planificar las políticas sociales pues, como afirma Grassi (2007), “las políticas sociales conllevan un concepto de ‘necesidad’ implícito, del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán de manera explícita las intervenciones de la política social, y a quienes les son atribuidas y reconocidas” (p. 10).⁵⁸

En este marco, nos interesa recuperar la síntesis que realiza Bustelo (1996) –en base a los aportes de Varsavsky (1971) y la taxonomía de Bradshaw (1977)- en la que presenta combinaciones posibles a partir de cuatro grupos de necesidades en competencia y en conflicto en la práctica de la planificación, especialmente de las políticas sociales: necesidades normativas, necesidades sentidas, necesidades expresadas y necesidades comparadas.⁵⁹

- Necesidades normativas: son las que identifica el experto, por lo tanto refieren a una definición previa respecto a qué es una necesidad y cómo debe ser satisfecha. En este marco se establece un piso en torno al cual los sujetos (individuales o colectivos) adecuan también su expectativa. Este tipo de necesidad, si bien es inicialmente incentivada por la oferta de la política, tiene como particularidad la apropiación por parte de los sujetos y el consenso colectivo en cuanto a su carácter e importancia.
- Necesidades sentidas: se las asimila al deseo y son pasibles de ser inducidas resultando muy significativo el peso de lo subjetivo en la búsqueda de satisfactores, aun por fuera de los parámetros que puede asegurar una política social, lo que también es motivo de insatisfacción.
- Necesidades expresadas: son necesidades sentidas que se traducen en una demanda con capacidad de colectivizarse.
- Necesidades comparadas: alude a las necesidades que surgen por efecto diferencial que origina la satisfacción o no de una necesidad entre personas. Este plano de necesidades ocupa un lugar importante en el campo de las políticas sociales, dado que es bastante común que a una misma necesidad se den respuestas con doble estándar según el segmento al que esté orientada la respuesta.

⁵⁸ “En el campo de la planificación social, la noción de que las necesidades son en su mayor parte relativas, tanto en su definición como en el nivel de satisfacción, establece la línea de corte respecto a qué necesidades serán socialmente reconocidas y por lo tanto en alguna medida satisfechas por el Estado a través de sus políticas. Esta priorización es motivo de conflicto ya que la agenda de la política conlleva por definición relaciones de asimetría y de mutua influencia entre el Estado y los sectores beneficiarios. A la vez, hay otras esferas que actúan en esta relación, como la del mercado que impone sus intereses en cuanto a consumo y preferencias” (Clemente y Roffler, 2017, p. 223).

⁵⁹ La caracterización de cada uno de estos grupos de necesidades –que a continuación se presenta- se realiza en base a Bustelo (1996) y Clemente y Roffler (2017).

Ahora bien, a los fines de este trabajo, nos resulta de particular interés recuperar la dimensión subjetiva de las necesidades referida a las expectativas. Coincidimos con Dapuez (2016) que la “producción de expectativas” en los destinatarios de los PTC, desde la perspectiva de las propias familias, constituye un aspecto poco estudiado en la abundante producción académica internacional, regional y local sobre estos programas. Por ello, a continuación exploramos esta noción.

Las expectativas de los sujetos orientan la conducta humana (Bandura, 1986; Markus y Wurf, 1987), por lo que esta noción está estrechamente ligada con la mirada respecto al futuro que tienen los sujetos, en la que subyacen deseos, preferencias, aspiraciones, elecciones y cálculos. La comprensión de estos factores ha sido tradicionalmente relegado a la disciplina de la economía, al dominio del mercado y al nivel del actor individual (Appadurai, 2004). Sin embargo, las expectativas no son puramente elaboraciones subjetivas sino que son parte de un entramado de representaciones sociales, experiencias vitales y significaciones, subjetivamente vivenciados pero socialmente contruidos. En este sentido, compartimos con Appadurai (2004) la necesidad de repatriar el estudio de las expectativas de los sujetos al dominio de la cultura, ya que éstas forman parte de ideas éticas que se derivan de una norma cultural más amplia, por lo tanto no son simplemente individuales (como el lenguaje de deseos y elecciones nos inclina a pensar) sino que se forman en interacción y en el marco de la vida social.

En virtud de esto, resulta pertinente reflexionar sobre la noción de *habitus* para comprender cómo las particulares condiciones de vida de las familias destinatarias de las políticas sociales –en nuestro caso, de los PTC- y sus diversas trayectorias sociales (personales, socioeducativas y laborales) configuran –en el sentido de que producen y moldean- sus esquemas de percepción, apreciación y acción.

Bourdieu (2013) define *habitus* como “sistemas de *disposiciones* duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes” (p. 86, énfasis en el original), que actúan como principios generadores y organizadores de prácticas y representaciones sociales. De este modo, la noción de *habitus* da cuenta de la internalización de las estructuras sociales en la subjetividad, “la historia hecha cuerpo” o “la interiorización de la exterioridad”, que se produce a través del proceso de socialización y que engendra en los sujetos “inclinaciones a percibir, sentir, hacer y pensar de cierta manera no-consciente (Corcuff, 2014, p. 43) compatibles con las posibilidades e imposibilidades inscriptas en las condiciones objetivas. De ahí que, plantea Bourdieu (2013), el “porvenir probable” se construye a partir de un mundo estructurado entre “lo posible” y “lo imposible”.

En este marco, las expectativas constituyen “el medio por el cual el pasado afecta al futuro” (Neisser, 1976, p. 22). Sin embargo, afirma Koselleck (1993), el pasado y el futuro no llegan a coincidir. En este sentido, el autor plantea que no es deducible una expectativa a partir de la experiencia pero, a su vez, quien no basa su expectativa en su experiencia también se equivoca: “no hay expectativa sin experiencia, no hay experiencia sin expectativa” (p. 336). Por eso, Koselleck distingue “espacio de experiencia” y “horizonte de expectativas”. El primero refiere al lugar donde los acontecimientos del pasado se hacen presentes como punto de partida (“lo posible”) y el segundo delimita la línea tras de la cual se abre en el futuro un nuevo espacio de experiencia (“lo deseable”) (Corica, 2012).

Esta mirada temporal referida al futuro, sostiene Bajoit (2000), contiene aquello que se espera como posible o aquello que puede ser proyectable sin que necesariamente se tenga certeza de poder alcanzarlo totalmente. De ahí que Koselleck (1993) plantea que la expectativa se construye en el hoy, es futuro hecho presente, apunta a lo no experimentado, a lo que sólo se puede descubrir. Por eso, “esperanza y temor, deseo y voluntad, la inquietud pero también el análisis racional, la visión receptiva o la curiosidad forman parte de la expectativa y la constituyen” (p. 338).

A lo largo de estas páginas realizamos un recorrido a través de las distintas categorías conceptuales que consideramos relevantes como claves de lectura para analizar los PTC en los distintos planos que nos propusimos (y que desarrollaremos en los próximos capítulos): en el contexto más general de AL y el Caribe, en el marco de las experiencias de los llamados gobiernos “progresistas” de la región a partir de los PTC de Argentina y Uruguay y, finalmente, desde la perspectiva de las familias destinatarias a través del caso de la Asignación Universal por Hijo en un municipio del conurbano bonaerense.

En el siguiente capítulo, titulado “Los Programas de Transferencias Condicionadas en el Escenario Latinoamericano”, avanzamos con la composición del debate regional (tanto político como académico) en torno a estos programas.

CAPÍTULO II

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

Este capítulo tiene como objetivo situar la discusión respecto de los PTC en el contexto de América Latina y el Caribe, es decir, componer el debate regional (tanto político como académico) en torno a los PTC, a fin de problematizar que, no obstante el uso de un instrumento de política social similar, las experiencias concretas parten de posicionamientos políticos e ideológicos disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado, que se sustentan en concepciones diversas sobre la pobreza, sus causas y efectos, y por consiguiente de las formas de abordarla.

En este sentido, en primer lugar, presentamos una caracterización de los PTC, dando cuenta de su origen y evolución en la región, de la estructura básica común y de los fundamentos teóricos que sustentan, en términos generales, a las distintas experiencias. En segundo lugar, abordamos los argumentos de defensores y detractores sobre diversos aspectos que resultan controvertidos y polémicos de estos programas. Luego, analizamos la heterogeneidad de los casos particulares a partir de la propuesta de tipo-ideales de PTC construida por Madariaga (2009), y posteriormente profundizada por Cecchini y Martínez (2011), considerando los tres programas referentes en la región: PROGRESA/Oportunidades de México, Bolsa Família de Brasil y Chile Solidario de Chile. Esta clasificación nos permite reflexionar sobre las diversas conceptualizaciones sobre la pobreza y su superación como así también respecto a las intervenciones sociales del Estado que subyacen a estos programas en los distintos países. Por último, indagamos en el lugar que le cabe a los PTC en el conjunto más amplio de la política social de los diferentes países de la región, a fin de reflexionar sobre su centralidad en los respectivos sistemas de protección.

1. Principales características de los Programas de Transferencias Condicionadas

Los PTC constituyen una modalidad específica de intervención gubernamental sobre la pobreza que se vienen implementando en AL y el Caribe desde mediados de la década de los noventa.⁶⁰

⁶⁰ Los PTC no son una modalidad exclusiva de América Latina, también se han implementado o se están implementando en países de África (por ejemplo: Kenia, Zambia, Malawi, Marruecos, Etiopía, Sudáfrica,

Los países pioneros en implementar este tipo de programas fueron Brasil y México.⁶¹ En Brasil, en 1995 se inicia con experiencias locales en algunos Estados y municipios, en 1999 a nivel federal con el Programa de Garantía de Renda Mínima y, luego, en 2001 con el Bolsa Escola y otros programas sectoriales que se integran en el Programa Bolsa Família en el año 2003. Por su parte, en México surge mediante la creación en 1997 del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), luego Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano), actualmente PROSPERA (Programa de Inclusión Social). Tanto el Bolsa Família como el PROGRESA-Oportunidades se convirtieron en los “programas emblemas”, es decir, como los modelos a seguir para el resto de los países.

En la actualidad son una modalidad extendida en la región como forma de intervención estatal para atender a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, que no sólo ha logrado crecer en número –en 1997 estaban presentes en 3 países, mientras que en 2017 se puede acceder a ellos en 20 países⁶²–, sino también consolidarse al aumentar los montos de las transferencias monetarias ofrecidas, incrementar su cobertura e inversión⁶³ y, en muchos casos, asegurar su institucionalidad dentro de la política social de cada país.

Asimismo,

...han alcanzado una importante visibilidad en el debate sobre las políticas de reducción de pobreza, tanto en el contexto regional como internacional, en gran medida gracias a la promoción por parte de organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y a la constitución de foros multilaterales de intercambio de experiencias y buenas prácticas, como la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 10).⁶⁴

Mozambique, Lesoto, Nigeria y Uganda) como así también de Asia (tales los casos de Bangladesh, Nepal, Pakistán, Sri Lanka y Turquía) (Calero, 2013).

⁶¹ Es posible referir como antecedente de los programas de transferencias monetarias el programa de asistencia federal “Aid to Families with Dependent Children” (AFDC, Programa de Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes) de los Estados Unidos, creado por la Ley de Seguridad Social y administrado por el Departamento de Salud y Servicios Humanos. Desde 1935 hasta 1996, en el contexto del New Deal, éste proveía –sin contrapartida– beneficios en efectivo y en cupones a madres solas para que criaran a sus hijos. Criticado por ofrecer incentivos para que las mujeres tuvieran hijos y por desincentivar su incorporación al mercado de trabajo, en 1997 es reemplazado por el “Temporary Assistance for Needy Families” (TANF, Programa de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas) que fue creado a partir de la “Personal Responsibility and Work Opportunity Act” (Ley de Responsabilidad Personal y Oportunidad de Trabajo, 1996) instituida bajo la presidencia de Clinton para modificar el sistema de asistencia social estadounidense al instalar la noción de “workfare” (que alude al otorgamiento de una ayuda pública a cambio de una obligación de trabajo) como eje de las intervenciones dirigidas a las familias pobres (Rizzo, 2010; Dapuez, 2016).

⁶² Véase Anexo 1.

⁶³ Para un análisis de la evolución términos de cobertura e inversión de los PTC, véase Cecchini y Atuesta (2017). En el Anexo 2 presentamos datos que ilustran este incremento en la cobertura e inversión de estos programas en las últimas décadas.

⁶⁴ Al respecto, Dapuez (2016) señala que, en base al modelo mexicano “PROGRESA-Oportunidades”, el BID y el BM “ofrecieron primero a los estados en desarrollo de Latinoamérica y luego a los del resto del mundo, préstamos, recomendaciones de políticas y asesoramiento para implementar transferencias monetarias similares durante la primera década del siglo XXI” (p. 55).

Diversos autores consideran que los PTC son una novedad en la política social de la región (Grinspun, 2005; Cohen y Franco, 2006). Sin embargo, estos programas, surgidos al interior del enfoque de protección social impulsado por el BM, son expresiones de continuidad de las políticas minimalistas-focalizadas implementadas para paliar los efectos de la crisis económica y de los programas de ajuste instrumentados durante los '80 y profundizados en la primera parte de la década de los '90⁶⁵; ampliándose luego con objetivos de desarrollo de los activos, del capital humano y de las capacidades de los más pobres y, en los últimos años, evolucionando hacia un enfoque más integral, con perspectiva de derechos, en el que la articulación con la institucionalidad sectorial resulta indispensable (Villatoro, 2007). En este sentido, la evolución de los PTC estuvo atravesada por los debates en torno a la redefinición de la noción de protección social en el diseño e implementación de políticas sociales⁶⁶, que contribuyó a la legitimación de estos programas como la principal respuesta de los Estados latinoamericanos para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Por consiguiente, puede entenderse la emergencia de los PTC en el marco de un reacomodo del paradigma liberal dominante de política a fin de asumir las críticas a los magros desempeños en distintos indicadores sociales de los programas contra la pobreza de los años '80 y '90 (Acosta y Ramírez, 2004). No obstante, si bien no constituyen un “nuevo modelo” de política ni se asientan sobre instrumentos completamente nuevos, resulta necesario reconocer que los PTC han traído consigo innovaciones en la forma en que se gestiona la política social (Madariaga, 2009).⁶⁷ Es decir, los PTC son expresión, a la vez, de la profundización de medidas tomadas en décadas anteriores y de la incorporación de nuevas concepciones de gestión de las políticas sociales, en el marco de debates aún vigentes al interior de los países y en espacios regionales e internacionales respecto a las perspectivas y metodologías para que estas políticas logren cumplir sus objetivos:

En algunos casos la adopción de un nuevo enfoque significa alejarse de prácticas antagónicas pero en la mayoría se trata de superar las limitaciones y debilidades de las políticas anteriores combinando diferentes estrategias. De todos modos, se observa una escasa relación entre los objetivos que manifiestan explícitamente en torno a la configuración de una estrategia sistémica de protección social y la implementación de la misma (Arroyo *et al.*, 2009, p. 19).

⁶⁵ “Las políticas desarrolladas en este período, llamadas ‘compensatorias’, eran destinadas a los ‘pobres’ y tenían como objeto desembozado ‘compensar’ a niveles mínimos básicos de subsistencia los efectos ‘no queridos’ de las reformas económicas” (Álvarez Leguizamón, 2005, p. 21).

⁶⁶ Derrotero del que dimos cuenta en el capítulo I.

⁶⁷ En esta línea, Simões (2006) afirma: “La novedad no está en la idea de transferir sumas de dinero a los pobres, una vez que hay registro de ellos, pues la primera propuesta en ese sentido fue elaborada por Juan Luis Vives para la ciudad de Burgos en 1526 (Suplicy, 2002), sino en la asociación con otras políticas sociales capaces de incidir directamente en las causas del fenómeno de la pobreza y de la desigualdad en los países pobres” (p. 305).

La estructura básica común de los PTC es la articulación de objetivos de alivio de la pobreza en el corto plazo, a través de transferencias de ingresos para garantizar niveles básicos de consumo⁶⁸, y de objetivos de incremento del capital humano en el largo plazo a fin de resolver la pobreza persistente al quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza, a través de las condicionalidades impuestas en materia de salud y educación (se trata de atender la deserción y la repitencia escolar como así también la inserción prematura y precaria en el mercado de trabajo de niños y jóvenes).⁶⁹ Para ello, en términos generales, se asigna un papel protagónico a las madres en tanto receptoras de la transferencia y a cargo del cumplimiento de las condicionalidades, en el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia y en particular de sus hijos, a la vez que se empoderarán al ser protagonistas de las acciones que les permitan mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, constituye un denominador común de estos programas la relevancia de los sistemas de monitoreo y evaluación para la gestión como así también el aprendizaje y el incremento de la transparencia (Villatoro, 2007; Cecchini y Madariaga, 2011; Dallorso, 2014).

Sin embargo, a pesar de estas características comunes, los PTC que actualmente funcionan en la región presentan diferencias en las prestaciones que ofrecen (transferencias monetarias y en especie, apoyo psicosocial y seguimiento a las familias, programas de capacitación y microcrédito, entre otras), la modalidad con que se entregan, la presencia y severidad de las sanciones en caso de incumplimiento de las condicionalidades exigidas como así también en las vinculaciones interinstitucionales (CEPAL, 2015)⁷⁰; definiendo la variedad de formas que asumen estos programas. En este sentido, Cecchini y Martínez (2011) plantean que, considerados como instrumentos de política más que como modelos estrictamente definidos, los PTC constituyen herramientas versátiles que pueden ser apropiadas de diferentes formas desde distintas concepciones ideológicas.

⁶⁸ “Los propulsores de esta iniciativa argumentan que las transferencias en dinero posibilitan una mayor eficacia en el consumo dado que las familias pobres conocen mejor sus necesidades y preferencias que el Estado y la fungibilidad del efectivo permite una adecuada asignación de la transferencia a necesidades heterogéneas y cambiantes. Además, las transferencias en dinero reducen los costos administrativos que implican la logística de la distribución y, a su vez, se evita el surgimiento de mercados secundarios, en los que se comercializan los beneficios distribuidos en especies. Asimismo, se facilitan y reducen los costos de las auditorías y controles” (Dallorso, 2014, p. 45).

⁶⁹ Dapuez (2016), a partir del análisis de los contextos de implementación de los programas mexicanos “PROGRESA-Oportunidades-PROSPERA” (1997-2002-2014) y con un énfasis específico en los “futuros imaginados”, da cuenta del derrotero de estos objetivos de los PTC.

⁷⁰ Para profundizar en las particularidades que asumen las experiencias concretas en cada país, véase Cecchini y Madariaga (2011) como así también Cecchini y Madariaga (2011).

2. Fundamentos teóricos de los PTC

La teoría del capital humano y el enfoque de las capacidades constituyen los fundamentos teóricos sobre los que se asientan los PTC.

La noción de capital humano, desarrollada hacia fines de la década de los '50 y principios de la de los '60 por distintos economistas⁷¹ para el análisis del mercado de trabajo, expresa la idea de la existencia de un stock inmaterial imputado a una persona que puede ser acumulado.⁷² De este modo, posibilita un análisis en términos de programación estratégica de la conducta y el comportamiento de los individuos⁷³, que extiende el análisis económico a un dominio no económico (Dallorso, 2014).

Esta teoría explica la pobreza como un problema que reside en un inadecuado nivel de inversión en capital humano:

...los pobres tendrían esa condición, por poseer insuficiente capital humano a raíz de no haber invertido a tiempo en él. Entonces, la pobreza por ingresos es explicada en función de una menor productividad y ésta, por una escasa inversión en capital humano (Dallorso, 2014, p. 49).

Por su parte, el enfoque de las capacidades de Sen plantea que la pobreza no debe ser considerada a partir de los niveles de consumo e ingresos, sino a partir de las capacidades (capabilities) que tienen las personas para acceder a ellos y “convertirlos” o “transformarlos” para fines valiosos. En este sentido,

...la pobreza se entiende mejor por las “penurias de capacidades”, es decir, más por la imposibilidad de las personas de elegir lo que les parece bueno para ellas que por la falta de satisfacción de sus necesidades fundamentales. De ello se deduce que lo que hay que distribuir de forma equitativa no son los ingresos, sino las capacidades para desarrollar realizaciones (human functionings) y poder llevar una vida digna que merezca la pena vivirse (Paugam, 2007, p. 17).

De ahí que la mejor forma de promover los intereses de las personas es dejándolas escoger por ellas mismas el tipo de vida que quieren llevar, por eso, las políticas de atención de la pobreza deben concentrar sus esfuerzos, no sólo ni principalmente en los recursos materiales, sino también en intervenciones específicas sobre factores personales, ambientales y sociales que favorezcan la libertad de expresión, la dignidad, el respeto por sí mismo y la participación en la vida social en general (Paugam, 2007; Saraví, 2006; Dallorso, 2014).

Este enfoque se asienta en una explicación cualitativa e individual, no colectiva, de la forma en que las personas deben alcanzar su bienestar –“[ahora] los pobres tienen capacidades y pueden, con recursos limitados, sacar provecho diferenciados si son buenos jugadores” (Álvarez Leguizamón, 2005, p. 259)-, lo cual pierde de vista las relaciones de poder que

⁷¹ Entre los que se destacan Jacob Mincer, Theodore Schultz y Gary Becker.

⁷² Negando, de este modo, el carácter colectivo del proceso de acumulación de conocimiento (Dallorso, 2014)

⁷³ Alejándose del análisis de clases propio de la tendencia de la teoría neoclásica.

forman parte de la estructura y de la dinámica social, subestimando las relaciones y acuerdos sociales como componentes directos de la producción tanto de bienestar como de desigualdad (Dallorso, 2014).

Tanto la teoría del capital humano como el enfoque de las capacidades concentran su atención en las habilidades concretas que logran y adquieren los individuos. En este sentido, el énfasis en la adopción de estos cuerpos teóricos como fundamento en los diseños de las experiencias concretas definen las especificidades asumidas en cada caso particular.

3. Principales debates regionales en torno a los PTC

La evolución de los PTC, como una pieza fundamental en la mayoría de los países de AL y el Caribe para atender a la población en situación de pobreza, no está exenta de debates donde defensores y detractores inscriben sus argumentos a favor y en contra sobre diversos aspectos de estos programas que resultan controvertidos y polémicos.

Las discusiones con mayor trascendencia giran en torno a: a) el énfasis en el objetivo de incentivar la acumulación de capital humano o de capacidades para quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza; b) la legitimidad y pertinencia de las condicionalidades; c) la focalización como estrategia de abordaje; d) los efectos de los roles de género y las relaciones familiares; entre otros. A continuación desarrollaremos brevemente cada uno de estos aspectos objeto de debate.

3.1. Debates referidos al énfasis en incentivar la acumulación de capital humano para quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza

Como se señaló con anterioridad, este objetivo se asienta en el supuesto de que la pobreza está relacionada con déficits de capital humano y de capacidades de las personas y familias, debido a patrones culturales de los hogares pobres (valores, hábitos, comportamientos) que operan como obstáculos para superar dicha condición.

La teoría del capital humano complementada con la idea de que existe una subcultura paralela asociada a los estados de carencias (una “subcultura de la pobreza”), permiten asociar las malas decisiones de los hogares a la falta de ciertos activos claves (principalmente educación y salud) y la posesión de estructuras cognitivas contrarias, o cuanto menos, limitantes a la generación de círculos virtuosos de mejoramiento del bienestar del hogar a través de las alternativas ofrecidas por el mercado. La falta de competencias efectivamente valorizables en el mercado de trabajo, así como el surgimiento y reproducción de valores propios a un estado de carencia prolongado, justifican acercar a estas poblaciones ciertas intervenciones adicionales que permitirían quebrar el

círculo vicioso de la pobreza gracias a la adopción de competencias y los elementos actitudinales propicios (Madariaga, 2009, p. 9-10).

Desde una mirada crítica, diversos autores (Serrano, 2005; Álvarez Leguizamón, 2011a; Bayón, 2013; Dapuez, 2016; entre otros) señalan que, esta concepción estigmatizante de la pobreza ignora –naturaliza y reproduce– los complejos y múltiples mecanismos histórico-estructurales que generan la desigualdad y la pobreza; propugnando intervenciones que descansan sobre la responsabilidad individual al considerar que la mejor forma de promover los intereses de los individuos es incentivando que éstos escojan por ellos mismos el tipo de vida que quieren llevar a través de la potenciación de las capacidades individuales de los pobres (Dallorso, 2014; Álvarez Leguizamón, 2011b).

En este sentido, Álvarez Leguizamón (2011a) considera que los PTC forman parte de lo que llama una política de foco o *focopolítica* del discurso del desarrollo humano vinculado con las geopolíticas mundiales para “erradicar” la pobreza, pero distintas a las de “primera generación” desarrolladas en los ‘80 y parte de los ‘90:

...los dispositivos para “resolver” el “problema” de la pobreza tienen como punto de enganche proveer de mínimos, de básicos, de lo esencial a los pobres válidos pero no a todos, a los extremadamente pobres y a los más *vulnerables*, o a los que se considera en situación de emergencia transitoria como los desocupados. Esto a cambio de diferentes contraprestaciones o *condicionalidades* como el trabajo gratuito, prácticas autogestionarias y diversos estilos de disciplinamiento vinculados a la idea del aumento de su *capital humano* o social, traducido en el lenguaje de la economía política, como activos. Todo lo poco que poseen, se convierte en *capital* o *activo* subsumiéndose en la lógica económica” (Álvarez Leguizamón, 2011a, p. 260, énfasis en el original).

Dapuez (2016) sostiene que los supuestos que subyacen a este objetivo orientado a promover la acumulación de capital humano o de capacidades para interrumpir el ciclo auto-reproductivo de la pobreza constituyen “futuros imaginarios” para los efectos de las transferencias:

...como dice Beckert, los futuros imaginados son “expectativas ficcionales” relevantes en todas las esferas de acción humana pero fundamentales para la toma de decisiones económicas (2013: 220). Representaciones mentales del futuro (...) [que] se dan por descontadas en el pensamiento económico aunque no se pueden calcular racional o empíricamente (Dapuez, 2016, p. 56).

Sin embargo, esta idea según la cual el aumento del capital humano y de las capacidades de los destinatarios de estas políticas garantizaría su incorporación al mercado de trabajo y, de este modo, permitiría superar la pobreza y romper con el ciclo de su reproducción; resulta falaz ya que ignora que el acceso a empleos de calidad está prácticamente bloqueado para los sectores pobres. En este sentido, Dapuez (2016) da cuenta de evaluaciones realizadas sobre el programa Oportunidades de México que echan luz respecto a que el aumento de la educación

de los destinatarios de este PTC no se tradujo en empleos formales, básicamente, por la escasez de este tipo de trabajos ofrecidos por el sector privado.⁷⁴

3.2. Discusiones en torno a la legitimidad y pertinencia de las condicionalidades

Estrechamente vinculada con la polémica en torno a la concepción de la pobreza que subyace a la inclusión de la teoría del capital humano y el enfoque de capacidades como fundamentos de los PTC, se presenta la controversia respecto a las condicionalidades exigidas a las familias para el cobro de la prestación monetaria.⁷⁵ Al respecto, Garcés, Estevez y Gómez (2011) consideran que

...el debate sobre la condicionalidad de las políticas sociales –o incondicionalidad como contrapartida de ésta-, remite al lugar que ocupan las nociones de derecho, obligación o deber y responsabilidad, y las relaciones que se dan entre estos aspectos; es decir, cómo se entienden, a qué se le da supremacía (p. 2).

Hanlon, Barrientos y Hulme (2010) afirman que la introducción de condicionalidades en programas que prevén transferencias de ingresos se asientan en tres justificaciones principales: 1) la supuesta miopía y altruismo incompleto de los padres de familias pobres respecto a los retornos de la inversión en capital humano; 2) la necesidad de garantizar el ejercicio de derechos de ciudadanía como son la educación y la salud; y 3) el imperativo de contar con el apoyo de los ciudadanos y las organizaciones donantes para legitimar las transferencias monetarias a la población en situación de pobreza.

1) La supuesta miopía y altruismo incompleto de los padres de familias pobres, que no invierten lo suficiente en el desarrollo humano de los hijos, por lo que resulta necesario incentivarlos a que los envíen a la escuela y a los controles de salud. Como señala Paura (2014),

...la “miopía” refiere a que las personas adultas de las familias más pobres se guiarían por las urgencias de lo cotidiano y mostrarían cierta morosidad o dilación en relación con las inversiones necesarias para el futuro de las generaciones más jóvenes. La idea del “altruismo incompleto” refiere a la presencia de conflictos de interés dentro de la familia, ya sea entre padres e hijos (intergeneracional) y/o entre padres y madres (de género) (...) Así, las decisiones de los adultos, no serían totalmente consistentes con las que sus hijas e hijos hubiesen tomado racionalmente por sí mismos (p. 30).

⁷⁴ Para más información sobre estas evaluaciones, véase González de la Rocha (2008) y Levy (2008).

⁷⁵ Hornes (2013) rastrea los orígenes de la noción de condicionalidad en el universo de los acuerdos sobre préstamos económicos entre los organismos multilaterales de crédito (FMI y BM) y los países miembros de dichos organismos. A partir de documentos de estos organismos, el autor da cuenta de cómo, en su evolución, las condicionalidades establecidas en los acuerdos sobre préstamos económicos –centradas fundamentalmente en políticas de macroeconomía- comenzaron a trasladarse a los esquemas de planificación de las políticas sociales.

Desde este punto de vista, se sostiene un argumento técnico según el cual las condicionalidades permiten cambiar el comportamiento de los destinatarios hacia una mayor inversión en capital humano y capacidades; por lo tanto, se plantea que deben ocupar un lugar central en la lógica de operación del programa. Para ello, se requieren una serie de mecanismos específicos, diseñados para llevar a cabo el proceso de monitoreo del cumplimiento de las condicionalidades exigidas y la coordinación con los procedimientos de pago y sanciones.

2) La necesidad de reforzar el ejercicio de los derechos a la educación y la salud; por lo cual se plantea que las condicionalidades deben tener un papel secundario respecto de la prestación propiamente dicha (la transferencia monetaria), con una verificación débil y sanciones en caso de incumplimiento moderadas. Al respecto, a partir de la experiencia del Bolsa Família de Brasil, Simões (2006) plantea que

...esas condiciones [en materia de asistencia escolar y controles sanitarios de niños y niñas] son usadas como estrategias para asegurar el acceso de los beneficiarios a las políticas universales de salud y educación. El acompañamiento de la agenda de compromisos no tiene carácter punitivo, sino de estímulo para que las familias que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad puedan lograr que sus niños disfruten de los derechos sociales básicos (p. 309).

3) El argumento de política económica según el cual la inclusión de condicionalidades permite lograr mayores apoyos a las transferencias monetarias por parte de los ciudadanos que los financian con sus impuestos y de las organizaciones donantes; por lo que el control de las mismas deviene más formal que real.

En este sentido, podemos mencionar la “Encuesta de Percepción de Planes Sociales” (EPPS) realizada en la Argentina entre mediados de junio y mediados de agosto de 2007 por MORI⁷⁶ Argentina y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (CEDLAS-UNLP), en el marco del Proyecto “Política de Ingresos en Argentina” de la Unidad de Protección Social para América Latina y el Caribe del BM. A partir de una muestra representativa de hogares a nivel nacional, regional y urbano-rural, la EPPS buscaba capturar las opiniones de la población en general sobre los programas sociales, entendidos como políticas no contributivas de transferencias de ingresos, a fin de establecer los posicionamientos preponderantes en la población sobre algunos principios y mecanismos de funcionamiento de los programas sociales, así como perspectivas sobre su idoneidad y las condiciones para su establecimiento y continuidad. Nos interesa destacar en particular los

⁷⁶ Equipos MORI es una empresa de investigación que opera en Uruguay, Argentina, Paraguay, Bolivia y Chile. Las principales áreas de actividad se vinculan a la investigación de mercados, la investigación social y la investigación de opinión pública como así también tareas de consultoría y capacitación en diversos sectores. Para más información sobre esta empresa, véase: <http://www.equiposmori.com/>

resultados referidos a las preferencias de la población respecto a la introducción de condicionalidades y contraprestaciones en los programas de transferencias de ingresos:

...93% de los entrevistados manifestó que quienes reciben planes “deberían realizar algo a cambio”. Sólo 4% de los respondientes opinó que no debería hacerse nada a cambio de un programa social. Este alto nivel de apoyo a la necesidad de exigir contraprestaciones a los beneficiarios resultó independiente de la región de residencia y el nivel socioeconómico de los respondientes (Cruces y Rovner, 2008, p. 90).

En este marco, las voces a favor plantean que las condicionalidades efectivamente favorecen la inversión en capital humano y permiten combinar derechos con deberes ciudadanos (Fiszbein y Schady, 2009).

Así, las transferencias no son meramente un dispositivo redistributivo y de alivio de la pobreza, sino que son por sobre lo demás una herramienta para modificar el comportamiento –considerado inadecuado- de las familias pobres e indigentes con sus hijos. Por otro lado, se consideran un mecanismo relevante para romper las barreras de acceso a los servicios de educación y salud. La existencia de condicionalidades ha fomentado la búsqueda de soluciones multisectoriales a la pobreza (Cecchini y Martínez, 2011) y ha promovido la coordinación de distintos ministerios alrededor del objetivo de combate a la pobreza (Cecchini *et. al*, 2015, p. 104).

Por su parte, desde una perspectiva de derechos, quienes se oponen a las condicionalidades sostienen que si la garantía de ingresos básicos constituye un pilar normativo de la prestación, condicionarla es incompatible con su propósito (Standing, 2007a y 2007b).

Asimismo, señalan tres críticas adicionales a las condicionalidades. En primer lugar, los PTC poseen una lógica complementaria con la lógica sectorial, por lo cual se requiere una oferta de servicios básicos (en especial educación y salud) que haga viable las condicionalidades. En este sentido, preocupados por el incentivo a la demanda, parten del supuesto de que efectivamente existe dicha oferta (Dallorso, 2014). Sin embargo, en muchos casos, el hecho de que los niños no asistan a servicios educativos o de salud no es una responsabilidad de las familias, sino que se deriva de una oferta sectorial insuficiente que dificulta el cumplimiento de las condicionalidades exigidas. Al respecto, Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013) afirman que subyace a la inclusión de condicionalidades como requisito para acceder a la prestación monetaria una

...implícita responsabilización de las familias, ya que mientras el gobierno asume la transferencia monetaria, la responsabilidad de evitar la “reproducción de su situación de pobreza” le cabe a los hogares (Rodríguez Enríquez, 2011) que deben ocuparse de asegurar el acceso a la educación y a la salud de los niños, frente a condiciones de una insuficiente oferta de provisión estatal. Por otro lado, el Estado asume un rol tutelar, de control, principalmente, sobre las madres sin brindarles mecanismos que faciliten el acceso a esos servicios (p. 35).

De ahí que Cohen y Franco (2006) han introducido el concepto de corresponsabilidad, invitando a considerar no sólo los elementos asociados al incentivo a la demanda, sino también aquellos que tienen que ver con la oferta de servicios sociales disponibles de provisión estatal y la infraestructura social. De este modo, se alude al hecho de que son tanto

los destinatarios como el propio Estado quienes deben comprometerse en las acciones que el programa requiere (Madariaga, 2009).

En segundo lugar, las condicionalidades dejan entrever una estigmatización y discriminación hacia las familias pobres con hijos.⁷⁷ Lo Vuolo (2010) sostiene que la defensa de las condicionalidades punitivas es esencialmente de carácter político:

El paternalismo, el control de buenos comportamientos y las externalidades sociales son justificaciones que se inscriben en una visión de tipo “asistencial-represiva” y “productivista” que hace tiempo impregna a la política social en la región bajo la inspiración de las instituciones del llamado Consenso de Washington (...) las condicionalidades y su carácter estigmatizante (...) parecen indicar que se ha vuelto a una vocación moralizante de las familias en situación de pobreza o de los padres que reciben el beneficio en nombre de sus hijos menores, a los que el Estado debe monitorear y sancionar (Paura, 2014, p. 30).

De esta forma, a partir del énfasis en las obligaciones y responsabilidades que los padres de familias pobres deben cumplir, se genera una distinción poco afortunada entre pobres “merecedores” y “no merecedores”, lo cual resulta contrario al principio de universalidad de la política social y vulnera derechos humanos básicos con relación a la garantía de un nivel de vida adecuado, como establece el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Lo Vuolo, 2010; Madariaga y Cecchini, 2011; Bayón, 2013).

Por último, las condicionalidades conjugadas con el énfasis en el rol de la mujer-madre como perceptora de la transferencia monetaria y responsable del cumplimiento de las condiciones exigidas refuerza la tradicional división del trabajo de tipo patriarcal, imponiendo cargas adicionales de tareas no remuneradas a las mismas (Cecchini *et al.*, 2015).

3.3. Controversias sobre los efectos de los PTC en los roles de género y las relaciones familiares

Los PTC constituyen un modelo de intervención que toma a la familia en su conjunto, independientemente de la desigual distribución de poder entre sus miembros, asignándole un papel protagónico a las mujeres-madres como receptoras de la prestación y responsables del cumplimiento de las condicionalidades bajo el supuesto de que ellas usarán los recursos monetarios para mejorar el bienestar de su familia en general y de sus hijos en particular, lo cual contribuirá a su empoderamiento. Desde la perspectiva de género, este argumento ha sido criticado por producir y reproducir la división sexual del trabajo y de los cuidados, tanto

⁷⁷ Teniendo en cuenta, sobre todo, que en muchos países existen transferencias dirigidas a familias de ingresos medios y altos con hijos -por ejemplo, las asignaciones familias clásicas- que no contemplan este tipo de condicionalidades.

a nivel material como simbólico, al basarse en una concepción de género binaria y respetuosa del mandato heterosexual (De Martino y Vecinday, 2012; Paura, 2014).

En este marco, Molineux (2009) como así también Martínez Franzoni y Voorend (2008) cuestionan el hecho de que se conciba a las mujeres como instrumentos más que como sujetos en acción. Por su parte, Pautassi y Zibecchi (2010) critican la sobrecarga de trabajo doméstico no remunerado que implica para las mujeres el cumplimiento de las condicionalidades. En este sentido, constituye un nudo crítico de los PTC

...la débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico, así como de compensación frente a la mayor sobrecarga de trabajo doméstico que afecta a las mujeres en el proceso de cumplimiento de las corresponsabilidades –así como en el reajuste del uso del tiempo de los diversos miembros de la familia a partir de la implementación de estos programas-, y la ausencia de prácticas que incentiven la corresponsabilidad del cuidado (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 152-153).

3.4. Posturas respecto a la focalización como estrategia de abordaje

La discusión en torno a la focalización como estrategia de selección de la población destinataria de los PTC se enmarca en el debate aún inconcluso sobre focalización y universalismo.

Hay quienes afirman que,

...gracias al uso de procedimientos y técnicas de selección de beneficiarios que buscan minimizar los errores de exclusión (familias que satisfacen los criterios de elegibilidad, pero no participan en el programa) e inclusión (familias que no satisfacen los criterios de elegibilidad, pero participan), por lo general, estos programas logran hacer llegar las transferencias de ingreso a los más necesitados y representan, por lo tanto, una de las partidas de inversión pública social más redistributiva (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 28).

Por otro lado, algunos autores son críticos respecto a operar bajo presupuestos restringidos, propios de la visión reduccionista de la focalización de los años ochenta, debido a que “con el criterio de focalización por niveles de ingresos se corre el riesgo de dejar afuera a familias que son muy vulnerables a ingresos volátiles” como así también “a medida que se pretende cubrir zonas donde la pobreza está menos concentrada geográficamente, la focalización pierde potencia” (Lo Vuolo, 2010, p. 16).

Desde el enfoque de derechos que propugna avanzar hacia la universalidad como referente orientador de las políticas sociales, argumentan

..que los PTC –si bien utilizan mecanismos de focalización de los recursos- procuran avanzar hacia la universalización de los derechos sociales y económicos de todos los ciudadanos, comenzando por quienes se ven privados de su ejercicio, esto es, las personas que viven en situación de pobreza (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 30).

En este sentido, desde esta perspectiva la focalización no está reñida con la orientación universalista, por lo cual los mecanismos utilizados por los PTC no deben “concebirse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento de política social para ‘hacer más con menos’ y aumentar la progresividad de la inversión social al orientar los esfuerzos públicos a quienes más lo necesitan” (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 30).⁷⁸

Al respecto, De Sena (2011) advierte respecto cierta confusión que se produce en torno al concepto de focalización dada la masividad de la cobertura de los PTC. La autora afirma que la masividad no puede considerarse un retorno de cierta universalidad, señalando que la emergencia de “lo masivo” como sinónimo de “para muchos” ocluye que no es para todos, evidencia que deja a una parte de la población excluida de la prestación y habilita la persistencia de criterios para la “elegibilidad” del sujeto.

3.5. Consideraciones sobre las “supuestas” capacidades atribuidas a los PTC

Además de estos aspectos que hemos señalado por resultar polémicos, por lo tanto, objeto de debate; hay autores que ponen en cuestión las potencialidades que se le asignan a los PTC.

Dapuez (2016) atribuye la rápida difusión de este tipo de transferencias en los países en desarrollo, entre otras razones, a una apelación al sentido común y al saber experto de los responsables de dichos programas en base a expectativas ficcionales en torno a la consecución de sus objetivos, imposibles de calcular a priori.

Por su parte, Barba Solano y Valencia Lomelí (2011), también desde una lectura crítica, sostienen que se le atribuyen una serie de capacidades a estos programas (reducir la pobreza a corto y largo plazo; evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y crear condiciones para el ascenso social de sus beneficiarios; reducir el trabajo infantil o juvenil; y hacer frente a la inseguridad social) sobre la base de supuestos/hipótesis que no han sido comprobadas y que funcionan como meros “espejismos” (a los que denominan ilusiones social, económica, sistémica, educativa, sociocultural, política), lo cual pone en cuestión las bondades y logros que se le imputan a éstos como medio eficaz de cohesión social.

⁷⁸ En esta línea Simões (2006) agrega: “...la principal vía por la cual los PTRC pueden contribuir a la promoción del universalismo básico se da por la focalización de recursos y servicios a los pobres, garantizando un tratamiento diferenciado a favor de las personas en desventaja social, abordando las inequidades que minan el universalismo. La existencia de inequidades fundamental no permite que el universalismo formal se traduzca automáticamente en universalismo real. Si el universalismo ha de alcanzarse, desde una definición formal hasta su plena realización de los derechos (satisfacción de necesidades básicas y uso de servicios), tienen que ser atacadas las inequidades que se anteponen a su concreción. Abordando estas inequidades por medio de redistribución o prestación de servicios especiales a los que se encuentran en desventaja, los PTRC ayudan a promover el universalismo” (p. 311).

En suma, podemos decir que cada uno de los dilemas en torno a los PTC, de los que acabamos de dar cuenta, se encuentra atravesado por diversos posicionamientos político-ideológicos (y podríamos agregar morales y éticos) en los que subyacen supuestos sobre el trabajo, la responsabilidad, la agencia de los actores y su moral. En estos supuestos convergen visiones y representaciones sociales sobre los sujetos destinatarios de estos programas (las “poblaciones objetivo”) impregnadas por modelos, imágenes y estereotipos de “sociedad”, de “justicia social”, de “pobre”, de “hombre”, de “mujer”, de “familia”, entre otros, en las que se tensionan y disputan los sentidos referidos al merecimiento/no merecimiento de la protección estatal, al estatus que sustenta el acceso a las prestaciones en tanto ayuda/derecho, a las implicancias en términos de derechos/responsabilidades, etc.

En lo que refiere a los dilemas vinculados a las condicionalidades y la focalización, Hanlon *et al.* (2010), en el libro cuyo título –sugerente y provocativo- es *Just Give Money to the Poor: The Development Revolution from the Global South*, proponen simplemente dar dinero a los pobres (sin condiciones) como un enfoque prometedor no sólo para evitar las dificultades y reducir la pobreza sino también para promover el desarrollo económico y social a largo plazo. En este sentido, los autores plantean que el mayor problema para quienes están por debajo de la línea de la pobreza es la falta de efectivo para permitirse pequeños gastos en una mejor alimentación, enviar a los niños a la escuela o buscar trabajo; y no falta de motivación (porque las personas con poco dinero pasan sus días activamente tratando de encontrar la manera de superar su situación) y/o de conocimiento (ya que estas personas saben lo que necesitan y administran correctamente su dinero) como sostienen quienes consideran que la pobreza se vincula con déficits de capital humano y de capacidades de las personas y familias debido a patrones culturales de los hogares pobres (por lo tanto resulta necesario promover cambios de comportamiento de sus miembros).⁷⁹ En este marco, Hanlon *et al.* (2010) afirman que las transferencias de efectivo representan un cambio paradigmático en la reducción de la pobreza (“una revolución silenciosa” impulsada desde los países del Sur Global) al reconocer los derechos de cada individuo a un adecuado estándar de vida y proveer los recursos para que las personas, de forma individual y colectiva, participen en la economía y en el desarrollo propio y de sus países.

Aunque reconocen que cada país debe diseñar su propio programa, definiendo los objetivos y los criterios de selección de los destinatarios, entre otros factores, en función de

⁷⁹ “Los investigadores se han sorprendido al descubrir que, en general, las familias con poco dinero han perfeccionado sus habilidades de supervivencia durante generaciones y que usan un poco de dinero extra sabia y creativamente, sin ejércitos de cooperantes que les dicen cómo mejorarse a sí mismos” (Hanlon *et al.*, 2010, p. 4, traducción propia).

consideraciones financieras, económicas, sociales y, fundamentalmente, políticas (en virtud del análisis de lo que ganará el apoyo del electorado y los contribuyentes –y en los países pobres de los donantes); Hanlon *et al.* (2010) plantean que las transferencias de efectivo funcionan cuando son justas, seguras, prácticas, lo suficientemente grandes como para afectar los ingresos del hogar y populares. Esto es:

- Justas, en el sentido de que la mayoría de los ciudadanos estén de acuerdo en la elección de quién recibe el dinero y quién no.
- Seguras, es decir que los destinatarios deben estar convencidos de que el dinero realmente llegará cada mes y que las familias pueden contar con él, a fin de que pueden hacer planes a largo plazo e invertir en educación y generación de ingresos (buscar trabajo o realizar proyectos productivos y/o comerciales rentables).
- Prácticas, en términos de confiabilidad del sistema para la identificación de los destinatarios y para asegurar que éstos reciban regularmente el subsidio.
- Grandes, es decir que el monto de las subvenciones debe tener incidencia dentro de los ingresos y la economía del hogar.
- Y populares, en el sentido de que estos programas deben ser políticamente e (idealmente) ganador del voto.

Asimismo, los autores agregan que las transferencias de efectivo por sí mismas no son suficientes. Éstas deben constituir un factor adicional para hacer que los servicios de salud, la educación, la construcción de infraestructura, entre otras intervenciones estatales, sean más efectivos en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo. Por último, señalan como limitación de los programas de transferencias de efectivo la ausencia de oportunidades de trabajo para los destinatarios que han mejorado sus credenciales educacionales. Al respecto, un balance realizado recientemente por la CEPAL (2015) de las experiencias de PTC de la región, a partir de diversas evaluaciones de impacto, en el que se presentan resultados en diversos indicadores, tales como pobreza y desigualdad como así también educación, salud y nutrición (efectos en capacidades humanas), se afirma que:

Difícilmente el impacto de los programas de transferencias condicionadas en los ingresos tendrá consecuencias que trasciendan la duración de las transferencias si éstas no se complementan con otros programas o intervenciones orientadas a brindar acceso a la batería de políticas sectoriales y programas de promoción social que fomenten la inserción laboral y productiva de sus destinatarios (p. 75-76)

En este marco, resulta una contribución al debate respecto a los PTC el trabajo de Ferguson (2015) que, a partir del análisis de la experiencia de Sudáfrica, plantea que la emergencia de políticas de transferencias monetarias implica un cambio conceptual en los esquemas de

protección social y en las formas de asistencia a los sectores pobres, pues éstas deben ser consideradas un derecho permanente en un nuevo sistema económico de redistribución en donde se haya normalizado el desempleo estructural.

El autor sostiene que la expansión global de los programas de transferencias directas de efectivo –la mayoría con “condicionalidades nominales”- permite trazar nuevas formas de pensar sobre la pobreza y la asistencia social (que incluye el trabajo, el desempleo, la familia y el significado de los subsidios) en entornos sociales caracterizados por desempleo estructural masivo, preeminencia de medios de vida informales y de redes sociales (familiares y comunitarias) atravesadas por un conjunto dinámico de relaciones, instituciones y procesos sociales en los que las prácticas de distribución constituyen una actividad social real, necesaria y valiosas (que debe ser reconocida, nombrada y valorada como tal) para delinear un nuevo tipo de redistribución de la riqueza. Lejos de los juicios moralizantes sobre los pobres merecedores, los programas de transferencias monetarias se ponen en juego como un nuevo modelo de protección social vinculado al mercado y al consumo⁸⁰ que pueden ser considerados el punto de partida para un tipo diferente de crítica radical al capitalismo al crear oportunidades –es decir, nuevos tipos de políticas como así también nuevos tipos de movilización política- para abordar la cuestión de nuevas formas de distribución que escindan la conexión automática entre el trabajo y la legitimidad para recibir subvenciones sociales.

Consideramos que estos debates en torno a los PTC no están agotados y atraviesan las experiencias concretas de los países, asumiendo particularidades específicas en virtud de los contextos políticos y los factores domésticos de las distintas realidades nacionales. Como dijimos con anterioridad, estos programas constituyen instrumentos de política versátiles que pueden ser apropiados de diferentes formas desde distintas concepciones ideológicas e idearios de protección. En el apartado que sigue avanzamos en la diversidad de experiencias

⁸⁰ Ferguson (2015) señala que esta vinculación de la protección social al mercado y al consumo ha suscitado la preocupación respecto a los programas de transferencia de efectivo con argumentos –con un largo pedigrí en el pensamiento socialista- que plantean que las personas que reciben dinero en efectivo son al mismo tiempo atraídas hacia un mundo neoliberal de intercambio de mercado, signado por el cálculo egoísta y la lucha competitiva que atentan contra la reciprocidad de las relaciones sociales. Podemos ilustrar esta preocupación en la idea de Scribano y De Sena (2014) de lo que denominan “consumo compensatorio” en tanto efecto de la expansión de los PTC en AL y el Caribe –fundamentalmente en los países con gobiernos “progresistas”- como núcleo de la acción estatal para incentivar el consumo y estimular el desarrollo de los mercados internos: “como conjetura analítica, al consumo compensatorio como un mecanismo estatal asociado a las prácticas de reparación, restitución y resarcimiento orientadas a suturar un conjunto complejos de faltas/fallas ocasionadas por el funcionamiento del mercado, el Estado y la sociedad civil (...) [y] que su motor principal son las políticas públicas siendo su vehículo central el consumo que crea sensibilidades en conexión directa a las ‘necesidades’ de expansión del capitalismo” (p. 66-67). En este sentido, Ferguson (2015) afirma que el intercambio de mercado no es la negación de la sociabilidad, por el contrario constituye una parte vital, e incluso insustituible, de la vida coordinada de cualquier sociedad moderna. Además, agrega: “estudios de cómo la gente pobre se relaciona con la economía de mercado revelan una relación muy diferente entre el dinero y las relaciones sociales, en la que el dinero y la mutualidad están enredados en lugar de ser antagonistas” (p. 121, traducción propia).

de PTC que se materializan en los territorios, tratando de delinear una clasificación que nos permita ordenar este universo heterogéneo.

4. La diversidad de los PTC

No obstante las características básicas que comparten los PTC en la región, las formas concretas como han surgido en cada país, el grado de centralidad que ocupan en los sistemas de protección social, los enfoques que priman en los arreglos de la política social como así también sus modos de funcionamiento y resultados, han dado lugar a una gran heterogeneidad de experiencias en función de los específicos contextos sociales y políticos en que estos programas son implementados (Villatoro, 2007; Madariaga, 2009; Cecchini y Madariaga, 2011). Por esta razón, resulta relevante considerar en los análisis de los casos particulares, entre otros aspectos, la historia de cada país en materia de política social, las características de la institucionalidad nacional, las capacidades instaladas, los programas actualmente en funcionamiento y los actores sociales y políticos que históricamente han permitido apoyar determinadas orientaciones de políticas (Madariaga, 2009).

Madariaga (2009) sostiene la hipótesis que

...la experiencia de más de una década de funcionamiento de estos programas permite generar un marco de análisis que identifica la existencia de tres tipos o modelos de PTC, cada uno de ellos con definiciones que hacen sentidos distintos respecto de los beneficiarios, las prestaciones ofrecidas, y la lógica con que opera cada programa. Estos modelos tipo-ideales pueden identificarse en los tres programas que han servido como principales referentes en la región (p. 13).

A saber: las experiencias de PROGRESA/Oportunidades en México, Bolsa Família en Brasil y Chile Solidario.

Estos programas parten de discursos ideológicos y orientaciones normativas disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado, por lo cual se sustentan en concepciones diversas de la pobreza, de sus causas y efectos, y por consiguiente, de las formas de abordarla. Estas diversas concepciones sobre la pobreza en las que se asientan los distintos tipos de PTC se plasman, señala Madariaga (2009), en divergencias en torno a:

1) la orientación en función del énfasis en objetivos de corto plazo (provisión de ingresos para satisfacer niveles mínimos de consumo) o de largo plazo (generación y acumulación de capital humano), lo cual define formas distintas en sus diversos componentes y la articulación entre éstos, además de diferencias en la definición de destinatarios, los mecanismos de focalización y los mecanismos de egreso.

2) el rol de las transferencias monetarias en la lógica de funcionamiento del programa, que varía entre aumentar los ingresos de los destinatarios o actuar como incentivo; generando diferencias en el tipo de transferencia, el cálculo del monto de las mismas y sus límites.

3) los tipos o formas de las condicionalidades/corresponsabilidades, definiendo diferencias en las justificaciones para incluirlas, modalidades en que éstas se materializan (incluyendo el control y monitoreo del cumplimiento, esquemas de sanciones, etc.) y en quién asume una responsabilidad mayor en su cumplimiento (los propios destinatarios, el Estado, los proveedores de servicios).

Los tipo-ideales⁸¹ de PTC definidos por Madariaga (2009), y posteriormente profundizados por Cecchini y Martínez (2011) son: “Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte”; “Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda”; y “Sistemas o redes de articulación social”. En lo que sigue presentaremos las principales características que definen a estos tipos en términos de definición del problema social, de delimitación de responsabilidades y de la propuesta de solución planteada en cada caso.

4.1. Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte

Los programas enmarcados en este tipo, influenciados por la experiencia del PROGRESA/Oportunidades de México⁸², interpretan que los problemas que enfrentan las familias pobres se centran en la falta de acceso a servicios básicos, tanto por problemas de demanda (miopía de los hogares respecto de los retornos de la inversión en capital humano) como de oferta (dificultades de accesibilidad a los servicios). Por eso, se proponen incentivar el uso de los servicios sociales eliminando barreras de acceso, a través de la transferencia monetaria. Esta transferencia es considerada un insumo para financiar el costo de oportunidad que tiene para la población objetivo acceder a los productos que promociona el programa (alimentos, educación, servicios de salud, etc.), por eso, tanto los montos de las mismas como

⁸¹ Cecchini y Martínez (2011) afirman que esta tipología “es analítica y no empírica, lo que significa que puede haber programas que escapan a las categorías generadas o que existan categorías que tienden a traslaparse en alguna situación. En ambos casos, la fuerza analítica de la tipología no se ve mermada en la medida que permite comprender las formas de funcionamiento de los programas de transferencia con corresponsabilidad en relación con sus objetivos y los instrumentos utilizados, y da un marco para analizar la diversidad de programas que han surgido con el correr del tiempo y pensar la manera en que éstos pueden insertarse en la arquitectura de protección social” (p. 102).

⁸² A fines de 2014, el Programa Oportunidades ha sido reconvertido en PROSPERA (Programa de Inclusión Social) con la introducción de algunos cambios en sus líneas de acción.

las condicionalidades se establecen de forma diferenciada según los costos de oportunidad y requerimientos que enfrentan los distintos grupos de población.

En este sentido, condicionar la transferencia contribuiría a un cambio de conducta que favorecería la adquisición de nuevas disposiciones hacia la inversión de las familias pobres en capital humano. Dada esta importancia del objetivo de capital humano, esta modalidad de PTC hace hincapié en la adecuación de los mecanismos de focalización y la selección de los destinatarios.

Asimismo, cabe señalar que este tipo de programas que focalizan en los problemas de acceso a los servicios en la demanda dan por supuesto una capacidad ociosa u excedente por el lado de la oferta, lo cual debe ser puesto en tela de juicio ya que “entre las mayores barreras de acceso que enfrentan las familias pobres se encuentran las disposiciones o conductas que éstas han desarrollado hacia los servicios y programas sociales producto de una persistente insuficiencia de la oferta” (Cecchini y Martínez, 2011, p. 111).⁸³

Desde una idea de sujeto “racional” y “autónomo”, propia de la modernidad, en la trama de las políticas sociales en que se enmarca este tipo de PTC, se asume una subjetividad en base a una moral interiorizada que supone una actuación racional que integra responsabilidad individual frente a las contingencias y capacidad de dominio (conciencia) sobre el destino (Krmptic, 2011). De ahí que, desde esta concepción, afirma Krmptic (2011), “la carencia de tales atributos nos enfrenta a personas que identificaremos como dependientes, impredecibles, incapaces de actuar en su mejor interés o en beneficio de quienes le rodean” (p. 35). Por eso, postulamos que subyace a este tipo de programas una vocación moralizante que construye una narrativa de la pobreza en la que el sujeto se define desde sus ausencias y carencias (de hábitos, destrezas, habilidades o capacidades para realizar “las mejores opciones”), por lo cual se justifica la implementación de condicionalidades de carácter punitivo para incentivar buenos comportamientos en las familias destinatarias y así quebrar el ciclo de reproducción (podríamos agregar auto-reproducción) intergeneracional de la pobreza. En este marco, consideramos importante señalar dos cuestiones sobre este tipo de experiencias de PTC. Por un lado, este énfasis en la pobreza vinculada a un problema de falta de acceso a servicios básicos como producto de cierta “miopía” de los hogares, por eso la necesidad de promover cambios en el comportamiento (considerado inadecuado) de las

⁸³ La accesibilidad a los servicios sociales provistos por el Estado constituye una problemática relacional, en tanto vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios a partir de la “combinatoria entre las condiciones y discursos de los servicios y las condiciones y representaciones de los sujetos y se manifiesta en la modalidad que adquiere la utilización de los servicios” (Stolkiner y Barcala, 2000, p. 282). Por ende, supone encuentros y desencuentros entre ambos actores que dan cuenta de la calidad de dicho vínculo.

familias en situaciones de pobreza (es decir, inversiones en el capital humano de sus miembros a través de condicionalidades), da cuenta de una visión de la pobreza estigmatizante que la entiende como una cuestión individual. Como afirma Álvarez Leguizamón (2011),

...este dispositivo en realidad se traduce en una serie de formas disciplinarias y de controles para acceder a educación y salud básica, partiendo del prejuicio tutelar de que los pobres tienen valores no proclives a educarse ni a cuidar de su salud ni a su prole” (p. 270).

Por otro lado, pensar la pobreza como un problema de malas prácticas familiares, subestima los factores estructurales que producen y reproducen la pobreza y la desigualdad, lo que Barba Solano y Valencia Lomelí (2011) han dado en llamar ilusión económica de los PTC.

4.2. Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda

Los programas dentro de este tipo, inspirados en el Bolsa Família de Brasil, identifican como principal dificultad que enfrentan las familias más pobres la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan –principalmente el trabajo formal. De ahí que tienen por objetivo asegurar un nivel de consumo básico a las familias por medio de una transferencia monetaria plana fijada según los valores de la línea de indigencia o de pobreza o una canasta básica de alimentos.

Estos programas se basan en la noción de corresponsabilidad, por lo tanto, el beneficio monetario es considerado un derecho de ciudadanía, y el acceso a la salud y a la educación parte del ejercicio de este derecho. Por esta razón, las condicionalidades a los hogares tienen un carácter secundario, siendo monitoreadas de manera laxa⁸⁴, y la focalización como mecanismo de elegibilidad de los destinatarios resulta débil y, en algunos casos, difusa.⁸⁵ Cecchini y Martínez (2011) sugieren que podría pensarse que, debido a que en estos PTC el hincapié está puesto en las transferencias de ingreso, las preocupaciones por la oferta de servicios no resultarían relevantes. Pero, los autores señalan que, en estos casos, “cuando los programas tienen orientaciones relacionadas con el ejercicio de derechos y la ciudadanía, la calidad de los servicios ofrecidos pasa a tener una importancia crucial por cuanto los servicios de mala calidad repercuten en la vulneración de dichos principios” (Cecchini y Martínez, 2011, p. 103).

⁸⁴ Las condicionalidades se establecen en estos programas por consideraciones: políticas –que facilitan conseguir financiamiento o cumplir exigencias de donantes-, éticas/morales –“ayudar sólo a quienes lo merecen”-, o instrumentales –aprovechar la oportunidad para incrementar indicadores sociales básicos.

⁸⁵ Como puede observarse en el caso de la Asignación Universal por Hijo de Argentina, en el que se profundizará en el próximo capítulo.

Además, los programas no cuentan con mecanismos de egreso (a excepción de perder la condición de elegibilidad para los beneficios). De ahí que éstos se asemejen a programas de asistencia social de beneficios no contributivos.

Consideramos que el énfasis en objetivos de corto plazo y la laxitud en el control de las condicionalidades, atenúan la mirada estigmatizante de la pobreza y de los pobres al proclamar su pretensión de actuar sobre un déficit en el cumplimiento de derechos ciudadanos básicos. Por eso, podemos decir que esta modalidad de PTC se aproxima a una perspectiva de derecho como fundamento de las transferencias monetarias que, en palabras de Clemente (2014), “entiende la acción sobre la pobreza como una intervención necesaria e incremental que responde a un imperativo de intervenir de manera *reparatoria* y *redistributiva* en torno a las desigualdades y sus consecuencias” (p. 42, énfasis en el original). De todos modos, también debemos reconocer que en los diseños de estos programas se encuentran enunciaciones vinculadas al capital humano y a las capacidades como fundamento teórico para resolver los problemas de la pobreza.

4.3. Sistemas o redes de articulación social

Este tipo de PTC, que toma como modelo la experiencia de Chile Solidario, ya no se tratan de programas sino de estructuras que buscan coordinar las prestaciones ofrecidas por programas específicos, con la lógica de que las vulnerabilidades no derivan sólo de la falta de acceso a un salario o a servicios sociales específicos, sino por limitaciones de acceso a un conjunto de prestaciones sociales que garantizan la integración del hogar en la sociedad. En este sentido, sostienen que la pobreza se debe a la presencia de un conjunto de elementos que determinan exclusiones concomitantes, cuyas causas pueden encontrarse en factores psicosociales, culturales, políticos, económicos y hasta geográficos. Por eso,

...se entiende que es la propia oferta pública la que debe acercarse a las familias y no al revés, surgiendo la lógica de un sistema de oferta articulado y activo. Además, esto permite plantear una forma de superar la fragmentación programática e institucional y sentar las bases de una intervención intersectorial a través de un acceso único para el conjunto de los programas y servicios sociales con la implementación de la “ventanilla única” de atención, que en el caso de Chile Solidario se materializa en la figura de los “apoyos familiares” (Raczynsky, 2008), es decir profesionales que trabajan en aspectos psicosociales orientados a promover y facilitar la conexión de la demanda con la oferta de servicios sociales, así como mejorar la dinámica familiar” (Cecchini y Martínez, 2011: 117).

De este modo, se busca establecer un sistema de protección ligado a una concepción de derechos vinculada a la idea de mínimos sociales incrementales en la medida que se diseñan estrategias de ampliación progresiva de beneficios y/o cobertura.

Respecto a la lógica de operación de esta modalidad de programas, Madariaga (2009) señala que,

...si bien resulta difícil clasificar *prima facie* a estos programas como PTC, estos se acercan a la definición que esbozamos anteriormente de distintas maneras. En primer lugar, incorporan transferencias monetarias bajo diversas modalidades, entre las cuales: 1) transferencias de montos bajos, más bien residuales, destinados a reducir los costos de transacción de acceder a los programas sociales, por ejemplo, contar con una tarjeta o carné de identificación, 2) o bien directamente como un componente de transferencias de ingresos que forma parte de la red, y que supone vincular a los beneficiarios con otros programas de asistencia social que cumplen dicha función específica (distintos tipos de subsidios, pensiones no contributivas, entre otros). Por otro lado, aunque débil, incorporan un sentido de corresponsabilidad en la consecución de determinados mínimos sociales básicos por parte de la familia. La focalización, en este caso, se caracteriza por centrarse en los “bolsones de pobreza”, utilizando índices y aproximaciones que incorporan una noción amplia de vulnerabilidades –que va más allá de la focalización únicamente por ingresos (p. 25, énfasis en el original).

Nos interesa destacar que este tipo de PTC, más allá de las virtudes de cierta perspectiva de integralidad de la protección social implícita en la lógica de articulación de programas, servicios sociales y prestaciones que orienta su funcionamiento, se guía desde un enfoque psicosocial que pone el acento en los cambios actitudinales y de comportamiento de las personas, posible gracias a la modificación del funcionamiento de la dinámica familiar a partir del rol preponderante de los “apoyos familiares”. Éstos implican la firma de un contrato en los que se establecen los requerimientos y tiempos que cada familia considera pertinentes para la consecución de los “mínimos sociales” acordados. En este sentido, se basa en una concepción de sujeto “racional” y “autónomo” similar a la que describimos para los “programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte”. Por esta razón, consideramos que subyace a este esquema una fuerte lógica paternalista y tutelar en el vínculo con las familias destinatarias del programa, que pueden visualizarse en dos aspectos estrechamente relacionados entre sí: por un lado, en la motivación de carácter institucional que orienta al programa a pasar de un modelo de ventanilla que recibe demandas a otro en el cual el Estado identifica a las familias más necesitadas y las invita a participar; y por otro lado, en el objetivo implícito de romper la lógica pasiva de los sujetos receptores de las prestaciones, asegurando el compromiso de las familias de orientar sus conductas hacia el mejoramiento de su situación (Serrano, 2005). Ambos aspectos, ligados a través del contrato que rige los “apoyos familias”, restringe las posibilidades de libre elección de las familias por las características del acompañamiento profesional personalizado que define y controla su accionar en pos de

moldear (se) un sujeto “racional” y “autónomo” (tal como es la expectativa de estos programas).⁸⁶

Además, nos interesa observar cuál es la noción de derechos detrás de la idea de “mínimos sociales”, pues ésta deja abierto el interrogante en torno a los niveles aceptables para ejercer adecuadamente los derechos⁸⁷, teniendo en cuenta fundamentalmente la responsabilidad que recae sobre las familias para mejorar sus condiciones de vida y salir de la situación de pobreza en la que se encuentran.

Nos parece que la posibilidad de establecer tipologías analíticas de PTC, a fin de ordenar el universo heterogéneo de experiencias concretas que se están desarrollando en la región, puede permitir mejorar el diseño de los mismos y su inserción en el conjunto más amplio de la política social (Cecchini y Martínez, 2011), resultando un instrumento valioso al momento de adscribir o tomar decisiones sobre uno u otro componente en vistas a su mejor desarrollo y deseable institucionalización, ya no como programa sino como política pública (Clemente y Maglioni, 2016).

A continuación, no adentramos en el rol de los PTC en los sistemas de protección social de los diferentes países de la región.

5. Los PTC en los Sistemas de Protección Social

El análisis respecto al papel que juegan los PTC en los sistemas de protección social de AL y el Caribe⁸⁸ requiere la comprensión de los enfoques de protección social que orientan dichos sistemas en los distintos países. Como dimos cuenta en el capítulo I, en la evolución del concepto de protección social en la región se destacan tres enfoques predominantes impulsados por diversos organismos (BM, BID, OIT, CEPAL, etc.), que Cecchini y Martínez

⁸⁶ “De ese sujeto ahora libre y responsable se esperan conductas estables, predecibles y regulares, así como una actitud cooperativa sin la necesidad de coacción permanente o de al menos un mínimo de control. De allí que las modernas políticas sociales propenderán a moldear lo que Lukács (2007) denominara disposiciones secundarias, con referencia a fuerzas psíquicas y sentimientos indispensables para acompañar la nueva división social del trabajo, tanto en el orden privado (sexualidad/personalidad; consumo/cultura), como en el orden público (empresa/economía; estado/política)” (Krmptic, 2011, p. 34).

⁸⁷ Para una crítica a la noción de “mínimos sociales”, véase Potyara Pereira (2000) y Álvarez Leguizamón (2011).

⁸⁸ Resulta pertinente señalar la observación realizada por Cecchini y Martínez (2011) respecto a la idea de sistemas de protección social: “El análisis de las principales orientaciones vigentes en las políticas de protección social en la región revela la interacción, pero también la distancia, que existe entre el desarrollo teórico o académico y las dificultades concretas que surgen al promover la formulación de sistemas integrales de protección social. Si bien en varios países se procura establecer esquemas sistémicos que integren la oferta, en la práctica surgen dificultades en los procesos legislativos y de implementación que alejan a los diseños originales de sus logros, de modo que, más que redes de políticas integradas bajo la noción de ‘sistemas’, se observan esquemas y programas separados” (p. 80).

(2011) agrupan del siguiente modo: i) protección basada en el empleo formal; ii) protección frente a situaciones de emergencia; iii) protección como asistencia y acceso a la promoción; y iv) protección como garantía ciudadana. Teniendo en cuenta que esta clasificación es analítica (por lo que no se presentan en estado puro en las distintas realidades nacionales), los autores identifican tres grupos de países⁸⁹ de acuerdo se acerquen más a un enfoque de protección u otro⁹⁰ y que nos permiten visibilizar el rol que ocupan los PTC en el conjunto más amplio de la política social de los respectivos países.

En el primero grupo de países, integrado por Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago, es predominante un enfoque de protección social centrado en los pobres y vulnerables, en el que resulta prioritario el desarrollo de políticas y programas de asistencia y acceso a la promoción social. Este conjunto de países se caracteriza, según los autores, por bajos niveles de cobertura en protección social contributiva y de inversión social, por una institucionalidad débil y una trayectoria histórica signada por la exclusión de importantes sectores de la población de políticas de protección no contributiva. En este marco, los PTC desempeñan un lugar fundamental y cuentan con un fuerte apoyo de la cooperación internacional.

El segundo grupo, compuesto por el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá, presentan una posición intermedia entre el enfoque de asistencia y acceso a la promoción y el de garantía ciudadana, a partir de la combinación creciente de PTC (focalizados en la población en situación de pobreza extrema) con arreglos más amplios también de tipo no contributivo (focalizados o universales, en el ámbito de pensiones y salud) en pos de extender su cobertura a segmentos tradicionalmente excluidos en virtud de una mirada ciudadana en torno a la universalidad de las políticas de protección social.

Por último, en el tercer grupo de países identifican a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Según Cecchini y Martínez (2011), estos países abogan explícitamente a conformar sistemas integrados y coordinados de protección social, desde un enfoque de garantía ciudadana según el cual la focalización constituye un instrumento para garantizar el acceso universal a la protección. En este sentido, exhiben una creciente articulación entre políticas de protección social contributivas y no contributivas a través de distintas opciones de articulación intra e inter-institucional.

⁸⁹ Cuba, Haití, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela no están incluidos en el análisis de los autores por no contarse con información actualizada al respecto.

⁹⁰ Aclaran los autores: “Los grupos mencionados pueden no coincidir con las tipologías construidas sobre la base de indicadores de inversión social y de cobertura de protección social, salud y educación” (Cecchini y Martínez, 2011, p. 81).

En esta misma línea, tomando como base los componentes contributivos y no contributivos del sistema, Robles (2013) describe cuatro grupos de países de acuerdo a la trayectoria y modalidad de implementación de sus políticas de protección social, según el lugar que ocupan los PTC en el mismo.

El primer grupo, caracterizado por la incorporación progresiva de instrumentos no contributivos (focalizados prioritariamente en población en situación de pobreza extrema) pero poco diversificados al cubrir fundamentalmente ingresos bajo la línea de indigencia, incluye al Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Éstos presentan un débil desarrollo previo de sistemas de seguridad social con una estructura limitada o estratificada en su acceso y cobertura, por lo cual los esfuerzos de la protección social se centran en la dimensión asistencial, siendo los PTC el principal eje.

El segundo grupo corresponde a los casos de Colombia y México que presentan sistemas duales de protección, ya que poseen una oferta más amplia y diversificada de instrumentos no contributivos con un fuerte énfasis en los más pobres –con centralidad de los PTC- pero con escasa articulación con los componentes contributivos.

En el tercer grupo se encuentran Argentina, Brasil y Chile que cuentan con sistemas de protección social expansiva y orientación de derechos por la implementación de una serie de prestaciones de tipo no contributivo focalizadas en múltiples ámbitos, las que crecientemente se articulan con los regímenes de seguridad social contributiva. Señala Robles (2013) que en estos países, “comparándoles con los dos grupos de países revisados anteriormente, los PTC cubren a casi la totalidad de personas viviendo en situación de pobreza, aunque igualmente mantienen brechas de protección en los hogares” (p. 49).

Por último, el cuarto grupo refiere a los casos de países con una amplia tradición universalista, como Costa Rica y Uruguay, en los que “la protección social no contributiva se orienta, de manera específica, a atender a quienes se han visto excluidos de los regímenes de protección contributiva, pero siempre en el horizonte de brindar protección social universal, integral y garantizada” (Robles, 2013, p. 49). De todos modos, agrega la autora, estos países también han incorporado prestaciones focalizadas tales como PTC.

Ahora bien, si revisamos estas clasificaciones a la luz de los sistemas previos de cada país (y de las tipologías presentadas en el capítulo I), encontramos diferencias que permiten echar luz sobre el carácter restringido –por ser un tipo de estrategia muy simple-, a la vez de generalizado –un mismo instrumento que busca muchos resultados- que tienen los PTC, y las limitaciones operativas que se presentan al momento de clasificar la tradición de la seguridad

social en cada país, según su cobertura y calidad de empleo, en muchos países donde el trabajo se estructura mayoritariamente en base a la informalidad.

Por esta razón, consideramos relevante para el análisis crítico de los sistemas de protección social en la región reflexionar sobre los atributos (en términos de cobertura y calidad, por ende, de capacidad de protección) que esperamos que éstos tengan en virtud del ideario de protección que oriente las intervenciones sociales del Estado para direccionar sus instrumentos, entre ellos los PTC. Es en este punto que creemos de suma importancia y vigencia el planteo de Castel (2010) sobre el dilema que enfrenta en la actualidad la protección social entre garantizar a todos condiciones de acceso a la ciudadanía social (es decir, recuperar el sentido fuerte de la palabra protección social) o garantizar una base mínima de recursos para evitar la decadencia completa de la población (es decir, individualizar las protecciones). Una o otra opción para responder a este dilema nos reconduce a la discusión sobre el rol del Estado en la provisión de bienestar que define cada sociedad en cada contexto particular, ya que la transferencia monetaria por sí sola no resulta suficiente para abordar la problemática de la pobreza en su complejidad, porque “lo social no se juega solo en lo social” siendo necesario que las políticas sociales y las políticas económicas vayan de la mano a fin de avanzar en acciones de tipo estructural que amplíen los espacios de inclusión social y económica de vastos sectores de la población (CEPAL, 2015).

En este capítulo situamos la discusión sobre los PTC en el marco de AL y el Caribe. En este sentido, damos cuenta de la centralidad que asumen estos programas como modalidad de intervención gubernamental sobre la pobreza y la pobreza extrema dentro de los sistemas de protección social de los países de la región. Asimismo, abordamos la variedad de formas en que este instrumento versátil se materializa en las diferentes realidades nacionales, a pesar de las características comunes que los definen como PTC. En pos de avanzar en un análisis crítico sobre los PTC, cuestionamos la noción de protección social que en la actualidad se utiliza para englobar sistemas muy diferentes en términos de calidad y cobertura bajo un mismo ideario de protección (que no es tal) e intentamos echar luz respecto a los matices que diferencian a las distintas experiencias debido a las diversas concepciones sobre la pobreza (y, por ende, de las formas de abordarla) que subyacen a los PTC que se están implementando en la región, que configuran disímiles posicionamientos políticos e ideológicos respecto a las intervenciones sociales del Estado. Los debates (aún abiertos) en torno a los aspectos de estos programas que resultan controvertidos y polémicos son expresión de estas divergentes concepciones y posicionamientos a los que nos estamos refiriendo, que constituyen insumos importantes para continuar esta discusión sobre los PTC y su papel en los sistemas de

protección social. En particular, nos interesa el foco en la tensión seguridad y ayuda social intrínseca a la noción de protección social, problematizando cuál de estos componentes se ve más fortalecido en las formas concretas que asumen los PTC en los casos particulares. Por eso, en el capítulo que sigue, abordamos las experiencias de los PTC de Argentina y Uruguay, implementados por gobiernos llamados “progresistas” durante la primera década del siglo XXI, que constituyen dos casos paradigmáticos por estar insertos en el Sistema de Seguridad Social.

CAPÍTULO III

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL MARCO DE LOS GOBIERNOS “PROGRESISTAS”: LAS EXPERIENCIAS DE ARGENTINA Y URUGUAY

Como señalamos en el capítulo anterior, en términos generales, los PTC de AL y el Caribe, a pesar de compartir una estructura básica común, han dado lugar a una gran variedad de experiencias de acuerdo al contexto particular de implementación de dichos programas, entre otras razones, debido a que parten de posicionamientos políticos e ideológicos disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado, que se sustentan en concepciones diversas de la pobreza, de sus causas y efectos, y por consiguiente, de las formas de abordarla.

En este sentido, creemos pertinente el análisis de los PTC implementados por los gobiernos llamados “progresistas” que signaron el escenario político regional durante la primera década del siglo XXI, ya que éstos, a pesar de las diferencias y matices en las medidas efectivas, compartieron la revalorización del rol Estado como herramienta de desarrollo y bienestar así como también la mirada respecto a las políticas sociales y la pobreza.

Dentro de este conjunto de gobiernos, Argentina y Uruguay emparentaron sus PTC con mecanismos típicos de la seguridad social, por lo cual constituyen dos casos paradigmáticos que los diferencian de los programas del resto de los países de la región. Tanto la Asignación Universal por Hijo para Protección Social como el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares se presentan como una ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares, prestación clásica de la seguridad social, incluyendo a sectores que estaban históricamente excluidos de dicho sistema.⁹¹

Cabe señalar que adoptamos la asimilación de la AUH con los PTC que realiza la ANSES. Sin embargo, resulta fundamental resaltar que tal identificación es objeto de debate en el campo académico argentino. Por un lado, se encuentran aquellos que emparentan la AUH a estos programas (Isuani, 2011; Auyero en Cárpena, 2011). Asimismo, hay quienes reconocen el carácter superador de la AUH, pero también la enmarcan con los PTC (Lo Vuolo, 2010; Bertranou, 2010; Arcidiácono, Barrenechea, Paura y Straschnoy, 2012; Pautassi *et al.*, 2013; Kliksberg y Novacovsky, 2015). Por otro lado, se destacan los trabajos que señalan una clara

⁹¹ A su vez, la implementación de ambos programas conlleva la incorporación activa de los organismos de seguridad social en su instrumentación, ya que tanto en Argentina y Uruguay estos programas se hallan bajo la órbita de la Administración Nacional de Seguridad Social y del Banco de Previsión Social respectivamente, tradicionalmente a cargo de la administración de los componentes contributivos del sistema; mientras que en los otros países los PTC se encuentran en el ámbito de los Ministerios de Desarrollo Social (MDS) y/o unidades ejecutivas especiales.

diferencia entre esta medida, por su inscripción dentro del Sistema de Seguridad Social que tornan la prestación una transferencia exigible como derecho, y los PTC extendidos en la región (Hintze y Costa, 2011; Grassi, 2012; Danani, 2013).

Esta recalibración de una “típica prestación de corte universal que cuenta con legitimidad y aceptación de la ciudadanía parece indicar el cambio de rumbo político, aún incompleto o en etapa de profundización, en el tratamiento de las vulnerabilidades” (Midaglia, 2012, p. 87), por lo cual consideramos que se problematiza la tensión seguridad y ayuda social intrínseca a la noción de protección social.

Esta tensión es sobre la que reflexionamos en el presente capítulo. Para ello, en primer lugar, caracterizamos a los gobiernos denominados “progresistas” que enmarcan el contexto, con especial énfasis en las particularidades que asumen las experiencias de Argentina y Uruguay. Luego, presentamos la AUH y el NRAF con foco en sus antecedentes, los debates previos a su creación y las principales características que definen a estos programas. Asimismo, abordamos cómo ambas medidas construyen conceptualmente a su población destinataria y la lógica de funcionamiento con la que operan estos programas, para dar cuenta finalmente cómo se expresa la tensión entre seguridad social y ayuda social en cada uno de los casos.

1. Notas sobre el contexto: breve caracterización de los denominados gobiernos “progresistas”

América Latina y el Caribe cerró el siglo XX con signos de crisis del modelo neoliberal, que se evidenciaban en el

...modelo económico-especulativo, el agotamiento del endeudamiento externo como mecanismo de financiamiento, el descentramiento de la política, la crisis de representación, el aumento de la pobreza estructural, la desigualdad, la vulneración social y la emergencia de una nueva cuestión social (Casalis y Gradin, 2016, p. 11).

La primera década del nuevo siglo fue testigo de un contexto político continental signado por la asunción, a través de la vía electoral, de una serie de gobiernos que se denominaron como de izquierda o progresistas⁹² (Sader, 2008, 2009 y 2012; Vilas, 2011; Filgueira F., 2013b); favorecido éste por un panorama económico más favorable para la región, fundamentalmente a partir del alza del precio de las commodities que facilitó su inserción internacional.

⁹² “La definición de ‘izquierda’ o ‘progresista’ es todavía ambigua, ya que cobija a regímenes muy diferentes (...) pero todos guardan en común una invocación a la justicia social, una ruptura con regímenes políticos anteriores, y la proclamación de ser parte de un mismo conjunto de gobiernos de renovación” (Gudynas *et al.*, 2008, p. 5). Por su parte, Filgueira F. afirma que “el giro hacia la izquierda se ha producido en cada país con marcadas diferencias en las formas de participación, representación e incorporación; por lo que es más conveniente hablar de ‘izquierdas’ en plural, y no de una sola izquierda” (2013b, p. 26).

Dentro de este conjunto de gobiernos podemos mencionar a: Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff en Brasil, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina, Evo Morales en Bolivia, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet en Chile, Tabaré Vázquez y José “Pepe” Mujica en Uruguay, Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador, Fernando Lugo en Paraguay; quienes, a pesar de las invocaciones de cambio similares, presentaron matices y diferencias en las medidas efectivas.

Filgueira F. (2013b) afirma que este proceso, que él denomina “giro a la izquierda”, fue la expresión política para enfrentar la crisis de incorporación⁹³ generada, durante los años ‘90, por la combinación entre desigualdades persistentes, Estados superficiales, apertura económica, modernización conservadora y democracia electoral.

No obstante, las principales características que definieron el cambio de escenario político se pueden resumir en tres planos en los que las transformaciones resultaron emblemáticas: 1) en términos de gobernabilidad, 2) en materia de desarrollo económico y social, y 3) en el enfoque de las políticas sociales.

1) En términos de gobernabilidad se destacó *la revalorización del rol Estado como herramienta de desarrollo*⁹⁴ y *bienestar*, tanto en la opinión pública que reclamaba un mayor papel estatal como así también en varios gobiernos que impulsaron una gestión estatal más activa en un amplio espectro de asuntos económicos y sociales relevantes para el desarrollo y el bienestar social (Vilas, 2011; Gudynas *et al.*, 2008).

2) El *impulso de políticas activas en materia de desarrollo económico y social*, que se expresó, por un lado, en

...la recuperación de la propiedad y el control de recursos energéticos y de servicios básicos y la creación de empresas públicas en sustitución de empresas transnacionales (Argentina, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Venezuela). El Estado asume un papel más activo de regulación y orientación en áreas que tradicionalmente pertenecieron al sector público de la economía y que fueron privatizadas en décadas pasadas como parte del programa neoliberal (Vilas, 2011, p. 68).

Estas políticas de soberanía fueron acompañadas de planes de desendeudamiento externo⁹⁵ y políticas de integración regional alternativas respecto a la hegemonía norteamericana y su propuesta del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). En este sentido, podemos

⁹³ Desde la sociología política se entiende que la *crisis de incorporación* se produce “cuando la necesidad de interacción cooperativa en los mercados y en la política, así como la presión desde los sectores subalternos en términos de demandas económicas, políticas y sociales no están atendidas por los patrones institucionales de incorporación y regulación. El contenido desborda los canales” (Filgueira F., 2013b, p. 20).

⁹⁴ En este contexto se puso en discusión las estrategias de desarrollo propias de los países, configurándose modelos heterogéneos. No obstante, en general, prevaleció la defensa de posturas teóricas donde el crecimiento del PBI era visto como indispensable para la disminución de la pobreza –pues permite aumentar los recursos estatales para aplicar a programas de atención a la pobreza de mayor cobertura–, siendo clave la inversión extranjera y el aumento de las exportaciones (fundamentalmente del sector primario como minería, hidrocarburos y agro-alimentos como soja).

⁹⁵ Se destacan las decisiones de desendeudamiento adoptadas por Brasil y Argentina.

mencionar el fortalecimiento del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y el surgimiento de otras experiencias de integración como el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) y la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas): “Estas acciones forman parte del objetivo de ampliar los márgenes de decisión autónoma de la región y de alcanzar una inserción más beneficiosa en los procesos y escenarios de la globalización” (Vilas, 2011, p. 70-71).

3) En lo que refiere al enfoque de las políticas sociales se observa un cambio respecto a las tendencias previas de corte neoliberal signadas por la privatización, la descentralización y la asistencia focalizada. Promoviendo la discusión en torno a incorporar medidas enfocadas sobre las causas de la pobreza y la desigualdad, para algunos analistas, estos gobiernos parecen seguir la transición hacia un modelo de “tercera generación” en las políticas sociales, basado en un papel activo del Estado, una ampliación del gasto social y la utilización de diferentes estrategias (económicas, sociales y culturales) en convergencia. De modo más específico podemos señalar que, en la mayoría de estos países, se llevan adelante políticas en perspectiva redistributiva.

Sin embargo, debemos mencionar la presencia de permanencias, transiciones hacia nuevos marcos de acción y algunos cambios:

Por lo tanto se mezclan remanentes de los viejos instrumentos neoliberales junto a algunos intentos de innovación. Asimismo, las invocaciones en los discursos son por lo general muy ambiciosas, pero las medidas prácticas son en muchos casos más modestas, y no son ajenos los problemas de gestión (Gudynas *et al.*, 2008: 36).

Algunos autores caracterizan como pos-neoliberal a esta etapa (Borón, 2003; Sader, 2008, 2009 y 2012; Vilas, 2011) al considerar que nos encontrábamos en tránsito del neoliberalismo a algo diferente, abriéndose un abanico de posibilidades que albergaba alternativas que, con características específicas y diferentes entre sí, no llegaron a configurar un nuevo modelo.

Sin embargo, la categoría pos-neoliberalismo resulta vaga y controvertida. Brand y Sekler (2009) consideran al pos-neoliberalismo como una perspectiva sobre transformaciones políticas y/o económicas, en terrenos cambiantes de las luchas y compromisos sociales, que tienen lugar en diferentes escalas, en diversos contextos y por actores diferentes. Señalan que todos los enfoques pos-neoliberales tienen en común que rompen con algún aspecto específico del neoliberalismo y adoptan diferentes aspectos de un posible pos-neoliberalismo, variando en profundidad, complejidad y alcance. Por eso, afirman que la lucha “contra el neoliberalismo” representa un punto de partida común o un marco, pero las condiciones específicas de la lucha –el particular contexto neoliberal o la percepción del neoliberalismo– varía según los casos: algunas luchas o aproximaciones pos-neoliberales comienzan con un

anticapitalismo radical o con el objetivo de reformar el capitalismo; hacen foco en un solo aspecto o en varios; opera a través de partidos, movimientos de base, etc.

Incluso, cabe resaltar, es cuestionado el uso de esta categoría por parte de la izquierda latinoamericana y el pensamiento crítico para denominar a proyectos orientados a generar alternativas al neoliberalismo porque, según Stolowicz (2005, 2010), éste fue acuñado por el propio sistema “haciendo del anti-neoliberalismo un terreno de disputa ideológica y política, en el cual interviene para neutralizar los impactos de la crisis social sobre su dominación” (Stolowicz, 2005, p. 6). Conforme crecían el rechazo al neoliberalismo en la región, la autora sostiene que comienza a gestarse el llamado Consenso pos-liberal, una especie de “tercera vía” para “ir más allá del neoliberalismo”: frente a la evidencia de que el crecimiento no produce derrame espontáneamente, se plantea que el Estado debe asumir las tareas sociales que el mercado no resuelve, corregir sus defectos y excesos, pero sin afectar la centralidad del mercado en la economía.

Este particular contexto regional no estuvo exento de la existencia de marchas y contramarchas de los procesos económicos y sociales que, por momentos, se manifestó como una pulseada entre fuerzas progresistas y conservadoras, resultando el campo social uno de los principales planos de materialización de estas pujas. A modo de hipótesis, es posible postular que el escenario político y principalmente el económico latinoamericano durante la primera década del siglo no pudo superar la instancia de transición hacia una etapa pos-neoliberal debido a la presencia de continuidades estructurales del neoliberalismo, tanto económicas como culturales. En este período, el ciclo progresista convivió con un tipo de desarrollo primario-exportador extractivista bajo dominio de capital transnacional, el cual no alteró la inserción económica de estos países como exportadores de materia prima.⁹⁶ Estas dificultades para cambiar la matriz productiva en un contexto recesivo internacional afectaron a los gobiernos progresistas y sus políticas redistributivas.⁹⁷

De hecho, algunos procesos se han debilitado políticamente con el avance significativo de la derecha a partir de 2015 que ha modificado el escenario político-institucional en la región⁹⁸: la asunción de Mauricio Macri como presidente en la Argentina, la crisis en diversos planos

⁹⁶ Cabe mencionar que este tipo de desarrollo, que algunos autores denominan “neo-desarrollista”, ha recibido importantes críticas que exceden los fines de este trabajo (Gudynas *et al.*, 2008; Stolowicz, 2010; Félix y López, 2010).

⁹⁷ “Durante el 2015 las exportaciones latinoamericanas declinaron por tercer año consecutivo. El freno del crecimiento chino, la menor demanda de agro-combustibles y el retorno de la especulación a los activos financieros tienden a revertir la valorización de las materias primas” (Katz, 2016).

⁹⁸ En este contexto resulta pertinente preguntarse si nos encontramos frente a una nueva etapa de modernización conservadora, en el que las élites económicas y políticas encontraron las herramientas para recuperar sus posiciones de poder sin clausurar las democracias, como ocurrió durante el siglo XX.

que atraviesa el proceso bolivariano en Venezuela, la posibilidad coartada de continuidad de Evo Morales en un cuarto mandato presidencial a partir de los resultados del referendo para la reforma constitucional, la suspensión de Dilma Rousseff como así también la reciente condena a Lula da Silva que pretende invalidar su candidatura en las próximas elecciones presidenciales de Brasil, y la ruptura el interior del partido oficialista Alianza PAÍS en Ecuador que pone en jaque diversos aspectos de la Revolución Ciudadana impulsada por el ex presidente Rafael Correa.⁹⁹ Más allá de los múltiples factores que explican cada caso, es posible que tengamos que asumir la capacidad del neoliberalismo de reinventarse, superados los conflictos sociales de inicios de la década, sobre las bases del poderío económico e intereses de los países centrales.

1.1. Especificidades políticas, económicas y sociales de Argentina y Uruguay

Tanto Argentina como Uruguay, cada uno con sus particularidades, contaron desde las primeras décadas del siglo XX con un amplio sistema institucionalizado de políticas sociales con las siguientes características: orientación universal en sectores como educación y salud públicas, y acceso segmentado al Sistema de Seguridad Social.¹⁰⁰

Mesa-Lago (1978), en su clasificación de acuerdo a los inicios históricos y grados de maduración de los sistemas de protección social, ubica a Argentina y Uruguay dentro de los países “pioneros”. Por su parte, Filgueira F. (1999) sitúa a ambos países dentro de la categoría de “universalismo estratificado” en su tipología construida a partir de considerar la cobertura, rango, calidad de los servicios y distribución sectorial del gasto público.

⁹⁹ Mientras que escribimos estas páginas se están produciendo distintos acontecimientos en los países referidos que ilustran el avance de la derecha conservadora en la región. Dado que este nuevo escenario excede el período abordado en este trabajo, sólo mencionamos algunos de estos acontecimientos (sin profundizar) a los fines de dar cuenta simplemente del debilitamiento de los procesos que caracterizaron al ciclo progresista en la región.

¹⁰⁰ Las políticas sociales no son ajenas a los modelos de Estado y de desarrollo imperantes en cada etapa histórica (Mejía Ortega y Franco Giraldo, 2007; Cecchini y Martínez, 2011). Los esfuerzos por forjar un EB se enmarcaron “en el desarrollo de un régimen de producción con determinadas características asociadas a altos requerimientos de mano de obra y a un importante peso asignado al consumo de los asalariados: el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, estrategia económica que tenía fuerte anclaje en el desarrollo del mercado interno y en la redistribución del ingreso hacia el sector asalariado, engrosado por importantes contingentes migratorios de origen rural, que fueron absorbidos por el sector industrial en expansión. La intervención social del Estado tuvo como objetivo garantizar las condiciones de reproducción de la mano de obra calificada –garantía conferida por la amplia cobertura en educación- que satisfacía los requerimientos del sector industrial, confirmando la estrecha ligazón existente entre las propuestas de políticas sociales estatales y las características prevalecientes en la estructura del mercado de trabajo. Es en este contexto en el que el poder del Estado sobre los capitales domésticos junto a la sindicalización temprana de los trabajadores, permitió la negociación e implementación de extendidos programas de protección social con financiamiento tripartito en el caso del seguro social o unilateral (estatal) en lo referido a las áreas de educación y salud” (Lombardía y Rodríguez, 2015, p. 5-6).

Durante la década de los '70, en el marco de dictaduras cívico-militares en el gobierno¹⁰¹, comenzó la instauración de un orden económico-social orientado hacia el mercado, que se profundizó durante la década de los '90 con cambios en el modelo de política social vigente hasta el momento: privatización, descentralización y focalización constituyeron los ejes bajo los cuales se configuró la política social en ese período.

En Uruguay, a diferencia de la Argentina, la reconfiguración de su sistema de protección social no adoptó una pauta radical u ortodoxa, por lo que ha sido calificado de moderado y/o gradual (Castiglioni, 2005 citado en Midaglia, 2009).¹⁰² De ahí que Martínez Franzoni (2008), en su tipología de regímenes de bienestar, califica a Uruguay dentro del conglomerado “estatal-proteccionista” y a Argentina como “estatal-productivista”.¹⁰³

El siglo XXI se inició en ambos países con una profunda crisis socio-económica¹⁰⁴ que puso en cuestión las políticas neoliberales de la década previa, dando lugar a una revisión política y teórica respecto al papel del Estado en diversas áreas, entre ellas, la vinculada a la protección social, en consonancia con el nuevo contexto político continental ya descrito.

En el caso argentino, la ola progresista se inició con la presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) y continuó con los dos mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Por su parte, en Uruguay, se inauguró con la llegada al gobierno del Frente Amplio de la mano de Tabaré Vázquez (2005-2010), continuando con la presidencia de José “Pepe” Mujica (2010-2015) y el nuevo mandato de Tabaré Vázquez a partir de 2015.

Dentro del heterogéneo conjunto de gobiernos progresistas, la experiencia uruguaya se inscribe dentro del grupo de países que no cuestionó el viejo orden político, por lo cual el nuevo gobierno se insertó en la misma tradición política.

Este posicionamiento político implicó un proceso de moderación ideológica, en el que la izquierda se acercó a una concepción socialdemócrata, que revalorizó la democracia política y

¹⁰¹ En el caso de Uruguay la dictadura cívico-militar gobernó de facto entre 1973 y 1985, mientras que en Argentina lo hizo entre 1976 y 1983.

¹⁰² Diversos estudios, entre los que se destacan los trabajos de Hall (1993), Geddes (1994) y Castiglioni (2005), “han identificado un conjunto de factores explicativos que obstaculizan los procesos de ‘recorte’ de las políticas sociales y que, aplicados al caso uruguayo, podrían contribuir a explicar la moderación reformista. Entre ellos cabe destacar el legado histórico en materia de bienestar, las orientaciones ideológicas de los tomadores de decisiones, y los puntos y coaliciones de veto, entre las que habría que asignar un lugar fundamental al sostenido crecimiento electoral de la izquierda” (Midaglia, 2009, p. 153).

¹⁰³ Como ya señalamos en el capítulo I, estos conglomerados presentan diferencias de grado en términos de mercantilización y familiarización, y diferencias cualitativas en términos de mercantilización: en el régimen estatal-productivista, la política pública está enfocada en la formación de capital humano y en ayudar a quienes no logran mercantilizar con éxito el manejo de riesgos; mientras que en el régimen estatal-proteccionista la política pública se orienta más hacia el manejo colectivo de riesgo en el marco del trabajo formal (Martínez Franzoni, 2008)

¹⁰⁴ En el caso de Argentina, la crisis de 2001-2002 también fue política porque se enmarcó en un clima socio-político y cultural crítico del orden político vigente, simbolizado en la consigna “Que se vayan todos”.

conceptualizó el cambio social en términos de revisiones y ajustes del esquema precedente (Midaglia y Antía, 2007, p. 26).

Por su parte, a pesar del cuestionamiento ciudadano al orden político vigente que se expresó en la crisis 2001-2002, en el caso de Argentina tuvo lugar una restauración y continuidad de muchos de los viejos actores partidarios. En este marco, se apeló en el programa político kirchnerista a elementos de la tradición peronista. Al respecto, Danani y Hinze (2011) denominan *contra-reforma*¹⁰⁵ al conjunto de políticas estatales que, en el campo de las políticas sociales y laborales, fueron emprendidas por el gobierno argentino desde el año 2003:

...aún cuando presenten rasgos “estructurales”, los cambios no son necesariamente “integrales”, y pueden existir instituciones e intervenciones sostenidas en nuevas bases, opuestas a las anteriores [desarrolladas bajo la hegemonía neoliberal], pero que presentan “viejos” rasgos, que han internalizado explícitamente o no (Danani, 2013, p. 152).

En este marco, en sintonía con las tendencias comunes de los gobiernos progresistas de la región, tanto en Argentina y Uruguay se han introducido transformaciones en sus sistemas de protección social, que prestan especial atención sobre la cuestión de la pobreza, la vulnerabilidad y sus vínculos con la institucionalidad laboral, a fin de revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población con el que se inauguró el siglo XXI.¹⁰⁶

Argentina y Uruguay presentan, en este contexto, tendencias similares en la evolución de los principales indicadores económicos y sociales del período.¹⁰⁷

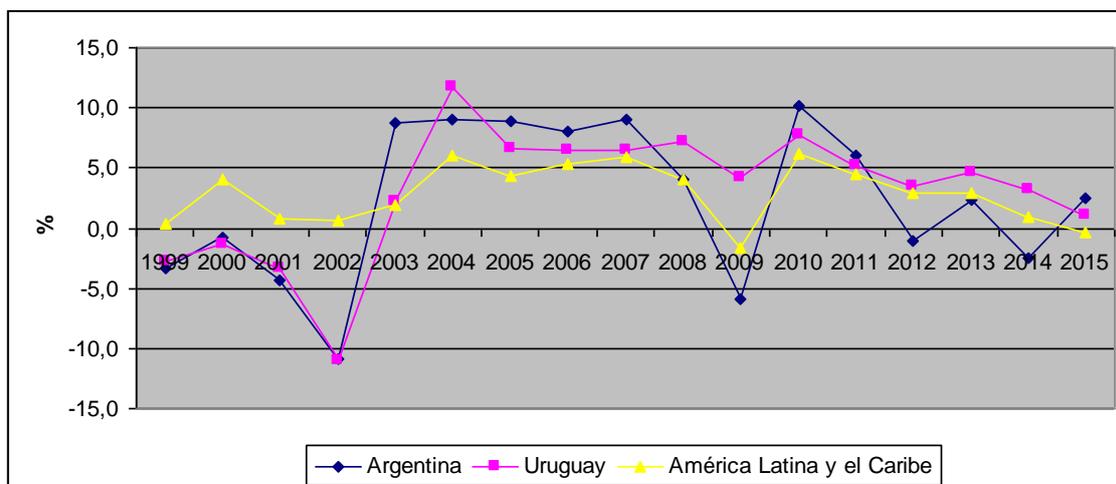
En plano económico, luego de las crisis económicas de principio de siglo y en un contexto internacional favorable en términos de precios de los principales productos primarios de exportación, ambos países retomaron la senda del crecimiento de manera sostenida hasta 2009, cuando disminuyó como consecuencia directa de la crisis económica mundial de 2008/2009, recuperándose luego a partir de políticas socioeconómicas aplicadas por los respectivos gobiernos.

¹⁰⁵ “Entendemos que estas políticas no critican radicalmente las históricas intervenciones sociales argentinas, ni proponen una transformación enteramente novedosa. Al contrario, echan raíces en una revalorización del pasado, que proponen *recuperar*. Consecuentemente, bosquejan un horizonte diferente del de otros procesos contemporáneos (v.g., Bolivia, Venezuela)” (Danani, 2013, p. 152, énfasis en el original).

¹⁰⁶ Para profundizar en el análisis de las transformaciones en los respectivos sistemas de protección social, véase para la experiencia argentina: Repetto y Chudnosky (2009), Bertranou (2010), Repetto y Potenza Dal Masetto (2011), Roca *et al.* (2012), ANSES (2012), Danani (2013), Lombardía y Rodríguez (2015), Tirenni (2016), entre otros; y para el caso uruguayo: Midaglia y Antía (2007), Midaglia (2009), Filgueira F. y Hernández (2012), Antía, Castillo, Fuentes y Midaglia (2013), etc.

¹⁰⁷ Los indicadores económicos y sociales se nutren de información estadística de la base de datos de la CEPAL (http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp). Cabe señalar la pérdida de legitimidad de las estadísticas oficiales de Argentina a partir de la intervención política del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) en el año 2007, lo cual afectó la magnitud y rasgos de algunos indicadores, en particular el Índice de Precios al Consumidor (IPC) que, según las críticas de diversos sectores, no expresaría el valor real de la canasta básica de bienes y servicios de los últimos años. Sin embargo, tampoco existe consenso entre las estimaciones de consultoras privadas respecto a cuál ha sido la evolución real del IPC.

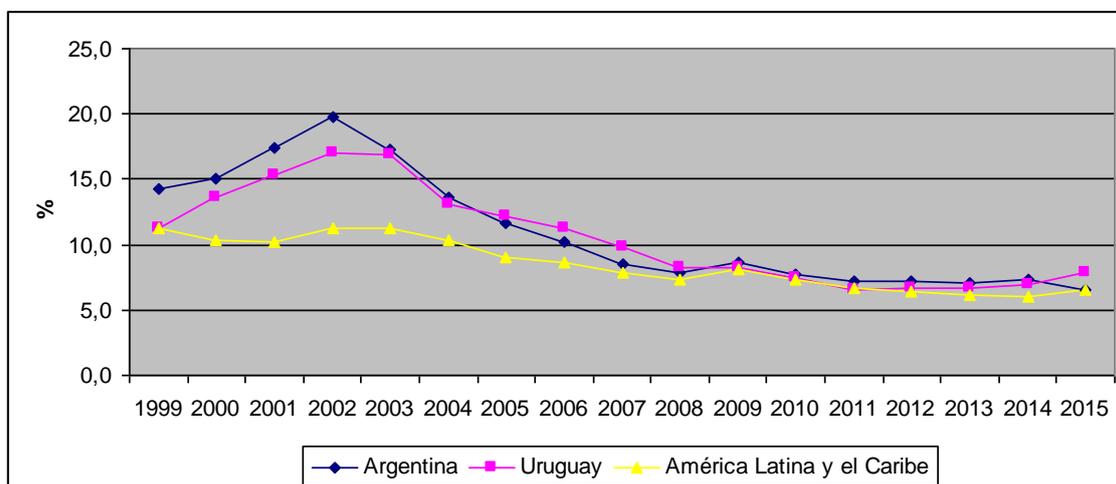
Gráfico N° 1. América Latina y el Caribe, Argentina y Uruguay, Tasa de variación anual PBI total, 1999-2015, a precios constantes de 2010, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

Las tasas de desempleo habían alcanzado niveles sin precedentes en el contexto de las respectivas crisis, disminuyendo con posterioridad debido a la reactivación económica, lo cual se vio levemente afectado por la crisis internacional de 2008-2009.

Gráfico N° 2. América Latina y el Caribe, Argentina y Uruguay, Tasa de desempleo, 1999-2015, en porcentajes

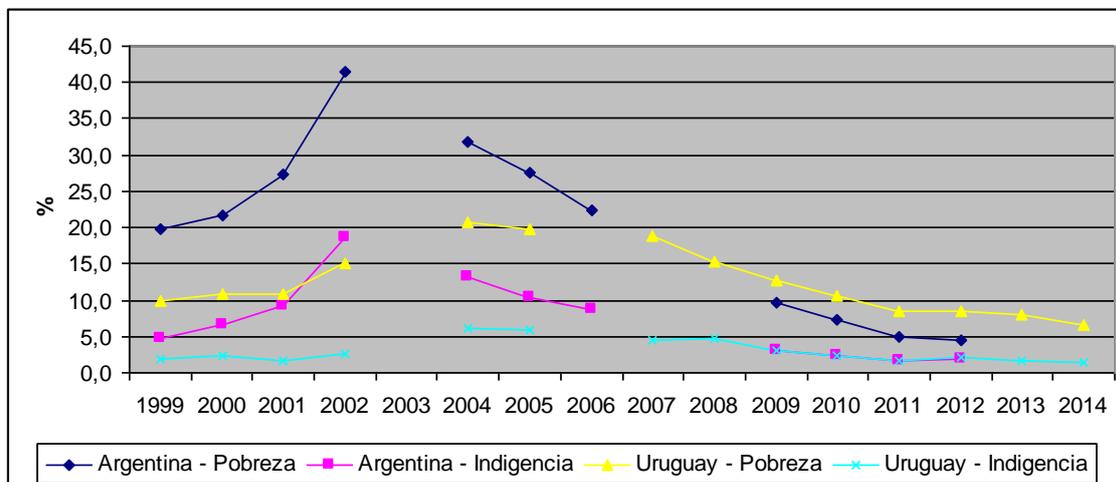


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

Los porcentajes de pobreza e indigencia disminuyeron de manera continuada en esta etapa de crecimiento económico, en un contexto de mejoras en las condiciones laborales debido a la

puesta en marcha de diversas políticas laborales y de la expansión de las transferencias de ingresos como modalidad de intervención sobre la pobreza.

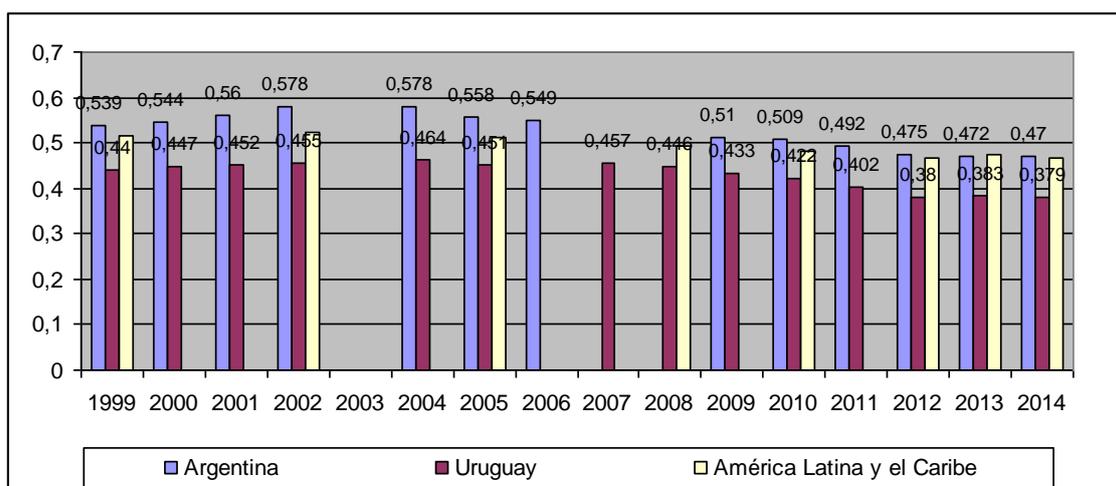
Gráfico N° 3. América Latina y el Caribe, Argentina y Uruguay, Tasa de pobreza e indigencia, 1999-2014, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

En términos de distribución de ingresos, como indicador de desigualdad, la evolución del coeficiente del Gini nos muestra que, en el período seleccionado, tanto en Argentina como en Uruguay se reduce de manera constante, pasando respectivamente de 0,539 y 0,440 en 1999 a 0,470 y 0,379 en 2014.

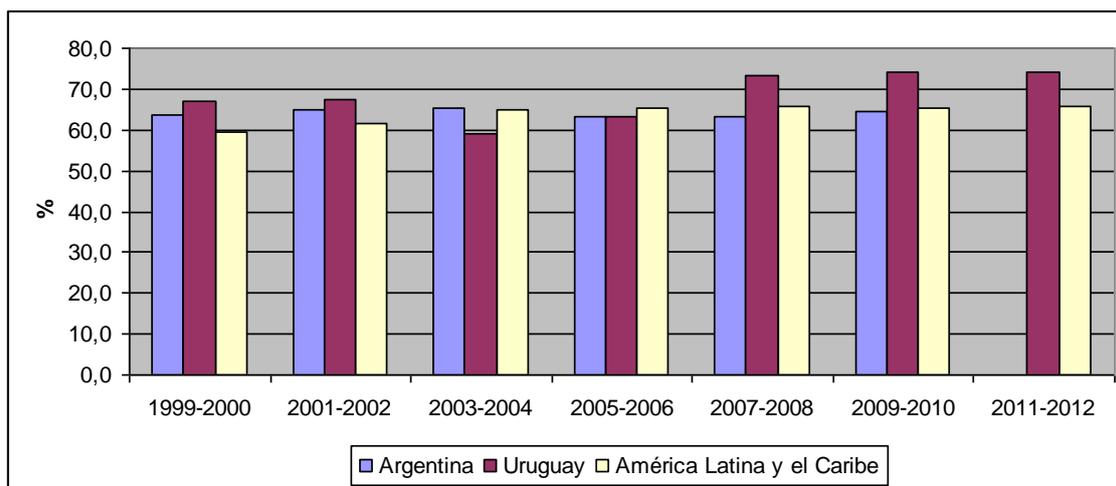
Gráfico N° 4. América Latina y el Caribe, Argentina y Uruguay, Índice de concentración de Gini, área urbana, 1999-2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

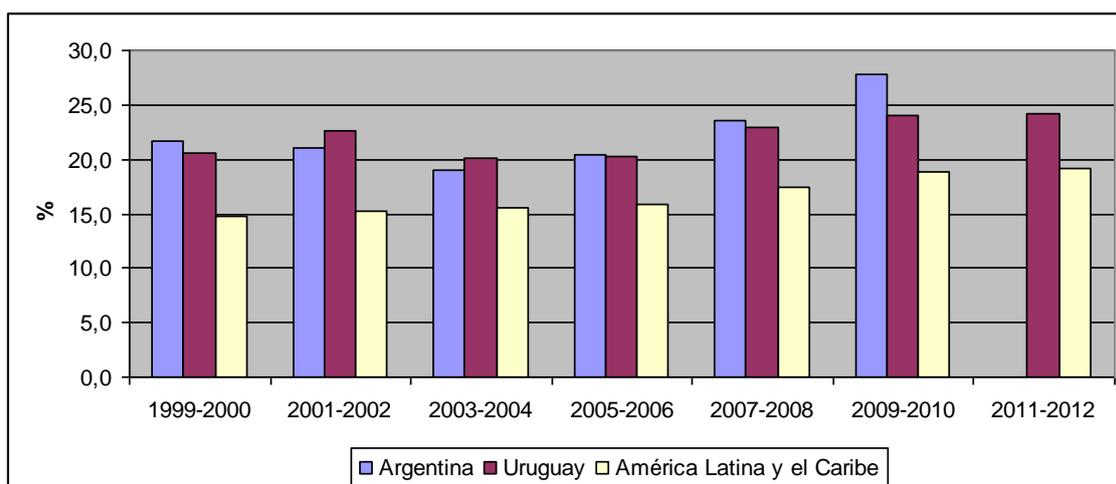
El gasto público social es la expresión de las prioridades fiscales y macroeconómicas que establece un país en un momento determinado (Roffler, 2010). En este sentido, la prioridad fiscal del gasto público social como porcentaje del gasto público total, como porcentaje del PBI y per cápita se vio afectada por las crisis que atravesaron ambos países. Incluso, en el caso argentino, debe considerarse los efectos de la brusca devaluación de 2002 sobre el mismo. Luego muestra una tendencia creciente.

Gráfico N° 5. América Latina y el Caribe, Argentina y Uruguay, Gasto público social como porcentaje del gasto público total, 1999-2012, en porcentajes



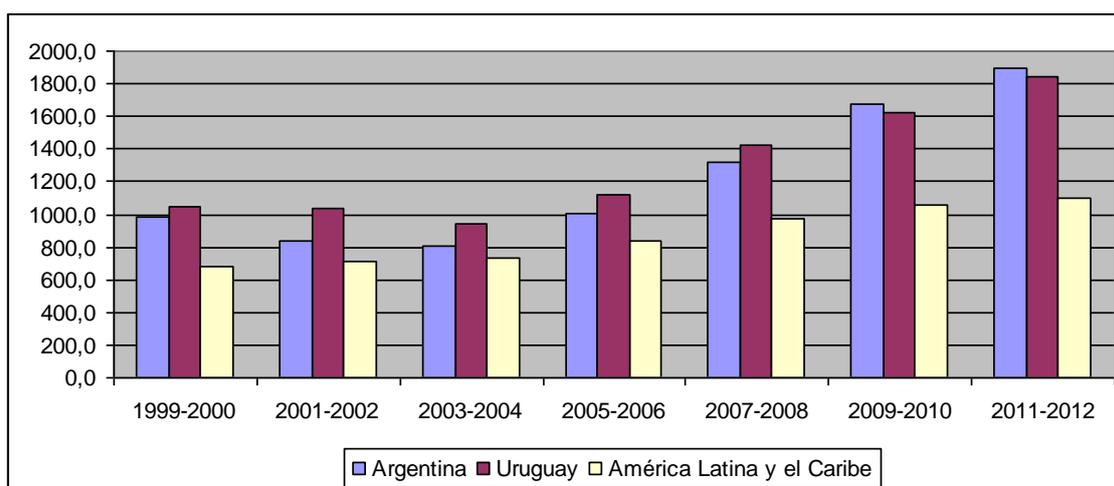
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países. Estimaciones para 2009-2010 y 2011-2012 a partir de información proveniente de la ejecución de gastos del gobierno central. Para América Latina y el Caribe corresponde al promedio ponderado de 21 países.

Gráfico N° 6. América Latina y el Caribe, Argentina y Uruguay, Gasto público social como porcentaje del PBI, 1999-2012, en porcentajes



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países. Para América Latina y el Caribe corresponde al promedio ponderado de 21 países.

Gráfico N° 7. América Latina y el Caribe, Argentina y Uruguay. Gasto público social per cápita, 1999-2012, en dólares de 2005



Fuente : Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países. Para América Latina y el Caribe corresponde al promedio ponderado de 21 países.

Con este somero repaso de los principales indicadores vinculados a crecimiento económico, desempleo, pobreza e indigencia, distribución del ingreso como así también de gasto público social, a partir de la información disponible en las bases de datos de la CEPAL, nos propusimos ilustrar la similar evolución de los ciclos económicos, y su incidencia en términos de disminución del desempleo, de la pobreza y de la desigualdad, de Argentina y Uruguay durante la primera década del siglo XXI, en que estos países fueron gobernados por presidentes enmarcados en lo que se denominó gobiernos “progresistas”. Son estas coincidencias, además de que sus PTC se encuentran insertos dentro del Sistema de Seguridad Social, las que nos permiten avanzar en un análisis comparativo de caso en base al nivel de similitud a fin de poner de manifiesto lo específico de las experiencias de cada país. Por eso tomamos en consideración el período 1999-2015, ya que luego de ese año en la Argentina se producen importantes cambios con la asunción como presidente de Mauricio Macri que modifican drásticamente el escenario político, económico y social en el país.

En el apartado siguiente, abordamos en profundidad las experiencias de PTC de ambos países seleccionados para la indagación.

2. Los Programas de Transferencias Condicionadas de Argentina y Uruguay: los casos de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares

2.1. Antecedentes de la AUH y del NRAF

Tanto la Asignación Universal por Hijo para Protección Social de Argentina como el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares de Uruguay reconocen antecedentes en las clásicas prestaciones monetarias vinculadas a asignaciones familiares¹⁰⁸, ya que en ambos países se presentan como una ampliación de dicho sistema para el acceso a sectores históricamente no contemplados en el mismo, como así también en experiencias previas de transferencias de ingresos destinadas a la atención de la pobreza.

2.1.1. Los Sistemas de Asignaciones Familiares de Argentina y Uruguay

En lo que refiere a los Sistemas de AAFP, Argentina y Uruguay presentan una similar evolución histórica hasta fines de la década de los '90.¹⁰⁹ En Uruguay la implementación de dicho sistema data de 1943 y en Argentina a partir de 1957, con la creación de Cajas de Compensación para el sector privado (en particular, industria y comercio).

En el caso uruguayo, a diferencia de la experiencia argentina, desde su origen, se establecieron condicionalidades vinculadas a la asistencia regular de los hijos de los trabajadores a los centros de educación básica, con el objeto de contribuir “con el cumplimiento efectivo de una serie de normas constitucionales vigentes en el país sobre la obligatoriedad de la enseñanza pública formal para la población infantil” (Midaglia y Silveira, 2011, p. 239).

Con posterioridad, ambos sistemas avanzaron hacia la unificación de las diversas Cajas de Compensación y su centralización como así también hacia la inclusión de todos los sectores

¹⁰⁸ El origen de las AAFP se remonta al desarrollo de los sistemas contributivos de raíz bismarkiana, por lo cual el derecho de los trabajadores a estas prestaciones se enmarcaba en la formalidad del vínculo laboral y en los aportes financieros que éste suponía. Rofman, Grushka y Chébez (2001) distinguen las asignaciones familiares respecto a los clásicos seguros sociales al afirmar que “no son un mecanismo de seguro, fundamentalmente porque no existe un componente de incertidumbre en las mismas (...) consisten en transferencias de tipo social, donde se otorga a todos los participantes (sean estos la totalidad de los ciudadanos, los trabajadores o parte de uno u otro grupo) un monto en relación a las cargas de familia que este debe sostener. Luego, las asignaciones son un complemento de los ingresos familiares, que intentan mejorar los ingreso per cápita de los hogares” (p. 4).

¹⁰⁹ Para más detalles sobre la historia de los respectivos Sistemas de AAFP, véase Anexos 3 y 4.

de trabajadores formales al sistema; introduciéndose, además, modificaciones a lo largo de los años tendientes a ampliar el universo de beneficiarios, las contingencias cubiertas y los montos, entre otros aspectos.

Durante los '90, en el marco de las transformaciones de impronta neoliberal que signaron esta década, se introdujeron significativas modificaciones en los respectivos sistemas. Entre las principales, podemos mencionar el establecimiento de un sistema escalonado de las transferencias inversamente proporcional a remuneración del trabajador y eliminación de las prestaciones en los tramos más altos de ingresos. Tales redefiniciones en las pautas de acceso implicaron un cambio en la concepción que subyacía a esta prestación:

...mientras anteriormente las asignaciones familiares tenían como objetivo cubrir las contingencias familiares, a partir de la nueva ley, la protección de tales contingencias familiares pasaron a estar supeditadas por los ingresos familiares, ligando la contingencia al nivel salarial del titular y no más considerando la contingencia en sí misma” (Pautassi *et al.*, 2013, p. 16).

En el caso argentino, este esquema se mantuvo hasta la creación, en el año 2009, de la AUH que supuso la conformación de un nuevo subsistema de transferencia de ingresos a las familias en el marco del sistema de asignaciones familiares, que se suma a los ya existentes, que expresa un viraje “en términos de su organización administrativa, sus destinatarios, el tipo de beneficio, las formas de acceso y requisitos de permanencia y las fuentes de financiamiento” (Hintze y Costa, 2011, p 158).

En cambio, en Uruguay se incorporó en el año 1999 un componente no contributivo al Sistema de AAFP, por el cual se extendió el beneficio a los hogares de menores recursos con niños/as y adolescentes a cargo cuyos padres no tuvieran un empleo formal, priorizándose determinadas circunstancias.

Con posterioridad a la crisis económica que atravesó el país en los albores del nuevo siglo, en 2004 se incorporaron nuevos segmentos de la población previamente excluidos del sistema.

La última modificación del Sistema de AAFP se produjo con la creación del NRAF, enmarcado en el Plan de Equidad (PE) puesto en funcionamiento desde el año 2008, destinado a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, considerada con independencia de la inclusión del jefe de hogar en el mercado de trabajo.

Por otro lado, en lo que respecta a antecedentes vinculados con experiencias previas de transferencias de ingresos orientadas a la atención de la pobreza, en Uruguay éstas se impulsaron a través de la extensión de las pre-existentes AAFP en tanto “mecanismos de protección social para quienes se encuentran en una situación de informalidad, precariedad laboral o bien mantienen una relación intermitente con el mercado de trabajo” (Midaglia y Silveira, 2011, p. 232)

Como ya se ha mencionado, las reformas al sistema de 1999 (Ley N° 17.139) y de 2004 (Ley N° 17.758) implicaron la creación de un componente no contributivo, desanclado del requisito laboral, y destinado a los hogares de menores recursos. Estas transformaciones supusieron una nueva orientación de esta prestación como mecanismo de combate a la pobreza (De Martino y Vecinday, 2012).

2.1.2. Las transferencias de ingresos destinadas a la atención de la pobreza previas a la AUH y al NRAF

En el caso de Argentina, desde mediados de los '90, se comenzaron a implementar una serie de programas de transferencias de ingresos en un contexto de desocupación, pobreza e indigencia en aumento por efecto de las políticas de “ajuste estructural”. Estos programas, de baja cobertura, “mantuvieron una importante conexión con el trabajo dado que la transferencia monetaria mensual estaba atada a una contraprestación laboral” (Hintze y Costa; 2011, p. 165).¹¹⁰

El Programa TRABAJAR, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS)¹¹¹, constituyó la primera experiencia masiva de programas de transferencia de ingresos que exigía una contraprestación laboral. Gasparini y Cruces (2010) señalan que este programa ha sido más frecuentemente vinculado a los programas de transferencias monetarias extendidos en América Latina que a las políticas activas en materia de empleo, dado que su función principal era paliar la pobreza en el corto plazo.

Por su parte, en 1997, el SIEMPRO¹¹² elaboró la propuesta de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), emparentado con los programas de transferencias condicionadas, que recién en 2002 se concreta en el Programa de Transferencias Condicionadas-IDH¹¹³, a partir de la reestructuración de diversos proyectos con financiamiento del BID, entre otros, el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV).

¹¹⁰ “...en 1994, el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), el Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), el Programa Coparticipado (PROCOPA), Programa Nacional de Pasantías para la reconversión (PRONAPAS) y el Programa de Empleo Privado (PEP); en 1995, el Programa de Asistencia Solidaria (PROAS), el Programa de Entrenamiento Ocupacional (PRENO), el Programa ASISTIR y el Programa FORESTAR; en 1996, el Programa Servicios Comunitarios, el Programa Desarrollo del Empleo Local y el Programa TRABAJAR (PT); en 1997, se creó y reglamentó el Programa TRABAJAR II y, en 1998, el Programa TRABAJAR III” (Hintze y Costa, 2011, p. 165). Para una caracterización de estos programas, véase Neffa (2011).

¹¹¹ En la actualidad Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

¹¹² Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, actualmente dependiente de la Secretaría del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

¹¹³ Años más tarde denominado Programa Familias por la Inclusión Social.

En esta línea, en 2000 se puso en marcha con escaso desarrollo el Programa Solidaridad, que un año después fue reformulado sin llegar a implementarse. Asimismo, en el marco de los debates en torno a la ampliación del régimen de asignaciones familiares en el contexto de la grave crisis socio-económica que afectaba al país, el Gobierno Nacional creó el Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF), a partir del Decreto N° 1382/01, que disponía una cobertura de carácter universal para la infancia y la vejez.¹¹⁴ Sin embargo, no llegó a implementarse por no contar con asignación de partida presupuestaria en un escenario de crisis política signado por la renuncia del presidente Fernando De la Rúa. En este sentido, “era una propuesta de carácter formal, declarativa, que no implicó acciones de transformación de los programas existentes y tampoco nuevas políticas” (Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 34). Con posterioridad al estallido de diciembre de 2001, el Gobierno interino de Eduardo Duhalde puso en marcha el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), experiencia a partir de la cual se masifica la política social asistencia al alcanzar los dos millones de beneficiarios: “Este programa se destaca respecto de los anteriores por la magnitud de gasto, por la cantidad de beneficiarios implicados y por haber sido concebido como un derecho de inclusión social” (Cruces, Epele y Guardia, 2008, p. 20).

El PJJHD, bajo la órbita del MTEySS, consistía en transferencias monetarias de emergencia destinadas a familias con jefe desocupado e hijos menores de 18 años. Contemplaba una contraprestación laboral y, a su vez, establecía la obligatoriedad de la asistencia escolar de niños/as y adolescentes como así también el cumplimiento del plan de vacunación obligatorio. Desde 2004, el Gobierno Nacional de Néstor Kirchner se planteó una estrategia gradual de salida del PJJHD, que había perdido justificación como medida de emergencia en el contexto de recuperación económica y también significación en términos de ingresos para los hogares, que derivó a sus beneficiarios a dos programas alternativos. Por un lado, el Seguro de Capacitación y Empleo, dependiente del MTEySS, se destinó a las personas que reunían condiciones para insertarse en el mercado laboral; y por otro lado, el Plan Familias para la Inclusión Social (ex IDH), del MDS, dirigido a familias en situación de pobreza con hijos de

¹¹⁴ Al respecto, en su considerando, planteaba: “Que es necesario concentrar la asistencia a la familia en aquellos componentes que se evidencian esenciales a la par que se amplía la cobertura a todas las familias que se vinculen o no con una relación formal de trabajo.

Que se crea en consecuencia el SISTEMA INTEGRADO DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA con las siguientes prestaciones, destinados a los sectores de menores ingresos: la protección por niño, por niño con discapacidad, por maternidad, por escolaridad y educación, diferenciada en sus distintos niveles, para la tercera edad y una prestación para los cónyuges de los beneficiarios del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES.

(...) Que a partir de la efectiva vigencia de cada una de las prestaciones del SISTEMA INTEGRADO DE PROTECCIÓN A LA FAMILIA dejarán de percibirse los distintos componentes equivalentes del régimen de asignaciones familiares establecidas por la Ley N° 24.714, que se deroga” (Decreto N° 1.382/2001).

hasta 18 años, a las que se le otorgaba una asignación monetaria relacionada al número de hijos menores.

En Uruguay, a partir de 2005 con la asunción del primer gobierno a cargo de una coalición política de izquierda, los programas de transferencias monetarias condicionadas cobraron protagonismo como dispositivo de intervención social, debido a la prioridad otorgada a la atención de las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social.

En esta área se han impulsado dos medidas públicas de distinta envergadura, pese a que las mismas se caracterizaban por transferir renta a los hogares carenciados. En este marco, se inscribe el Plan de Emergencia (PANES), diseñado para ejecutarse en un período acotado entre los 2005 al 2007 y posteriormente como una iniciativa de mediano y largo plazo se ubica el Plan de Equidad (Midaglia y Silveira, 2011, p. 231).

El Plan de Atención Nacional de la Emergencia Social (PANES) fue un programa transitorio que se proponía responder a los efectos sociales de la crisis de 2002, apuntando fundamentalmente a la población ubicada por debajo de la Línea de Indigencia.¹¹⁵

El ingreso ciudadano¹¹⁶ constituyó el subcomponente principal del PANES, asimilable a una transferencia monetaria condicionada ya que su recepción estaba supeditada al cumplimiento de requisitos exigidos en materia de educación y salud (asistencia a centros educativos y sanitarios de la población infantil y adolescentes, así como controles de salud de las embarazadas).

En 2008 entró en vigencia el PE, enmarcado en una estrategia de reducción de la pobreza y la desigualdad,

...en procura de la equidad económica, social, territorial, étnico-racial, intergeneracional y de género, abarcando al conjunto de la población y no solamente a los sectores en situación de vulnerabilidad socioeconómica, aún cuando éstos siguen siendo los grupos prioritarios en términos de acumulación de intervenciones estatales (Mirza, 2010, p 304).

En el marco de este Plan, el NRAF constituye un componente estratégico a través del cual se extendió el beneficio de las asignaciones familiares para atender a la población de los hogares vulnerables socio-económicamente.

¹¹⁵ Se estructuró en torno a siete componentes interrelacionados orientados a población en situación de extrema pobreza: ingreso ciudadano, apoyo alimentario, atención sanitaria, educación en contextos críticos, empleo transitorio, mejoramiento del hábitat y refugios para personas en situación de calle.

¹¹⁶ “El ingreso ciudadano previsto en el PANES convivió con un régimen no contributivo de asignaciones familiares hasta la emergencia del PES donde las prestaciones fueron unificadas bajo el nombre de AFAM” (De Martino y Vecinday, 2012, p. 4).

2.2. Debates previos a la creación de la AUH y del NRAF

En Argentina y Uruguay, la creación de la AUH (2009) y del NRAF (2008) se enmarcó en debates diferentes, por lo cual postulamos que estos programas fueron el resultado de procesos distintos con características específicas según los casos.

En Argentina, la discusión académica y política sobre las transferencias de ingresos no era nueva, ya que desde mediados de la década de los '90 se plantearon diversas iniciativas al respecto, en el marco de las críticas generalizadas al modelo neoliberal y a la necesidad de enfrentar sus efectos, que reconocían el fenómeno de la pobreza por ingreso en ascenso y la insuficiencia del mercado de trabajo para dar solución a dicho problema (Hintze y Costa: 2011; Pautassi *et al.*, 2013). Estas propuestas se expresaron en el ámbito legislativo a partir de diversos proyectos de ley con características disímiles y provenientes de distintos sectores políticos.

En este contexto, la AUH fue forjándose al calor del debate respecto de la inclusión por ingreso versus inclusión por el trabajo (Hintze y Costa: 2011), que fue asumiendo diversas intensidades en función de las particularidades que asumía la pobreza y la creación de empleo a lo largo del período (Arias, 2012).

Entre las distintas iniciativas, podemos mencionar: la propuesta de implementación de una renta básica o ingreso ciudadano¹¹⁷ para la niñez, de carácter universal e incondicional, introducida en los medios académicos por el Centro de Investigaciones en Políticas Públicas (CIEPP); y aquellas que promovían la universalización de las asignaciones familiares, entre las que se destaca la experiencia del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), impulsada por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) en 2001, que se apoyó en una masiva recolección de firmas.¹¹⁸ Esta propuesta impulsaba una estrategia de redistribución de ingresos a partir de tres componentes: un seguro de empleo y formación para los jefes/as de hogar desocupados, una asignación por hijo menor de 18 años y otra para los mayores de 60 años que no contaran con cobertura previsional.

¹¹⁷ La misma se basa en las ideas Van Parijs que, en términos generales, propone la implementación de un ingreso básico que cada Estado asignaría incondicionalmente a sus ciudadanos como garantía material de su libertad, fundamentado éticamente en la noción de equidad (Dettano, 2016).

¹¹⁸ “Entre el 14 y 17 de diciembre del 2001 (pocos días antes de los saqueos, cacerolazos y violenta represión a las manifestaciones públicas que llevaron a la caída del gobierno de la ‘Alianza’) este agrupamiento de sectores sociales, políticos, religiosos, de los trabajadores, artistas populares, cooperativas y pequeñas y medianas empresas realizó una consulta popular en 570 ciudades y pueblos del país bajo la consigna ‘Ningún hogar argentino en situación de pobreza’. Se obtuvieron más de 3,1 millones de votos (el 12% del padrón electoral), lo cual requirió la movilización de unos 60 mil activistas (FRENAPO, Documento de Trabajo ‘Hacia una nueva etapa’, marzo 2002)” (Hintze y Costa: 2011, p. 165).

Hasta la creación de la AUH por decreto de necesidad y urgencia, en el Congreso Nacional se presentaron seis proyectos sobre el tema de diversos sectores del arco político.¹¹⁹ Éstos, a pesar de sus diferencias, tenían algunos puntos en común:

Por un lado, se orientan a garantizar ciertos derechos básicos con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, asegurando el acceso a un ingreso no contributivo. Y, por otro, reconocen que el ingreso brindado necesita ser complementado con mejoras en términos de calidad y acceso a la educación y la salud (Repetto, Díaz Langou y Marazzi, 2009: 1).

La Iglesia Católica también contribuyó al debate con su propuesta de “Creación del Fondo Básico para la Igualdad y la Equidad de la Niñez”. Ésta, difundida en octubre de 2009, apuntaba a equipar el derecho a la asignación familiar por hijo a todos los niños, adolescentes y embarazadas en situación de vulnerabilidad social, independientemente de la condición económica, social o laboral de sus padres.

En este contexto de gran intensidad del debate por los efectos de la crisis internacional de 2008 en materia de disminución de la creación de empleo y de crecimiento de la pobreza¹²⁰, sumado a un escenario local convulsionado por tensiones y controversias políticas desatadas por el “lock out patronal” promovido por las asociaciones agrarias en oposición al proyecto del ejecutivo nacional de retenciones móviles¹²¹, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner instituyó, por medio del Decreto N° 1.602/09, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social como prestación no contributiva que extiende los beneficios de las asignaciones familiares por hijo de los asalariados formales a sectores de la población hasta

¹¹⁹ A saber: “Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez” del ARI (luego como parte de la Coalición Cívica); “Creación de un régimen de asignaciones familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados” del Frente para la Victoria; “Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia” del Partido Socialista; “Creación del programa de asignación universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la adolescencia. Creación del programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes” de la Unión Cívica Radical; “Creación de la asignación universal por hijo para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de Impuesto a las Ganancias, Ley 20.628” de Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad y Encuentro Popular y Social; y, por último, el “Ingreso Básico Familiar” de Unión Celeste y Blanco. Véase Anexo 5.

¹²⁰ Desde el año 2003, en un contexto de importante recuperación económica, “el crecimiento del empleo se había mostrado como el camino más apto para la reducción de la pobreza, [pero] su ritmo se atenúo a partir de 2008, debido a la reducción del dinamismo de la economía a causa de la crisis internacional en 2008-2009. En este contexto, la pobreza, aunque en retroceso, continuaba mostrando niveles que reclamaban alternativas de políticas públicas” (Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 31).

¹²¹ La Resolución N° 125/08 del Ministerio de Economía de la Nación establecía un sistema de retenciones impositivas móviles a la soja, el trigo y el maíz. Frente a esta medida, las organizaciones más importantes del sector agro-ganadero impulsaron cortes de rutas en todo el país y el desabastecimiento de mercaderías en las principales ciudades. En este marco, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner envió un proyecto de ley que fue aprobado en la cámara de senadores y resultó empatado en la cámara de diputados. El encargado del desempate fue el entonces vicepresidente Julio Cobos quien votó de forma negativa, por lo cual la presidenta ordenó dejar sin efecto dicha resolución. Este escenario de tensiones y controversias políticas tuvo efectos en las elecciones legislativas del 2009 en las cuales el oficialismo sufrió un importante retroceso de su presencia en las cámaras de diputados y senadores.

entonces no cubiertos, a pesar de la posición dominante al interior del Ministerio de Desarrollo Social que planteaba que “la mejor política social es el empleo”.

En 2011, por medio del Decreto N° 446/11, se creó la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE) como parte de este subsistema no contributivo dentro del régimen de AAFF.¹²²

La Cámara de Diputados de la Nación declaró en su resolución S/N de fecha 11 de septiembre de 2013 la validez del Decreto N° 1.602/09.

En este marco, coincidimos con Grassi (2012) respecto a que la creación de la AUH implicó el reconocimiento de los límites inherentes a la política de regularización del empleo en lo referente a la extensión y preservación de la protección social, por lo tanto tuvo como propósito aliviar las situaciones de pobreza e indigencia en el corto plazo a través de la provisión niveles básicos de ingresos a las familias, extendiendo un derecho de los trabajadores formales a un conjunto más amplio de trabajadores pero sin abandonar la apuesta por el trabajo como mecanismo de inclusión, propio del discurso oficial (y de la tradición histórica argentina). En este sentido, en los considerandos del decreto, se fundamenta la decisión oficial con la siguiente línea argumentativa:

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, 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.

Que, como se ha destacado, una medida de tal naturaleza tiene sin embargo una indudable relevancia en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados. No implica necesariamente el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece un *respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal.*

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 (Decreto N° 1.602/09, énfasis en el original).

Por su parte, en Uruguay, la reforma del sistema de AAFF y la creación del NRAF, enmarcado en el Plan de Equidad, fue el resultado de un proceso explícitamente orientado a la reforma del Sistema de Protección Social.

El eje del debate se centraba fundamentalmente en cómo salir de un programa de corto plazo para atender la emergencia, como fue el PANES, y avanzar hacia un plan de mediano y largo plazo orientado a atender factores más estructurales:

¹²² La AUE es una prestación similar a la AUH pero el período de pago es durante el embarazo. En el presente trabajo no se aborda en particular su análisis.

La agenda social integra de manera inexorable al conjunto de la población en condiciones de pobreza (urbana y rural), cabe entonces que nos formulemos algunos interrogantes fundamentales: ¿de qué forma se asegura el sostenimiento de las rutas de salida construidas en el proceso de aproximadamente dos años que dura el PANES? ¿Cuáles dispositivos atenderán las necesidades del conjunto de los hogares que se encuentran en situación de pobreza en todo el país? ¿Podemos asegurar las condiciones sociales para el desarrollo económico? ¿Cuan suficiente será la creación de nuevos puestos de trabajo? ¿Qué mecanismos alternativos de integración e inclusión social son viables de manera contemporánea a la pérdida de centralidad del trabajo y cómo recuperar dicha modalidad privilegiada a tales propósitos? ¿Hacia qué sistema o modelo de protección social se encamina el país? ¿Cuáles son las estrategias necesarias y posibles de reforma social? Tales interrogantes precisamente son y serán parte del debate y definiciones que nuestro gobierno asumió como compromiso ineludible con la ciudadanía. Las respuestas ya las estamos construyendo (Gabinete Social, Informe sobre las salidas de la emergencia social, 6 de diciembre de 2005, Montevideo, citado en Mirza, 2010, p. 304).

En este marco, resulta imprescindible referirnos al PE, aprobado en 2007, que estableció los lineamientos para avanzar en el proceso de reformas sociales. Para ello, el PE se organizó en torno a dos pilares en su estrategia de reorganización de la protección social en Uruguay. Por una lado,

...Componentes estructurales de la matriz de protección social, cuya implementación supone una operativa de mediano y largo plazo: i) la reforma tributaria; ii) la reforma de salud; iii) revisiones de las políticas de empleo; iv) nueva política de vivienda y hábitat; v) la reforma educativa; vi) el plan nacional de igualdad de oportunidades y derechos. Y por el otro, los componentes específicos que conforman una red moderna de asistencia e integración social que se estructuran en un conjunto de medidas y estrategias de acción, de las que se presentan en esta oportunidad, siete de ellas: i) régimen de prestaciones sociales no contributivas o transferencias monetarias (Asignaciones Familiares y Pensiones a la Vejez); ii) seguridad alimentaria; iii) políticas de educación para la infancia y adolescencia; iv) políticas asociadas al trabajo protegido; v) promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos; vi) políticas de promoción e inclusión social; y viii) políticas de atención a la discapacidad” (Plan de Equidad, 2008, p. 8, énfasis en el original).

En 2007 el Presidente Tabaré Vázquez, lanzó el Diálogo Nacional de Seguridad Social con el objeto de iniciar un proceso de diálogo en torno a la evaluación de impacto de las asignaciones familiares y la búsqueda de estrategias y políticas para su modernización y ampliación.

La Comisión Sectorial de Seguridad Social, que funciona en el marco de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) con participación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), del Ministerio de Salud Pública (MSP) y de Banco de Previsión Social (BPS), junto a académicos de la Universidad de la República, fueron los encargados de traducir los acuerdos generales en torno a la agenda de reformas en proyectos de ley que fueron discutidos nuevamente con delegaciones de las organizaciones de trabajadores, empresarios y jubilados,

y luego remitidos al Parlamento. Éste aprobó por unanimidad y promulgó la Ley N° 18.227 del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares en enero de 2008.¹²³

En el proceso de reconfiguración del sistema de protección social en que se enmarcó la creación del NRAF, éste constituye un eslabón estratégico de la Red de Asistencia Social del PE dirigida a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo, en la búsqueda de articulación con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas.

2.3. Características de la AUH y del NRAF

La AUH y el NRAF consisten en una transferencia monetaria no retributiva de carácter mensual.

La población destinataria de la AUH son aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (o sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad), argentinos nativos o residentes en el país por más de tres años, cuyos padres/tutores o parientes hasta 3° grado sean:

- Desocupados, es decir, que no perciban ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de la Leyes N° 24.013, 24.241 y 24.714, sus respectivas modificatorias y complementarias.
- Trabajadores no registrados, es decir, que se desempeñen en la economía informal, y que perciban remuneración menor al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM).
- Trabajadores inscriptos en los planes “Argentina Trabaja/Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social o “Programa de Trabajo Autogestionado”, “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, “Programa Promover la Igualdad de Oportunidades”, “Programa de Inserción Laboral del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Trabajadores inscriptos en el Régimen de Monotributistas Sociales.
- Trabajadores incorporados en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (artículo 21 de la Ley N° 25.239).
- Trabajadores de temporada (en los meses de reserva del puesto de trabajo).
- Personas privadas de su libertad que se encuentran procesadas y que desempeñan tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal, inscriptas dentro del “Ente de

¹²³ Para más información sobre este proceso, véase Maldonado Valera y Palma Roco (2013).

Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE)” y dentro del “Servicio Penitenciario Provincial de Córdoba”.¹²⁴

Por su parte, la población meta del NRAF lo constituyen los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y personas con discapacidad sin límite de edad, residentes en el país, que integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica o se encuentren en régimen de tiempo completo en establecimientos del Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) o en instituciones conveniadas con el mismo.

La Ley N° 18.227 establece, en su artículo 2°, que se entiende por hogar al núcleo integrado por dos o más personas, que pueden estar vinculadas o no por lazos de parentesco, pero que deben cohabitar bajo el mismo techo como unidad familiar o similar. La situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar se determina en base a criterios técnicos y estadísticos a través de un método de identificación y selección de carácter multidimensional, considerando los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria. En la práctica, la elegibilidad se instrumenta a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo (Lagomarsino, 2009).

Ambas prestaciones priorizan la titularidad femenina del administrador y contemplan la exigencia de condicionalidades en materia de educación y salud de los niños/as y adolescentes, suspendiéndose el beneficio en caso de incumplimiento de las mismas.¹²⁵ La AUH tiene la particularidad de que el adulto responsable percibe mensualmente el 80% de la prestación monetaria en forma directa mientras que el 20% restante se reserva todos los meses y sólo puede ser retirado una vez al año cuando se acredite el cumplimiento de las condicionalidades.

¹²⁴ <http://www.anses.gov.ar/archivos/cartilla/fdb6b048049420d51903046be2cd4280f44a455f.pdf>

¹²⁵ En el caso uruguayo, el cumplimiento y acreditación de las condicionalidad educativas puede realizarse en instituciones de gestión pública o privada. En cambio, en la experiencia argentina estas condicionalidades deben cumplirse en instituciones públicas: los controles sanitarios a través del Plan Nacer-SUMAR, y en materia de educación a través de la concurrencia a establecimientos públicos. Este último requisito fue objeto de críticas por parte de partidos políticos opositores, la iglesia, la Defensoría del Pueblo de la Nación e instituciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) cuando, a través de la Circular 79/10, la ANSES dispuso la suspensión del pago de la prestación a quienes asistieran a este tipo de instituciones educativas. Pese a que no se ha modificado el decreto, el Poder Ejecutivo nacional ha decidido no aplicar este requisito debido a la gran cantidad de niños/as y adolescentes en esta situación que no estarían en condiciones de recibir la asignación (Pautassi *et al.*, 2013): “Respecto de la liquidación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se informa que la misma es liquidada independientemente del tipo de colegio al que asiste el menor. Ahora bien, tratándose de una Asignación destinada a grupos sociales vulnerables, cuando se detecta que por el monto de la cuota escolar que los padres abonan podría presentarse alguna de las incompatibilidades establecidas en el artículo 9° del Decreto N° 1602/09 en función de los ingresos no registrados, mayores al salario mínimo vital y móvil, previo a la liquidación del 20% acumulado ANSES verifica nuevamente el cumplimiento de todos los requisitos para el cobro de esta asignación” (Jefatura de Gabinete de la Nación Argentina (2012), Informe de gestión del gobierno nacional ante el Congreso Nacional, Buenos Aires, 30 de mayo de 2012).

Respecto a los montos de las prestaciones, en el caso de la AUH el monto abonado por hijo es equivalente al máximo valor de las asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales. Dicho valor se actualizaba como resultado de una decisión presidencial hasta 2015 cuando se estableció su actualización cada seis meses de acuerdo al mismo cálculo del índice de movilidad que se utiliza para las jubilaciones (acorde a la Ley N° 26.417 de Movilidad Jubilatoria).¹²⁶ Además, la prestación es abonada hasta el quinto hijo.

En el NRAF el monto de la transferencia es el doble al correspondiente a las asignaciones familiares de los asalariados formales.¹²⁷ Asimismo, dicho monto es diferencial y escalonado. Para su cálculo se considera la cantidad de niños/as y/o adolescentes que integran el grupo familiar, sus edades y situación educativa como así también la presencia o no de discapacidades: hasta los 14 años en términos generales, ampliándose hasta los 16 años cuando se compruebe que no se ha podido completar el ciclo de educación primaria por algún impedimento justificado, y hasta los 18 años cuando se cursen estudios de nivel superior a los de nivel primario; en caso de discapacidad sin límite de edad, sujeto a control cada 3 años. La prestación se abona hasta el séptimo hijo y sus valores decrecen al ritmo que aumenta la cantidad de receptores en el mismo hogar (Straschnoy, 2011). Al respecto, señalan Midaglia y Silveira (2011) que “en función de estos parámetros se determina una transferencia global al hogar, que si bien no cuenta con un tope superior, difícilmente supera el valor del salario mínimo nacional” (p. 236), ajustándose su valor en función al Índice de Precios al Consumidor (IPC) con un doble fin: “por un lado, mantener temporalmente su poder adquisitivo, y por otro, como una medida contracíclica que limite la pérdida de bienestar en los períodos de crisis económica” (p. 236). En aquellos hogares que presenten mayores carencias, la prestación del NRAF es complementada con el derecho a una transferencia adicional mediante una tarjeta orientada a la adquisición de alimentos.¹²⁸

¹²⁶ Es de suma importancia destacar que esta fórmula de actualización de las jubilaciones, pensiones y asignaciones (tanto familiares como universales) ha sido modificada a través de la Reforma Previsional que fue aprobada por el Congreso Nacional a fines del año 2017 (en el marco de jornadas de debate parlamentario signadas por la violencia y la represión estatal hacia diversos sectores que manifestaban su rechazo a la promulgación de dicha reforma). La Ley N° 27.426 de Reforma Previsional, fuertemente regresiva, representa un avasallamiento sobre derechos sociales y constituye el puntapié inicial para la desfinanciamiento del Sistema de Seguridad Social que el actual gobierno de Mauricio Macri está encarando a través de distintas propuestas de reforma (tributaria, laboral, entre otras).

¹²⁷ Cabe señalar que en Uruguay las asignaciones familiares abonadas a los trabajadores formales son de pago bimestral.

¹²⁸ “Se trata de un instrumento magnético que se puede usar en la red de almacenes (aproximadamente 450 comercios adheridos actualmente) por la cual se brinda un complemento alimenticio a las familias con niños y adolescentes de hogares de menores recursos. Este complemento se otorga de acuerdo a la cantidad de menores y mujeres embarazadas que haya en los hogares” (Lagomarsino, 2009, p. 89).

Los organismos responsables de la implementación de la AUH y del NRAF son la Administración Nacional de Seguridad Social y el Banco de Previsión Social respectivamente, instituciones históricamente a cargo de la administración de los componentes contributivos del Sistema de Seguridad Social que fueron ampliando sus facultades y extendiendo su campo de acción en los últimos años más allá de los alcances restringidos de la previsión social.

En la experiencia uruguaya, a su vez, la Ley establece la colaboración (de manera complementaria) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) –creado en el año 2005 a través de la Ley N° 17.866 para coordinar las prestaciones antaño bajo la órbita de diversos institutos especializados- tanto para brindar las bases de datos confeccionadas por este organismo en el marco del PANES como así también para las comprobaciones e inspecciones convenientes para determinar la existencia de las condiciones de acceso y mantenimiento de la prestación. En este sentido, el MIDES a través de la Unidad de Seguimiento es el encargado de constatar la situación social de los potenciales beneficiarios y su inclusión dentro del régimen, y el control de los requisitos correspondientes. Asimismo, este Ministerio tiene a su cargo la administración de la Tarjeta Alimentaria que se otorga como a los hogares que presentan un mayor grado de vulnerabilidad.

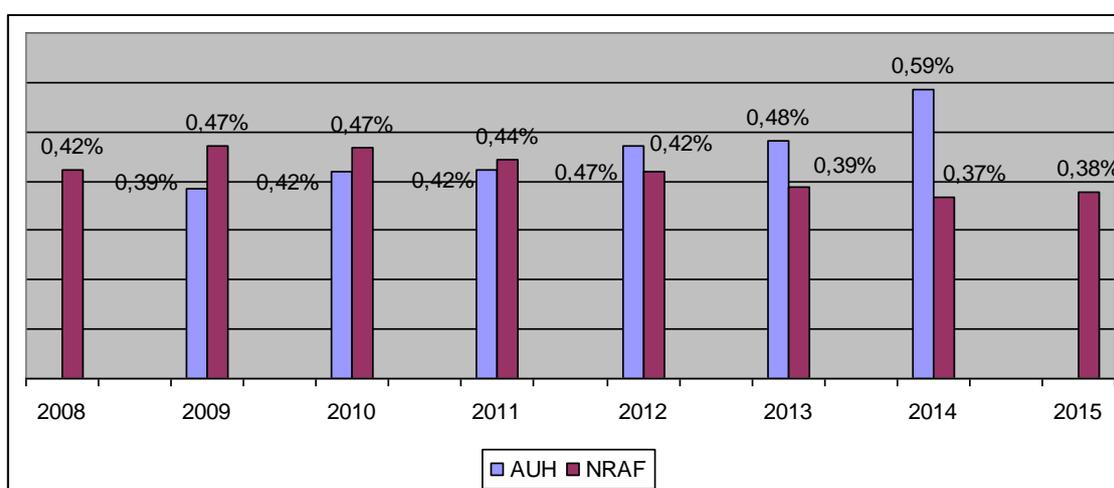
En lo atinente al financiamiento, el NRAF lo hace a través de Rentas Generales. Por su parte, el decreto de creación de la AUH establece que, del mismo modo que el resto de los beneficios contemplado en la Ley N° 24.714 de AAFP, esta prestación se financiará con los recursos de ANSES, dispuestos en el artículo 18 de la Ley N° 24.241/93 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. A saber, recursos provenientes de: a) las contribuciones a cargo de los empleadores establecidas en el artículo 11 (16%); b) los aportes de los trabajadores autónomos fijados en el mismo artículo (11%); c) la recaudación del impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso económico y otros tributos de afectación específica al régimen nacional de previsión social o a este régimen; d) los recursos provenientes de Rentas Generales de la Nación; e) intereses, multas y recargos; f) rentas provenientes de inversiones; y g) todo otro recurso que corresponda ingresar al régimen de reparto. Estos recursos se complementan con los fondos provenientes de la rentabilidad anual obtenida del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS).¹²⁹

¹²⁹ El FGS fue creado por el Decreto N° 897/07, en el marco de la unificación del régimen previsional (por el cual se eliminó el sistema de capitalización, reemplazándolo por un único régimen público, solidario y de reparto), con el objeto de: 1) Atenuar el impacto financiero que pudiera ejercer la evolución negativa de

A continuación presentamos brevemente las características que la AUH y el NRAF han asumido en términos de gasto y cobertura desde su puesta en vigencia hasta el año 2015.

En lo que refiere a la prioridad fiscal y macroeconómica que asumieron estos programas, en términos de porcentaje del PBI, se aprecia en ambos casos que no implicaron un gran peso fiscal para el Estado (con un comportamiento similar al registrado en el resto de los países de la región), aunque en el caso de Argentina se observa en este período un paulatino crecimiento mientras que en Uruguay la tendencia muestra una disminución a partir del año 2011.

Gráfico N° 8. Gasto público en AUH y NRAF, 2008-2015, en porcentajes del PBI



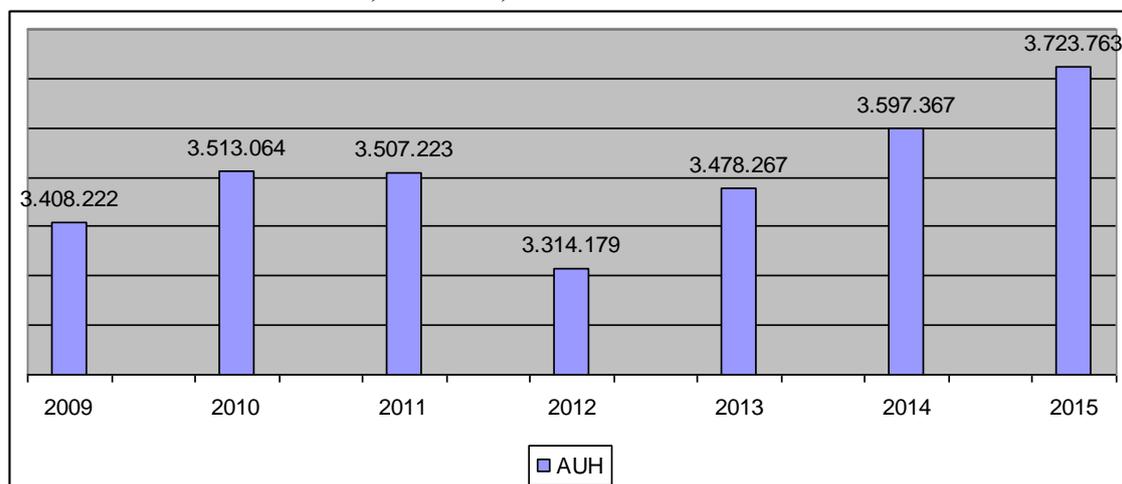
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

En materia de cobertura de niños/as y adolescentes destinatarios tanto de la AUH como del NRAF se observan una amplia cobertura y tendencias similares de crecimiento hasta 2011. Luego, estos programas presentan evoluciones dispares. En el caso argentino, a partir del año 2013 vuelve a incrementarse el nivel de cobertura, alcanzando su pico máximo en 2015

variables económicas y sociales sobre el régimen previsional público; 2) Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público, garantizando el carácter previsional de los mismos; 3) Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del Fondo; 4) Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales; y 5) Procurar contribuir con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar un círculo virtuosos entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al SIPA, y la preservación de los activos de dicho fondo. En suma, “la normativa que rige al FGS sitúa al fondo como una garantía de pago a las actuales y futuras jubilaciones, buscando que los pagos del sistema previsional no se constituyan en una variable directa de ajuste de la economía en momentos desfavorables del ciclo económico” (ANSES, 2011, p. 8). Durante la actual gestión de Mauricio Macri como presidente se ha avanzado también en modificaciones en los criterios que regulan el funcionamiento de este FGS que afectan sus activos y, por ende, el principio de solvencia intertemporal que el mismo tenía por objetivo garantizar.

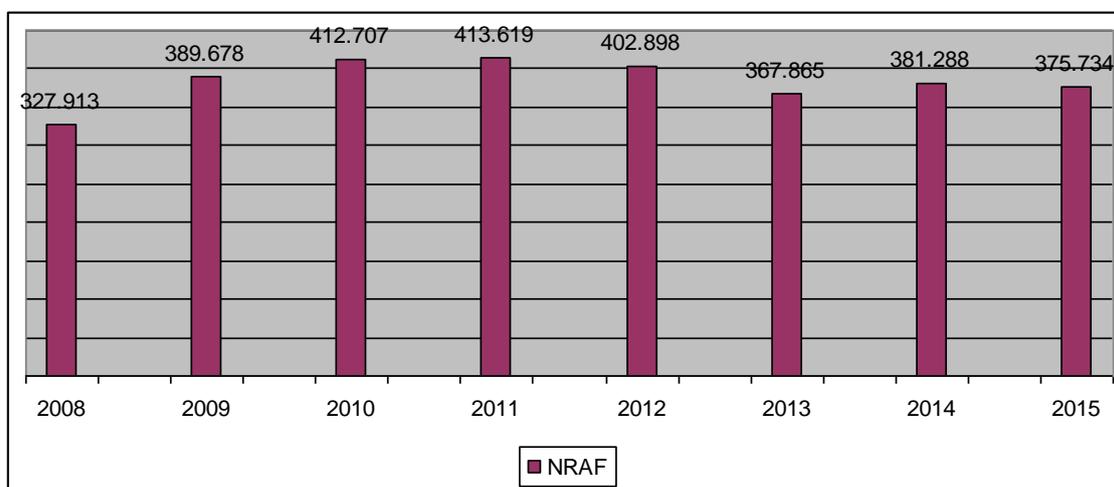
cuando 3.723.763 niños/as y adolescentes se encuentran cubiertos por la AUH. Por su parte, en la experiencia uruguaya, a partir de 2012 comienza a disminuir debido “principalmente a la mejora de los índices de pobreza e indigencia que redujeron el público elegible en base a los criterios de focalización” (Ferreira, 2016, p. 196).

Gráfico N° 9. Cobertura de AUH, 2009-2015, en valores absolutos



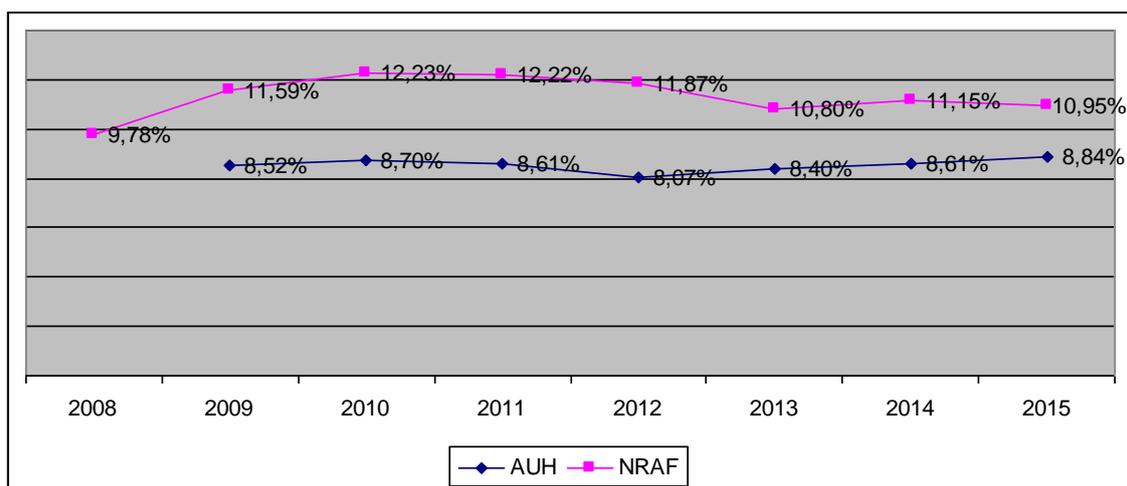
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

Gráfico N° 10. Cobertura de NRAF, 2008-2015, en valores absolutos



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

Gráfico N° 11. Cobertura de AUH y NRAF, 2008-2015, en porcentajes de la población total



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL, a partir de información oficial suministrada por los países.

En el apartado que sigue abordaremos cómo, a partir de estas características de la AUH y del NRAF que hemos descrito, se construye conceptualmente a la población destinataria de estas prestaciones y cómo esta construcción define la lógica de operación que orienta el funcionamiento de estos programas.

2.4. La AUH y el NRAF: construcción conceptual de la población destinataria

Compartimos con Álvarez Leguizamón (2007) que las políticas sociales son en sí mismas un discurso sobre lo social, en el que convergen visiones y representaciones sobre los “otros”.

En este sentido, Cardarelli y Rosenfeld (2000) afirman que

...todo programa o proyecto social opera sobre la base de una concepción social y políticamente convalidada sobre quienes son los “otros”, no solamente en términos de cuáles son las categorías de personas en condiciones de riesgo que requieren de intervención estatal, sino a partir de una representación social de la vida cotidiana de los “diferentes”, de sus necesidades y expectativas. Se establece así, para cada propuesta programática, una demarcación discursiva y operacional que le da identidad a los actores participantes y al tipo de relaciones que se establece entre ellos, en un juego de búsqueda de consensos que acepta conflictos “tolerables” y que difícilmente cuestiona el “sentido” de estas creencias y prácticas (p. 58).

En este proceso hay una construcción política, técnica y social de las “poblaciones objeto” de intervención, que varía históricamente y se sustenta en el poder simbólico de los actos clasificatorios que el Estado produce. Sin embargo, esta operación no es unívoca pues se enmarca en el universo simbólico que lo rodea y da forma a los marcos de su funcionamiento (Cardarelli y Rosenfeld, 2000; Goren, 2003; Monge Arias, 2013; Aenlle, 2013).

En esta construcción, que cristaliza y legitima las percepciones y modalidades de intervención que adopta el Estado y la sociedad como paradigmas de políticas, desde el discurso se califica

y nomina a estas poblaciones a partir de una serie de atributos que “caracterizan el estatus que ubica y clasifica a los individuos en la sociedad, en detrimento de otros sostenes de su identidad, que no son considerados” (Cardarelli y Rosenfeld, 2000, p. 44).

No obstante, cabe señalar que este proceso (en el que es posible reconocer la presencia de estereotipos, opiniones, creencias y valores que suelen tener una orientación hacia la acción) no está exento de tensiones y contradicciones en las definiciones programáticas, en sintonía con la evolución de los debates y de los conceptos que orientan a las políticas y programas sociales en cada contexto histórico particular.

A partir de la década de los ‘80, y fundamentalmente durante los ‘90 en el marco del modelo neoliberal y de la proliferación de programas sociales de corte asistencial y focalizados en los afectados por el nuevo modelo de acumulación, se asistió a un proceso de “redefinición” problemática tanto en la agenda de la ciencias sociales como en el campo de las políticas sociales: el término “pobreza” cobra centralidad como conceptualización dominante¹³⁰, por lo cual adquieren

...relevancia ciertos “atributos” de esa población “pobre”, tales como el de ser vulnerables y excluidos que poco nos dicen de los motivos por los que han llegado a ser objeto de esas nominaciones así como de la forma a través de la cual es posible de dejar de pertenecer a ellas (Goren, 2003, s/n).

De este modo, la pobreza como estatus comenzó a definir a las “poblaciones objeto” de intervención, por ende, plausibles de ser “beneficiarios” de programas sociales.

Como ya planteamos, durante la primera década del nuevo siglo se produjeron transformaciones en las intervenciones sociales del Estado, en particular en términos de enfoque, en el marco de un nuevo escenario político regional y de un contexto económico favorable.

El surgimiento y consolidación de la AUH y del NRAF se enmarcó en este nuevo contexto, por lo cual la forma en que estos programas delimitan a la población destinataria de los mismos es tributaria de los cambios conceptuales en los discursos sobre la pobreza y su abordaje, pero –como se señaló anteriormente- presenta tensiones y contradicciones por la

¹³⁰ En este cambio de nudo problemático de la noción de marginalidad propia de los ‘60 y ‘70 a la de pobreza, “se perdió el objetivo de la integración y, si bien fue reemplazado en la formulación de políticas por el [de] inclusión, perdió carga normativa en el marco de que se abandonó la discusión sobre el desarrollo y las posibilidades de ascenso social fueron reemplazadas por el riesgo de la ‘caída social” (Arias, 2012, p. 10). El foco del análisis en la pobreza pone de manifiesto la imposibilidad en el ámbito académico de reflexionar sobre las causas de la misma, limitándose, en cambio, a una descripción pormenorizadas. De esta manera muchos de los problemas de la sociedad eran presentados como consecuencia del flagelo de la pobreza, obturando cualquier posibilidad de análisis sobre sus causas. El resultado de esta operación consistió, no pocas veces, en la aceptación acrítica de un problema que tomaba dimensiones inusitadas (Stratta, 2008). Para profundizar sobre las diversas discursos y conceptualizaciones sobre la pobreza en este período, véase: Arias (2012), Álvarez Leguizamón (2005 y 2011b), Murillo (2006), entre otros.

presencia de vestigios de tendencias previas. En este sentido, aún persisten en el vocabulario de los documentos de creación (Decreto N° 1.602/09 y Ley N° 18.227 respectivamente) términos como “beneficio”, “beneficiario”, “menores”, entre otros, que no resultan acordes con el enfoque de derechos que discursivamente subyace a ambos programas.

Ahora bien, tanto la AUH como el NRAF refieren como destinatarios a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (y sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad) en situación de vulnerabilidad social.¹³¹ Sin embargo, en el caso de la AUH, el acceso a la prestación se vincula a la pertenencia de éstos a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal; mientras que, en la experiencia uruguaya, el derecho a percibir esta asignación se relaciona con que los niños/as y adolescentes integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Por eso, consideramos que la AUH y el NRAF presentan diferencias en la definición de la población destinataria.

La novedad de la AUH, sostiene Lo Vuolo (2009), radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el *trabajador informal*, al incorporar al sistema al amplio espectro de trabajadores no registrados. De este modo, “las categorías identificadas como sujetos de derecho continúan una orientación histórica, atada a la de *trabajo*, lo que tiende una línea de continuidad en términos de población” (Hintze y Costa, 2011, p. 159, énfasis en el original). En cambio, en el NRAF el foco está puesto en el hogar cuya vulnerabilidad se determina a partir de la consideración de los ingresos del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y su situación sanitaria.

En este marco, podemos plantear que subyacen a estos programas diferentes criterios de inclusión social. En Argentina, en consonancia con la tradición histórica del país, se ubica al trabajo como garantía del sostenimiento de los hogares y de la inclusión social.¹³² En este

¹³¹ Straschnoy (2011) encuentra cierta ambigüedad en la delimitación de las poblaciones objetivo de ambas prestaciones, ya que discursivamente se hace alusión como destinatarios a los niños/as y adolescentes pero en la práctica la condición de acceso está centrada en los adultos y su tipo de vínculo con el mercado laboral –en el caso argentino- o en los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica –en el caso uruguayo-; marcando una “clara diferencia respecto de una política pensada en clave de asignación/ingreso universal por niñez, en el que los derechos se encuentran en cabeza de los niños, niñas y adolescentes, y el adulto sólo aparece como un intermediario operativo, y no como titular del beneficio” (Pautassi, Arcidiácono y Royo, 2010, p. 236).

¹³² La noción de “trabajo” atravesó de manera fundamental la configuración de las políticas sociales en Argentina, erigiéndose en sustento de la ciudadanía social. El sentido del trabajo como derecho y fuente de derechos sociales se consolidó en la década de los ‘40 con el ascenso del peronismo. En este proceso de reconocimiento e incorporación institucional de los derechos sociales, el peronismo fundó su legitimidad en la convocatoria a los trabajadores, que se concretó en la extensión de instituciones destinadas a los trabajadores asalariados formales en el marco de una política económica orientada a la industrialización por sustitución de importaciones (conocido como “modelo ISI”).

sentido, los considerandos del Decreto N° 1.602/09 afirman que la AUH “por sí no puede garantizar la salida de la pobreza”, pero “ofrece una respuesta reparadora”, señalando como solución estructural “el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo” (fundamentalmente el trabajo decente). Luego remarca:

Que la mejor política social de promoción y articulación del tejido social es el trabajo que, sumado a la educación, la salud, la modernización o creación de infraestructura, servicios básicos y viviendas, permitirá **mejorar las condiciones de vida** y avanzar sobre el **núcleo más duro de la pobreza**, consolidando progresivamente un desarrollo humano integral, sostenible e incluyente (Decreto N° 1.602/09, énfasis en el original).

Por su parte, en el caso de Uruguay, las vías de inclusión social se enmarcan en la reestructuración del Sistema de Protección Social a través del Plan de Equida, pensado como un mecanismo estratégico para la reorganización de la protección social orientado a la creación de un conjunto de programas dirigidos a construir una malla moderna de asistencia articulada con el resto de las prestaciones del sistema de bienestar, en el que las transferencias monetarias en la forma de asignaciones familiares “son elementos esenciales para la conformación de un piso social que permita reducir la vulnerabilidad de los hogares, eliminar la pobreza extrema y generar mayor inclusión” (OIT, 2007, p. 9).

Ahora bien, esta definición de la población destinataria atraviesa la lógica de operación de los programas, esto es: objetivos, mecanismos de selección de destinatarios, rol de las transferencias monetarias y tipos o formas de condicionalidades. A continuación, describiremos brevemente la lógica de operación de ambos programas.

2.4.1. La lógica de operación de la AUH y del NRAF

A) Objetivos

La creación de la AUH tuvo por propósito cubrir las contingencias no previstas por la Ley N° 24.714/96 de AAFP a fin de dar cumplimiento a los objetivos perseguidos por la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes¹³³, por lo cual el Decreto N° 1.602/09 establece como objetivo de esta medida “contemplar la

¹³³ La Ley N° 26.061 establece, entre otros, el derecho de los niños, niñas y adolescente a una buena calidad de vida (artículo 8), a la educación (artículo 15) y a los beneficios de la Seguridad Social, señalando la obligación de los organismos del Estado de establecer políticas y programas de inclusión de los mismos, que consideren su situación, como sí también de las personas responsables de su mantenimiento (artículo 26).

situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares”.¹³⁴

De ahí que subyacen múltiples objetivos tendientes a mejorar la situación de los niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad social, “vinculados a las distintas esferas del desarrollo infantil, creando una retroalimentación entre el aumento en el poder adquisitivo del hogar (...), el acceso a la educación y la salud” (ANSES, 2012, p. 20).

Por un lado, la prestación se presenta como una transferencia destinada a proveer niveles básicos de ingresos a las familias, por lo tanto a aliviar la situación de pobreza e indigencia en el corto plazo. Por otro lado, la exigencia de condicionalidades apunta a “generar incentivos a la acumulación de capital humano en forma de educación y salud centrada en niños/as y adolescentes como mecanismos para la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza” (Resolución N° 132/10), como meta a largo plazo.

Asimismo, dado que los destinatarios de la AUH son los niños/as y adolescentes y que son las madres quienes poseen la titularidad de cobro de la prestación, la ANSES afirma que “la medida intenta también por esta vía reducir la infantilización y feminización de la pobreza” (ANSES, 2012, p. 19).¹³⁵

A su vez, la ANSES señala que, a través de las condicionalidades, la AUH se propone promover la registración de los nacimientos y la acreditación de una identidad, a fin de garantizar a cada niño el acceso al Documento Nacional de Identidad (DNI).

Por su parte, en el caso uruguayo también subyacen diversos objetivos al programa. En primer lugar, la creación del NRAF tuvo como propósito brindar una prestación económica destinada a complementar los ingresos familiares de los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica con niños/as y adolescentes a cargo. De este modo, se busca reducir los

¹³⁴ “El acento del programa está puesto en la inclusión social, es por ello que al asistir a la población de niños más vulnerables, busca equiparar su situación con la de aquellos que provienen de hogares que se encuentran dentro de la economía formal” (ANSES, 2011, p. 14).

¹³⁵ “Desde otra perspectiva, la inclusión de los niños en la escuela y la progresiva mejora en sus condiciones de salud amplían las posibilidades de las madres (sobre quienes pesa el trabajo de cuidado) de buscar empleo o cumplir en mayor medida con las condiciones del trabajo ya obtenido. En los hogares de clase media-baja de características mono-parentales, permitiría facilitar a muchas madres quedarse al cuidado de los más pequeños y aliviar la presión sobre las hijas mayores, del cuidado de los hermanos” (ANSES, 2012, p. 19). Este argumento ha sido criticado, entre otros autores por Pautassi *et al.* (2013), quienes plantean que el título de derecho asociado principalmente a las madres, en el marco del déficit de infraestructura pública de cuidado para la primera infancia como así también para otros sujetos de cuidado, “promueve nuevas vulnerabilidades como el hecho de ser ‘madre pobre’ en desmedro de la autonomía de las mujeres, sobrecargándolas de trabajo de cuidado y de responsabilidad asociadas con el ‘éxito’ del programa en cabeza de las mujeres, sin avanzar en el diseño de mecanismos que promuevan otras formas de inserción, ya sea a partir del trabajo productivo o de otras instancias de promoción del desarrollo de su autonomía, todas ellas acompañadas por dispositivos que permitan conciliar su desarrollo autónomo con las responsabilidades de cuidado” (p. 17).

niveles de pobreza (en términos de incidencia, severidad e intensidad) y evitar la consolidación de los mismos.

Partiendo del diagnóstico de “que la pobreza presenta un marco desbalance generacional y que afecta principalmente a los hogares con niños y niñas” (Plan de Equidad, 2007, p. 32), las exigencias establecidas en materia de educación y salud apuntan a incidir en las condiciones de vida de los estratos sociales desfavorecidos, incentivando a las nuevas generaciones a incrementar su capital humano en pos de mejorar sus oportunidades (Midaglia y Silveira, 2011). En particular, “se busca contribuir a la retención de jóvenes en el sistema educativo, especialmente en el ciclo secundario, pues este aspecto constituye uno de los principales problemas del sistema educativo uruguayo” (Plan de Equidad, 2007, p. 32). Y, de modo complementario, contribuir a la reducción del trabajo infantil (De Melo y Vigorito, 2007).

Asimismo, se apunta a promover condiciones de trabajo decente al considerar que

...las transferencias de renta, integradas en un sistema de protección social, pueden constituir una de las formas más efectivas para garantizar que las condiciones de trabajo decente se extiendan no sólo en la economía formal, sino también a la informal y a los que se encuentran en situación de desempleo (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009, p. 106).

A pesar de que en la experiencia argentina hay un mayor énfasis puesto en garantizar el ejercicio de los derechos de los niños/as y adolescentes, tanto la AUH como el NRAF identifican como principal problema que afectan a las familias la falta de ingresos derivada de las dificultades de insertarse en los circuitos que los generan, en particular el mercado de trabajo formal. De ahí que la prestación monetaria es considerada un derecho de ciudadanía¹³⁶, y las condiciones vinculadas a la salud y a la educación un refuerzo para el ejercicio de estos derechos. En este marco, podemos ubicar a la AUH y al NRAF dentro de la tipología de PTC de Madariaga (2009), que describimos en el capítulo II, como “Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda”.

¹³⁶ En Argentina, tal consideración se expresa, por ejemplo, en los siguientes términos: “La Asignación Universal por Hijo (AUH) se encuentra enmarcada en una nueva concepción de la política social que adopta un enfoque de derechos por medio del cual se trasciende la mera satisfacción de necesidades y se apuesta a restaurar derechos vulnerables. A partir de esta perspectiva, los beneficiarios ya no son sujetos pasivos, sino ciudadanos portadores de derechos” (Juan Manuel Abal Medina, Jefe de Gabinete de Ministros, 2010 citado en ANSES, 2012, p. 15). Por su parte, en Uruguay, el objetivo general del Plan de Equidad en el que se enmarca el NRAF consiste en: “Asegurar el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos de todas y todos los habitantes del territorio nacional, en especial de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad social...” (Plan de Equidad, 2007, p. 17).

B) Mecanismos de selección de destinatarios

En ambos casos los mecanismos de selección de la población destinataria ponen en cuestión esta retórica de derechos subyacente, poniendo en conflicto la idea de ciudadanía a partir de la tensión entre universalidad y focalización.

La AUH, desde su propio nombre, invoca el principio de “universalidad”. Esto ha sido observado y cuestionado por distintos autores (Lo Vuolo, 2009; Lozano, Raffo y Rameri, 2009; Arcidiácono *et al.*, 2011; Pautassi *et al.*, 2013; entre otros). Pautassi *et al.* (2013) plantean que “la AUH coloca en el centro de la escena la discusión sobre la universalidad en políticas sociales, porque se tensiona el concepto al denominar una política como universal cuando sus características difieren de lo que históricamente se entendió por éstas” (p. 22). En este sentido, cuestionan el concepto de universalidad a la luz de las exclusiones (monotributistas; los que perciben ingresos por encima del SMVM; el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones no contributivas para madres de 7 o más hijos), afirmando que se trata de una “universalización dentro del universo focalizado” (Arcidiácono *et al.*, 2011, p. 11) porque

...desde el Poder Ejecutivo se hace a priori un uso del concepto más cercano a la universalidad dentro del objetivo [*target*], definido y/o a las políticas masivas, aún cuando en ambos casos no se alcance a toda la población con prestaciones homogéneas en términos cualitativos y cuantitativos (Pautassi *et al.*, 2013, p. 23).

Por su parte, Grassi (2012) sostiene que

...así concebida la universalidad no inhabilita prestaciones cuyo objeto son necesidades o situaciones particulares, especiales o imprevisibles o coyunturales o, incluso, consecuencias negativas de las propias políticas. La focalización de estas prestaciones no es equivalente a la focalización como lógica general de la política social, según la cual todas las protecciones se vuelven compensatorias y subsidiarias del mercado (p. 24).

En este sentido, el acceso a la AUH se realiza a través de la base de datos de ANSES, mediante comprobación indirecta de medios (proxy means test) de la situación laboral e ingresos de los adultos responsables.

En cambio, en el caso uruguayo, se asume la focalización como criterio para la selección de la población objetivo del NRAF, bajo el supuesto que existen grupos de ciudadanos que necesitan apoyaturas públicas específicas (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009). El PE lo formula como uno de sus criterios orientadores en los siguientes términos:

Aplicar el criterio de focalización como subsidiario al de universalidad, precisamente para que, junto a la puesta en práctica de criterios complementarios, específicamente la promoción de incentivos selectivos o pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales, se habilite y mejore sensiblemente el acceso a las políticas, bienes y servicios universales de los segmentos sociales pobres y excluidos, particularmente aquellos que han sufrido históricas desventajas como el sector afrodescendiente (Plan de Equidad, 2007, p. 18).

De este modo, la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar se determina en base a criterios técnicos y estadísticos a través de un método de identificación y selección de carácter multidimensional, considerando los siguientes factores: ingresos del hogar, condiciones habitacionales y del entorno, composición del hogar, características de sus integrantes y situación sanitaria:

Esta definición [de vulnerabilidad socioeconómica] implica erogaciones diferentes y también la definición de mecanismos de focalización certeros y sencillos. Al respecto, se cuenta con la experiencia del PANES y de los programas de América Latina que han utilizado estos procedimientos como Chile Solidario, Oportunidades, Familias en Acción, etc. (Plan de Equidad, 2007, p. 34).

En la práctica, la elegibilidad se instrumenta a través de un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo (Lagomarsino, 2009).

Cabe señalar que, en orden de lograr la máxima cobertura, el MIDES creó una Unidad de Seguimiento con alcance nacional, encargada de verificar las condiciones sociales de las familias para su inclusión en el nuevo régimen.

En coordinación estrecha con el BPS, dicha Unidad realiza visitas de acuerdo a las solicitudes de ingreso al nuevo régimen de Asignaciones Familiares, para –una vez verificada la pertinencia y el cumplimiento de los requisitos-, reenviar el informe detallado para cada caso o solicitud. De este modo, el procedimiento resulta absolutamente transparente y garantiza la objetividad en la asignación de las prestaciones. Debe agregarse por otra parte, que la Unidad de Seguimiento también identifica a los hogares que por diversas razones no perciben las AFAM para derivar o actuar directamente en la solución o remoción de los obstáculos administrativos, legales o sociales que inhiben el acceso (Mizra, 2010, p. 309).

Al respecto de la lógica que guía el accionar de esta Unidad, De Martino y Vecinday (2012) plantean que

...maximizar el acceso a los beneficios y evitar duplicación de prestaciones, parecería que impiden reflexionar sobre la aplicación de las nuevas tecnologías de información al ámbito de lo social, como forma de “mapear” la pobreza, conocerla minuciosamente en sus aspectos cada vez más individualizados para gestionarla de tal manera que continúe siendo dócil bajo el amparo del “reconocimiento” de algunos derechos (p. 7).

El debate universalidad versus focalización actualmente vigente en la región discute con la visión reduccionista, tanto en términos conceptuales como políticos, que fueron dominantes durante las décadas de los ‘80 y ‘90. En este sentido, se afirma que “la orientación universalista no está reñida con la focalización, sino que la segunda está al servicio de la primera sobre la base del reconocimiento de las diferentes condiciones en que se encuentran las personas (por edad, sexo, etnia, nivel socioeconómico o situación laboral, entre otros” (Cecchini *et al.*, 2015, p. 45).¹³⁷

¹³⁷ Filgueira (2013a) identifica tres propuestas de sistemas de protección social universal en la región: 1) el piso básico de protección social de OIT como iniciativa global; 2) la propuesta de sistemas de aseguramiento universal financiados por impuestos al consumo que unifiquen las modalidades contributivas y no contributivas;

C) Rol de las transferencias monetarias

Dado que el problema identificado es la carencia de ingresos, la prestación monetaria es el instrumento que permitiría lograr los objetivos de estos programas. De ahí que el monto de la transferencia se establece de modo de cubrir dicha carencia y se calcula en función del costo de una canasta básica de alimentos. En ambos casos, este cálculo se realiza según la composición familiar, lo cual implica otorgar más beneficios a hogares con un mayor número de hijos, con límites de cantidad de beneficiarios: cinco hijos en el caso de la AUH y siete hijos en el del NRAF que, además, combina con un esquema de montos decrecientes, por razones de economías de escala en el consumo.

D) Condicionalidades

Las condicionalidades no juegan un papel central en el funcionamiento de estos programas, por lo que su verificación tiende a ser débil, o bien las sanciones por incumplimiento son moderadas.

En lo que refiere a la AUH, el Decreto N° 1.602/09 establecía que el titular del beneficio debía presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos para el acceso a la prestación, perdiéndose el beneficio en caso de comprobarse la falsedad de los datos. Con posterioridad, mediante Resolución N° 132/10 de ANSES, se comenzó a implementar la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación como instrumento para la acreditación del cumplimiento de los requisitos previstos por la normativa. Esta libreta, que consiste en un ejemplar único y personal para cada uno de los niños/as y los adolescentes menores de 18 años, debe ser presentada por el adulto responsable en las dependencias de la ANSES. Al respecto, el artículo 11 de la resolución afirma que:

La falta de acreditación del cumplimiento en tiempo y en forma, de los controles sanitarios o del plan de vacunación obligatorio o de educación, generará la suspensión del pago de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Si el titular acreditara el cumplimiento de dichos requisitos dentro de los NOVENTA (90) días corridos siguientes al plazo de vencimiento de presentación de la Libreta se rehabilitará el pago de la Asignación Universal mensual en forma retroactiva al mes de suspensión. Si el titular acreditara el cumplimiento de dichos requisitos cumplidos los NOVENTA (90) días corridos siguientes al plazo de vencimiento de prestación de la Libreta se reanudará el pago de la Asignación Universal mensual a partir de la primera liquidación que se realice con posterioridad a la presentación de la documentación respectiva y sin derecho a retroactividad (Resolución N° 132/10).

3) la propuesta de universalismo básico. Tanto en la experiencia de la AUH como del NRAF se aboga por la iniciativa de PPS de la OIT.

En tanto concepción de la política, algunos autores (Hintze y Costa, 2011; Hintze, 2014; Arcidiácono *et al.*, 2011; Pautassi *et al.*, 2013) plantean que las condicionalidades en materia de salud y educación implican para los destinatarios de la AUH un trato diferencial que contrasta con la forma de acceso directo al sistema de la que disponen los hijos de los trabajadores formales, a quienes no se les retira mensualmente monto alguno de la transferencia monetaria por asignaciones familiares. Además, señalan, que la AUH no contempla las restantes prestaciones ligadas a las asignaciones familiares que perciben los trabajadores formales, tales como nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio y ayuda escolar.¹³⁸

Por su parte, en lo que respecta al NRAF, también se establece la suspensión del beneficio en caso de comprobarse la falsedad total o parcial de la información proporcionada por los interesados o de no poder verificarse las condiciones que habilitan la percepción de la prestación por causa imputable a éstos. Al respecto, Antía *et al.* (2013) señalan que las condicionalidades se comenzaron a controlar a partir del año 2013 y únicamente en lo atinente a la asistencia educativa.

Podemos decir que, a pesar de las críticas, las condicionalidades tienen un carácter secundario en los casos de la AUH y del NRAF, ya que experiencias de otros países dan cuenta de exigencias más estrictas en este sentido, por ejemplo el programa Oportunidades de México en el cual el incumplimiento supone la interrupción inmediata de la prestación monetaria.

En este marco, a la luz de las trayectorias que orientaron la creación de la AUH y del NRAF como así también de las características que asumen estos programas, en particular la forma en que es construida conceptualmente la población destinataria y la lógica con que opera cada programa, consideramos que la tensión seguridad social - ayuda social intrínseca a la noción de protección social se expresa de manera diferente en estas experiencias de PTC de Argentina y Uruguay, independientemente de que en ambos casos constituyan prestaciones no contributivas tendientes a articular el Sistema de Seguridad Social con el conjunto de las políticas universales básicas, incluyendo a sectores de la población que históricamente no estaban incorporados por la cobertura formal (en sintonía con el enfoque impulsado por la OIT de “Piso de Protección Social”). A continuación, en el apartado siguiente, profundizamos en el análisis de esta cuestión.

¹³⁸ “El punto es que estas condicionalidades dejan entrever un mirada fuertemente discriminatoria al profundizar la diferencia entre las políticas para los niños, hijos de padres formalizados, y las políticas para los niños, hijos de padre desocupados o informales” (Arcidiácono *et al.*, 2011, p. 11).

3. La tensión seguridad social – ayuda social en la AUH y el NRAF

La ampliación del Sistema de AAFP a sectores sociales históricamente excluidos de dicho sistema a través de la AUH y del NRAF pone en cuestión la tensión seguridad social y ayuda social intrínseca a la noción de protección social. Consideramos que la forma en que el balanceo en la relación entre estos componentes se resuelva en estos programas, es decir cuál de estos componentes se ve más fortalecido, definirá los alcances y contenidos de la protección social en cada caso.

En primer lugar, podemos mencionar que tanto la AUH como el NRAF se han consolidado como medidas permanentes de los sistemas de protección social de sus países, lo cual las aleja de las usuales políticas asistenciales predominantes durante los '90, independientemente de las diferencias que presentan en términos de calidad institucional. Como señala Straschnoy (2011),

...existen grandes diferencias en términos de calidad institucional. El NRAF fue el resultado de un proceso de diálogo que culminó con la sanción de la prestación a través de una ley; asimismo se actualiza sistemáticamente a través de un IPC confiable y el BPS cuenta con representantes del Poder Ejecutivo, de los trabajadores, los empresarios y los pensionados (...) En cambio, la AUH surgió de un DNU [Decreto de Necesidad y Urgencia]" (p. 123).

Sin embargo, es importante señalar que los DNU, introducidos por la Reforma Constitucional de 1994, son decretos que bajo ciertas condiciones adquieren estatus de ley, aunque se tiende a atribuirles un estatus jurídico inferior, lo que implicaría menor capacidad de garantizar derechos. De todos modos, su derogación exige una ley. Pero, señala Danani (2013), a pesar de que los DNU poseen fuerza de ley, el procedimiento elegido privó a la AUH del respaldo político que otorgan los procesos deliberativos.

Asimismo, aunque en ambos programas subyace una retórica de derechos en la extensión de las clásicas asignaciones familiares a sectores anteriormente no cubiertos por los mecanismos de seguridad social, la forma en que cada programa ha construido a su población objetivo como así también los mecanismos utilizados para la selección de los destinatarios presentan diferencias que define contornos disímiles en la relación seguridad social y ayuda social.

En este sentido, en el caso argentino, la incorporación de los trabajadores informales en el componente de la AUH implicó el reconocimiento de ese derecho al amplio espectro de trabajadores no registrados, por lo cual un avance de la asistencia en un estatuto de derechos, incluso a pesar de las controversias en torno a la universalidad invocada. Al respecto plantea Danani (2013):

...desde el nombre esa pertenencia es interpelada en clave de *universalidad*, atributo en rigor ajeno a las reglas fundacionales del sector (originalmente protegía sólo a asalariados formales y

derechohabientes). Doble paradoja es que esa convocatoria universalista llegue a través del *derecho al trabajo*, lo que configura una retórica redentora de los *trabajadores informales*, que por ser trabajadores “tendrían derechos”, y por informales, son víctimas de injusticia. Esas contradicciones del discurso pueden ser vistas como debilidades, pero si se mira el desarrollo reciente de la protección social, puede ensayarse otra interpretación y vérselas como *potencialmente* positivas, pues refieren a una población que históricamente no recibió estos beneficios y a los que en las últimas décadas se destinaron *políticas asistenciales focalizadas en la pobreza, con test de medios y contraprestaciones* (p. 158, énfasis en el original).

Por su parte, Grassi (2012) afirma que la AUH

...constituye una cuña en el Sistema de Seguridad Social clásico sostenido en el empleo regular, porque al extender un derecho de los asalariados formales a un conjunto más amplio de trabajadores (desocupados e informales de bajos ingresos) tiende a dar unidad al sujeto del derecho, al tiempo que pone de manifiesto el reconocimiento de los límites inherentes a la política de regularización del empleo, en lo atiente a la extensión y preservación de la protección social. Pero también, de los límites del trabajo en general, como garantía del sostenimiento de los hogares y de la inclusión social, según pretenda la política (p. 7).

Algunos autores han interpretado este proceso como una asistencialización de la seguridad social. Tal es el caso de Lozano y Raffo (2010), quienes sostienen que la AUH implica la conformación de un sistema de cobertura para los niños, niñas y adolescentes absolutamente heterogéneo y desigual al definir que “cada menor tiene un precio diferente” en virtud de la condición laboral de sus padres y a las acciones sociales a las que logren acceder (por ejemplo, planes sociales, deducción del impuesto a las ganancias, regímenes provinciales y municipales, etc.).

Por su parte, Costa y Hintze (2014) afirman que la tensión seguridad social-ayuda social se tracciona hacia la segunda si se consideran: la no modificación de las exclusiones en el período en análisis (los monotributistas, los que perciben ingresos por encima del SMVM, el sexto hijo no abarcado por la AUH ni por las pensiones contributivas para madres de 7 o más hijos); las condicionalidades que construyen esta medida diferencialmente de aquello a lo que la asimila (la asignación de los asalariados formales); la persistencia de incompatibilidades para el caso de los receptores de planes y programas sociales con finalidades distintas a las de la AUH; la asimilación desde la propia ANSES de esta medida con los PTC extendidos en la región.

En cambio, en la experiencia uruguaya, el NRAF no fue pensado como un complemento que tienda a “universalizar” la cobertura de las AAFP sino como una prestación para los hogares “vulnerables”, por lo cual implicó la readecuación de las clásicas AAFP en protecciones especiales para determinadas poblaciones, independientemente de su vínculo con el mercado laboral. En este sentido, la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar, definida en base a criterios técnicos y estadísticos a partir de un conjunto de indicadores, determina la inclusión en el régimen. De ahí que se utilizan mecanismos de focalización y sofisticadas

tecnologías de información para definir la elegibilidad de la población destinataria, centrándose fundamentalmente en las características de hogar y de su situación. De este modo, se desdibuja el estatuto de derecho y, como afirman De Martino y Vecinday (2012), se avanza en una lógica de gestión cada vez más individualizada propia de las políticas asistenciales.

En este marco, postulamos que en el NRAF, a diferencia de la AUH, se encuentra más fortalecido el componente de la ayuda social, fundamentalmente al definirse a la población destinataria de la prestación en base al principio de necesidad en virtud de las características del hogar (vinculadas a la situación de vulnerabilidad socioeconómica, por ende, focalizadas en las “carencias”); mientras que en el caso de la AUH, a pesar de los evidentes déficits institucionales y de las contradicciones existentes, predomina una lógica potencialmente más ciudadanizante que apunta a atender y reconocer el derecho a la seguridad social de una amplia categoría de trabajadores que previamente no eran alcanzados por las protecciones que brinda el Sistema de Seguridad Social.

Además, cabe destacar que en el proceso de reconfiguración del sistema de protección social en el que se enmarcó la creación del NRAF, éste constituye explícitamente un eslabón estratégico de la Red de Asistencia e Integración Social del PE dirigida a aquellos grupos y sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo, en la búsqueda de articulación con el sistema de seguridad social y con el conjunto de políticas universales básicas.

Sin embargo, como advierte Midaglia (2012), dado que ambos programas se enmarcan en un esquema de protección social dual, resulta pertinente no perder de vista la vinculación de las transferencias monetarias respecto del mercado de trabajo, más allá del vínculo institucional alcanzado hasta el momento entre las nuevas asignaciones y las protecciones laborales.¹³⁹

Asimismo, Midaglia (2012) plantea que

...las alternativas de ensamblaje entre los diversos componentes del esquema de protección social dependen estrictamente de los proyectos políticos incluidos en las agendas públicas de los países, así como de la construcción de coaliciones con capacidad de sostener ese esquema independientemente de los cambios de gobierno (p. 88).

¹³⁹ Aspecto también señalado en el balance de las experiencias de PTC de la CEPAL (2015): “...inicialmente no se incorporaron en estos programas medidas específicas de inclusión laboral para los jóvenes y adultos en edad de trabajar que participaban de ellos (...) Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la dimensión laboral ha ido adquiriendo cada vez más importancia en relación con los programas de transferencias condicionadas. Esto se debe a la constatación de que, hasta ahora, las transferencias condicionadas han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de su reproducción intergeneracional, basada en una mejor inclusión laboral” (p. 78).

Aspecto clave a tener en cuenta al analizar el devenir de estos programas y cómo se redefine la relación seguridad y ayuda social. En el caso uruguayo, Antía *et al.* (2013) sostienen que, durante la gestión de José “Pepe” Mujica, “si bien se continuó con la implantación del Plan de Equidad, se redujo su dinamismo y se dejaron de lado algunos debates pendientes” (p. 187), avanzándose en una serie de programas focalizados (“Programas Prioritarios”) destinados a la población en situación de pobreza extrema o indigencia. Por su parte, en el caso particular de la AUH, con la asunción como presidente de Mauricio Macri se inauguró un nuevo escenario político signado por la implementación de políticas macroeconómicas que afectaron (y afectan) el poder adquisitivo del dinero transferido y, sobre todo, por cambios en la orientación de las políticas de protección social al impulsar propuestas de reformas que, entre otras cuestiones, atentan directamente contra el Sistema de Seguridad Social (que diluyen los avances del período anterior en términos de calidad de protección y, por ende, los sentidos en torno a los derechos sociales).

El análisis comparativo de las experiencias de PTC de Argentina y Uruguay, que presentan similitudes en términos de su inserción en el Sistema de Seguridad Social de los respectivos países al implicar una ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares y, a su vez, haber sido implementados en ambos casos por gobiernos “progresistas”, nos permite dar cuenta de que estos programas versátiles asumen contornos particulares en virtud de las diferentes realidades nacionales. En este sentido, en el contexto de surgimiento y consolidación de la AUH y el NRAF, incluso compartiendo ambos países la valorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar, la tensión entre los componentes de seguridad social y ayuda social se resuelve de forma diferente, fundamentalmente por la forma en que se define a la población destinataria de la prestación.

Por esta razón, insistimos en la importancia de analizar los PTC a la luz del ideario de protección que orienta las intervenciones sociales del Estado (que se sustentan en concepciones político-ideológicas diversas sobre la pobreza y las formas de abordarla), en virtud del cual se define el rol del Estado en la provisión de bienestar y la relación seguridad social-ayuda social como fundamento de sus instrumentos, materializándose en títulos de derecho, lógicas de funcionamiento y financiamiento totalmente diferentes que servirán de base a protecciones de tipos muy distintos en lo que refiere a cobertura y calidad.

Dado que las políticas sociales, y en nuestro caso de interés los PTC, como intervenciones sociales del Estado hacen sociedad (Danani, 2004), no sólo al producir y moldear directamente las condiciones de vida y reproducción de la vida de una sociedad, sino también

al producir y moldear las subjetividades de los actores involucrados (De Sena y Cena, 2014); consideramos que estos distintos tipos de protecciones tienen efectos en las familias destinatarias de estos programas. Por eso, en el capítulo que sigue indagamos en la perspectiva de estas familias, tomando sólo en consideración la experiencia de la AUH en el contexto de su surgimiento y consolidación (2009-2015) en un municipio del segundo cordón del conurbano bonaerense, con foco en la significación y valoración atribuida a la prestación monetaria como así también en las implicancias que ésta tiene en la producción de expectativas.

CAPÍTULO IV

LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y LA PERSPECTIVA DE LAS FAMILIAS. LA ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO DESDE UN MUNICIPIO DEL CONURBANO BONAERENSE

Este capítulo tiene como propósito complementar el análisis realizado sobre los debates regionales en torno a los PTC y sobre las versiones locales que se desarrollan en Argentina y Uruguay con las experiencias paradigmáticas de la AUH y el NRAF, a partir de la indagación sobre cómo estos programas se expresan en el escenario de implementación desde la perspectiva de las familias destinatarias, con foco en la significación y valoración atribuida a la prestación monetaria como así también en las implicancias que ésta tiene en la producción de expectativas. Para ello, dada las limitaciones de este trabajo, nos centramos en el caso de Argentina, en particular en el contexto del conurbano bonaerense, recortando el abordaje al municipio de Quilmes como escenario de implementación de la AUH.¹⁴⁰

Consideramos que adentrarnos en la perspectiva de las propias familias destinatarias de los PTC, y en nuestro caso particular de la AUH, nos permite captar un complejo entramado de representaciones sociales a través del cual éstas tornan inteligible el mundo en el que viven para orientar sus acciones. La interpretación de estas representaciones nos posibilita comprender las implicancias que los PTC tienen a nivel microsociales y los efectos que frecuentemente estos programas no se proponen desde sus diseños, como es la producción de expectativas que constituye un aspecto poco estudiado de los PTC a pesar de la abundante producción académica e institucional existente tanto a nivel internacional y regional como local.

Partimos del supuesto de que la transferencia monetaria, en un contexto económico expansivo –como el que actúa en el marco de esta indagación– y acompañada de un amplio conjunto de

¹⁴⁰ El municipio de Quilmes se encuentra en el segundo cordón del conurbano bonaerense y constituye uno de los más populosos y densamente poblados del territorio bonaerense. Se trata de un distrito que se consolidó durante la expansión asociada al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, en el que se produjeron loteos populares y, posteriormente, ocupaciones irregulares del suelo, ya sea en forma de villas o de asentamientos. El perfil sociodemográfico del partido presenta grandes diferencias internas en su composición, pues en este conviven zonas caracterizadas por la vulnerabilidad y precariedad de las condiciones de vida de su población junto a áreas residenciales donde las condiciones de vida son elevadas. Dada la ausencia de información actualizada, la última disponible corresponde al Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del año 2010 (INDEC) y del Censo Social realizado por el municipio entre junio de 2009 y marzo de 2010 sobre las zonas vulnerables del partido, decidimos no realizar la caracterización sociodemográfica del distrito para componer el contexto en el que desarrollan su cotidianeidad las familias entrevistadas. Sobre los resultados del relevamiento del Censo Social Quilmes, véase: Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes (2011).

intervenciones sociales tendiente a la ampliación y consolidación de la cobertura del sistema de protección social¹⁴¹, otorga cierta previsibilidad de ingresos a las familias que perciben esta prestación, tornando más plausible la ampliación de sus márgenes de acción y, por ende, de sus expectativas a fin de atender otras necesidades más allá de la reproducción básica. En este marco, nos preguntamos sobre los sentidos asignados a la AUH por las familias destinatarias como así también sobre las representaciones sociales respecto al futuro que éstas tienen, específicamente qué significa para ellas estar mejor y cuáles son los canales que se proponen para lograrlo, a fin de indagar cómo se entrecruzan “lo deseable” y “lo posible” en sus expectativas.

En este sentido, en primer lugar, presentamos una breve caracterización de las familias entrevistadas. Luego, abordamos la significación y valoración atribuida por estas familias a la prestación de la AUH y analizamos sus expectativas a futuro, es decir, cómo éstas proyectan y se proyectan a sí mismas a partir de las necesidades sentidas y las posibilidades percibidas de satisfacción. Por último, reflexionamos sobre los encuentros y desencuentros entre “lo deseable” y “lo posible” que tensiona a las expectativas de estas familias y sobre los interrogantes que el nuevo contexto político-económico inaugurado en diciembre de 2015 nos plantea para continuar pensando sobre la resolución de la cotidianidad de las familias destinatarias de la AUH.

1. Caracterización de las familias entrevistadas

Las mujeres entrevistadas, pertenecientes a familias en situación de pobreza persistente¹⁴², poseen entre 18 y 35 años de edad. En 21 casos estas mujeres conviven con sus cónyuges, mientras que 14 son mujeres solas a cargo del grupo familiar. En la mayoría de los casos, las edades de los cónyuges superan los 26 años.

En 23 familias hay hasta 5 miembros en el hogar y en 12 están compuestas por más de seis personas (hasta alcanzar un máximo de 9 miembros), siendo el promedio de 5,2 personas. Los hogares están conformados por la pareja (o la madre en caso de mujeres solas) y los hijos a cargo (en un solo caso hay presencia de otros familiares).

Respecto a la cantidad de hijos de las mujeres entrevistadas, se presentaron las siguientes situaciones:

¹⁴¹ Sobre las características del contexto en el que se implementa la AUH y sobre su rol en el sistema de protección social argentino, véase el capítulo III.

¹⁴² Los criterios para la selección de las familias en situación de pobreza persistente que fueron entrevistadas se consignan en la introducción.

Cuadro N° 1. Cantidad de hijos de las mujeres entrevistadas, en valores absolutos

| Cantidad de hijos | Frecuencia |
|-------------------|------------|
| 2 hijos | 5 |
| 3 hijos | 12 |
| 4 hijos | 11 |
| 5 hijos | 4 |
| 6 hijos | 3 |
| Total | 35 |

Fuente: Elaboración propia

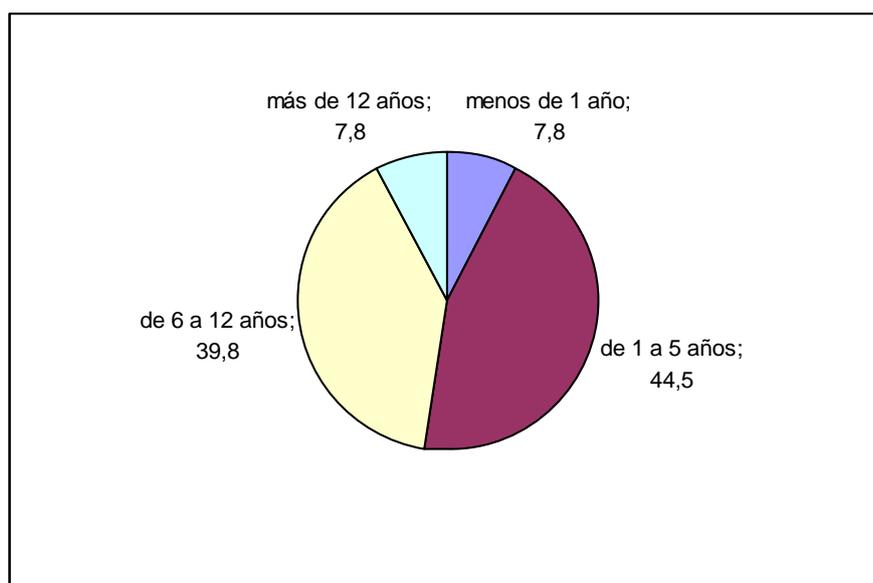
Cuadro N° 2. Cantidad de hijos de las mujeres entrevistadas según presencia cónyuge, en valores absolutos

| Cantidad de hijos | con cónyuge | sin cónyuge |
|-------------------|-------------|-------------|
| 2 hijos | 1 | 4 |
| 3 hijos | 7 | 5 |
| 4 hijos | 8 | 3 |
| 5 hijos | 3 | 1 |
| 6 hijos | 2 | 1 |
| Total | 21 | 14 |

Fuente: Elaboración propia

Al momento de la entrevista, 4 mujeres estaban embarazadas. En lo que refiere a las edades de los hijos más del 90% tienen hasta 12 años, con un fuerte peso de hijos pequeños más demandantes en términos de las prácticas de cuidado que requieren.

Gráfico N° 12. Edades de los hijos, en porcentaje



Fuente: Elaboración propia

Las mujeres entrevistadas y sus cónyuges poseen un muy bajo nivel educativo, incluso hay casos en los que no se han adquirido los conocimientos básicos de lecto-escritura. Se mencionan trayectorias educativas truncadas, por la necesidad de salir a trabajar desde temprana edad y, en particular en el caso de las mujeres, por el nacimiento de hijos.¹⁴³ Hay entrevistadas que mencionan estar finalizando sus estudios primarios/secundarios en el marco del Plan FINES y del PROGRESAR, fundamentalmente aquellas que participan del Programa “Ellas Hacen”. Los niños/as y adolescentes en edad escolar se encuentran en su totalidad escolarizados.

En la mayoría de las familias entrevistadas se presentan casos de miembros con graves padecimientos de salud, muchos de ellos de tipo crónico: enfermedades respiratorias, discapacidades varias, retraso madurativo, bajo peso en niños, entre otros. Hay casos, en particular en las discapacidades certificadas, que han accedido a pensiones no contributivas. Los tratamientos se realizan en hospitales públicos, fundamentalmente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Sin embargo, son constantes las expresiones respecto a las dificultades de acceso: deficiencia en la atención primaria, diagnósticos confusos, distancia, etc.

Asimismo, en los relatos se observan importantes dificultades en el acceso al mercado de trabajo: desempleo, intermitencia, informalidad, bajos salarios, etc. Aquellos que se encuentran en el mercado laboral, poseen fundamentalmente empleos informales (no registrados). Sin embargo, la mayoría realiza actividades económicas/laborales eventuales y discontinuas –popularmente conocidas como “changas”- para garantizar el sustento de sus familias. En el caso de los hombres, las principales actividades mencionadas son albañilería, corte de pasto, venta ambulante. En cambio, a las mujeres se les presenta como principal dificultad el cuidado de los hijos como barrera para acceder al mercado de trabajo, en especial por la presencia de hijos muy pequeños. Sólo tres mujeres realizan trabajos fuera del hogar (cartoneo, limpieza en casa de familia, venta en feria). El Programa “Ellas Hacen” ha sido mencionado como una alternativa al que las mujeres no le atribuyen sentidos vinculados al trabajo sino como una posibilidad para terminar los estudios.

En este marco, de las entrevistas surge que las familias desarrollan diversas prácticas de aprovisionamiento para atender sus necesidades de reproducción cotidiana, que les permite componer ingresos de diversas fuentes (de la inserción en el mercado de trabajo –principalmente informal-, provistos por el Estado a través de diversos subsidios, y de la

¹⁴³ El promedio de edad de las mujeres al nacimiento del primer hijo es de 17 años.

realización de “changas”). Podemos clasificar estos recursos monetarios que forman parte de la economía familiar, en función de la regularidad de su cobro, en ingresos estables e ingresos no estables. Dentro de los ingresos estables, en los relatos se destacan la Asignación Universal por Hijo por la presencia de niños/as y adolescentes en el hogar, pensiones no contributivas en los casos de miembros del grupo familiar que poseen una discapacidad certificada, programas de empleo tales como “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen”, y en menor proporción salario proveniente del mercado de trabajo informal (no registrado). Son pocos los casos que mencionan el acceso a programas alimentarios provinciales (Plan Más Vida) y/o municipales. Por su parte, dentro de los ingresos no estables se hace referencia al procedente de la realización de “changas”, y en menor medida de aportes familiares.

Cuadro N° 13. Ingresos grupo familiar (combinación ingresos por trabajo y por políticas/programas sociales), en valores absolutos¹⁴⁴

| Ingresos provenientes | Solo AUH | AUH + 1 | AUH + 2 | AUH + 3 | Totales |
|------------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Trabajo en blanco | - | 1 | - | - | 1 |
| Trabajo en negro | 4 | 1 | - | - | 5 |
| Changas | 12 | 4 | - | 1 | 17 |
| No | 6 | 6 | - | - | 12 |
| Totales | 24 | 12 | - | 1 | 35 |

Fuente: Elaboración propia

En este sentido, observamos un peso importante del dinero proveniente de subsidios estatales en la composición de los ingresos familiares (lo que define su alta dependencia del Estado) que les provee un sostén capaz de hacer más controlable el porvenir en función de la regularidad y estabilidad en su percepción. Asimismo, este amplio espectro de prácticas de aprovisionamiento delimita una heterogeneidad de situaciones dentro del universo de estas familias. De ahí que algunas sólo logran garantizar la satisfacción de sus necesidades más inmediatas y cotidianas, mientras otras logran volcar esfuerzos a cuestiones más estructurales. A continuación, abordamos las percepciones de este universo heterogéneo de familias en situación de pobreza persistente respecto de la AUH.

¹⁴⁴ Se consideró dentro de los ingresos de políticas/programas sociales, además de la AUH, aquellos correspondientes a AUE, Ellas Hacen, Argentina Trabaja, PROGRESAR, pensiones no contributivas, AAFP correspondientes a trabajo en blanco o pensiones no contributivas. Se excluyó Plan Más Vida y aportes familiares.

2. Significación y valoración asignada a la prestación de la AUH por las familias

En el capítulo anterior analizamos cómo las políticas y programas sociales construyen su población “objetivo”. En este sentido, en este proceso de nominación y definición de identidades de los sujetos destinatarios, desde la planificación estatal (es decir, desde los “escritorios”) se reduce la complejidad y se relatan historias unitarias que marcan el territorio de sentido y las fronteras de la intervención (Cardarelli y Rosenfeld, 2000).¹⁴⁵ Al respecto, Zibecchi (2013) sostiene que

...lo que para la burocracia estatal es una homogénea “población objetivo”, que puede ordenarse, clasificarse y calificarse (...) cuando miramos más de cerca, esta misma población objetivo tiene los más diversos puntos de vista, experiencias, necesidades y representaciones sociales (p. 52).

De ahí que abordar la perspectiva de las propias familias destinatarias nos permite captar un complejo entramado de representaciones sociales a través del cual “los sujetos tornan inteligible el mundo en el que viven a partir de un saber compartido que incluye: experiencias, necesidades, modelos de acción y de interpretación, valores, normas” (Zibecchi, 2013, p. 93). Es importante señalar que el análisis de las percepciones, significaciones y valoraciones que la población “objetivo” asigna a estos programas debe enmarcarse en sus particulares condiciones de vida, es decir, debe tener en cuenta

...sus diversas trayectorias personales, socioeducativas, laborales y profesionales, en cuyos procesos se ha ido vivenciando y formando un conjunto de experiencias, esquemas de percepción, apreciación y acción –o ciertos habitus resultantes de posiciones de “clase” (Bourdieu, 1988)-, que precisamente, condicionan y moldean sus percepciones, significaciones y posicionamientos actuales (Rodríguez y Garnero, 2016, p. 114).¹⁴⁶

La indagación sobre las significaciones y valoraciones atribuidas a la AUH por las familias destinatarias no es novedosa. En este sentido, podemos destacar, entre otros trabajos:

a) El informe de evaluación de los aspectos educativos de esta medida elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación (2011), en base a los estudios realizados por diversas universidades nacionales¹⁴⁷, da cuenta, entre otros aspectos, de las percepciones y

¹⁴⁵ “...los beneficiarios de los servicios quedan enmarcados en categorías jurídico-administrativas y privados de su pertenencia concreta a colectivos reales. Los individuos se ‘liberan’ de otras pertenencias, porque para tomar parte de los programas es necesario que se ‘presenten’ como la ‘figura’ que se espera que representen” (Cardarelli y Rosenfeld, 2000, p. 48).

¹⁴⁶ El estudio en profundidad de las trayectorias previas de las mujeres entrevistadas, voceras de las familias en situación de pobreza persistente que son foco de esta investigación, excede los fines de este trabajo. Para profundizar en el análisis de las percepciones y significados que emergen de los programas sociales considerando las trayectorias previas de los destinatarios, véase Zibecchi (2013).

¹⁴⁷ Las universidades convocadas fueron: Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional de Misiones, Universidad Nacional de Moreno, Universidad Nacional de Patagonia Austral y Universidad Nacional de Villa María.

valoraciones de las personas que perciben la prestación y de los actores escolares sobre su incidencia en las condiciones de vida y en los procesos de escolarización.

b) La evaluación de impacto solicitada por la ANSES y desarrollada por investigadores de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, que fue dirigida por Kliskberg y Novacovsky (2015), en la cual, entre otras cuestiones, también se relevaron las opiniones sobre la AUH, en términos de derecho o ayuda, como así también la valoración general en torno a la misma.

Las reflexiones respecto a la significación y valoración atribuidas a la AUH por las familias entrevistadas, que a continuación presentamos, poseen líneas de continuidad con las percepciones y apreciaciones acerca de esta medida destacadas por los trabajos referidos.

En todas las entrevistas realizadas, las referencias sobre la AUH se centran fundamentalmente sobre la transferencia monetaria, y no en la exigencia de condicionalidades¹⁴⁸, siendo este ingreso valorado positivamente debido a su incidencia en el desenvolvimiento y reproducción de las familias.

Dada la regularidad de la prestación monetaria, se observa una naturalización de este ingreso proveniente del Estado dentro de la economía del hogar.

“Contame, ¿hoy de qué vivís?”

Hoy hace un año estoy cobrando el Ellas Hacen, la asignación y con eso me arreglaba”.

“¿Y tus ingresos de qué son? ¿Con qué viven?”

Por ahora de la asignación”.

“¿Y de qué vivís hoy?”

Tengo la asignación por hijo y también cobro el PROGRESAR”.

“¿Qué ingresos tienen ustedes?”

Aparte de la asignación familiar, mi marido hace changas”.

“¿Qué ingresos tenes? ¿De qué están viviendo ustedes?”

Yo estoy viviendo de la asignación y del trabajo mío de Ellas Hacen”.

“¿Y el tema del trabajo? ¿Cómo llega el dinero, los ingresos, a tu casa?”

Y con lo que cobra mi marido y con las asignaciones”.

¹⁴⁸ Consideramos que las mujeres entrevistadas no centran sus referencias sobre la AUH en torno a la exigencia de condicionalidades debido a que no cuestionan estos requerimientos, aunque desde posturas teóricas se sostiene que se refuerza el rol tradicional de “madres” con el argumento de que el cumplimiento de las condicionalidades significa una mayor carga para ellas. Resultados coincidentes surgen en la investigación realizada por Pautassi *et al.* (2013), quienes afirman: “Sin embargo, una vez más la mirada desde el sector académico se tensiona con la mirada de las propias mujeres receptoras que no identifican esto [ser las titulares para la percepción de la transferencia y, por ende, estar a cargo del cumplimiento de las condicionalidades] como un problema en sí mismo, al contrario, se valora en relación al impacto en términos de autonomía que implica percibir un propio ingreso” (p. 33). En este sentido, compartimos con Goren (2013) si se puede considerar una recarga el hecho de seguir haciendo lo que se venía haciendo, a la luz de la forma en que las mujeres se apropian del recurso económico de la AUH.

Algunas entrevistadas refieren recibir la AUH por su condición de desocupadas/os: “...yo porque estaba sin trabajo y empecé cuando salió...”, “...la anoté a ella porque él se quedó sin trabajo”; y otras por su condición de madres, posibilitando otras formas de organización familiar y acompañamiento de los hijos:

*Un año trabajé ahí
¿Y te gustaba?
Después dejé porque me pagaban muy poquito
¿En negro?
En negro, trabajé un año y ya dije ‘no’ cuando mi hija la más grande tenía cinco años
Ah, hace bastante ya, ¿y después de ahí?
No, dejé y nunca más
¿Te quedaste en casa?
Sí, me quedé en casa. Sí, a veces, ¿viste con lo que yo cobro?, voy de mi tía y me dice ‘ah, vos ganas casi cinco mil pesos’, sí, pero yo tengo cuatro chicos”.*

Puede inferirse una presunción de “derecho” a percibir la AUH en esta naturalización de la prestación monetaria, a la que en algunos casos aluden con términos que les confiere una significación a ese dinero asimilable al proveniente del mundo del trabajo:

“...yo cobro dos sueldos, o sea la asignación y la... [Ellas Hacen]”.

“...lo único que cobro yo son los salarios que son de los cuatro que van a la escuela, universal por hijo, nada más”.

En un solo caso se expresa de manera explícita la noción de “derecho” implicada en la AUH:

“...ya te digo, a lo que teníamos nosotros de los gobiernos de antes a ahora... estamos bien de verdad. Yo te digo una cosa, yo no entiendo por qué, si yo no me quejo ¿no? Sí, no te digo ¿Por qué la gente no se da cuenta de la realidad? Hace muchos años atrás no teníamos, ¿cómo te puedo decir? No teníamos dignidad y hoy la podemos tener. Hoy cobramos con algo de dignidad. Hoy podemos servir”.

“...con este gobierno mejor porque hoy nuestros hijos tienen derechos, antes yo era pibe y no los tenía”

Son pocos los casos de entrevistadas que consideran a la AUH en términos de “ayuda” estatal:

“...para cobrar mi ayudita que tengo mi asignación me hace espera el dieciocho, el veinte, el quince, y dentro de todo tenés que tratar de manejarlo con lo que podés...”.

“...yo cobro las asignaciones, ya con eso bueno, es una ayuda...”.

No obstante esta definición de la AUH como “ayuda”, la obtención de ingresos monetarios a través del propio trabajo es considerada por estas mujeres la estrategia preferida para el sostenimiento del hogar:

*“...si vos te pones a pensar si vos no cobras esto, ¿qué vas a hacer?, si vos estás embarazada y todo y no tenés nada (...) a mí me favorece mucho, yo no lo voy a negar que me favorece mucho pero me gustaría algo mejor
¿Algo mejor como qué?
Para salir más adelante, o sea siempre... no esperar que te den y vos sentarte y esperar, yo siempre fui yo de salir a buscar pero cuando fui mamá eso”*

Esto contradice la crítica a los programas de transferencia de ingresos según la cual “podrían tener [un] efecto sustitutivo de los que se obtienen a partir de la actividad laboral y, en consecuencia, desestimular la búsqueda de trabajo o aun la permanencia en un empleo por parte de los que reciben la Asignación o sus familiares” (Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 44). Sin embargo, dado que en ocasiones la inserción en el mercado laboral es precaria e inestable, las mujeres optan por la regularidad del ingreso monetario que garantiza la AUH a la formalidad de un trabajo registrado pero temporario o discontinuo debido al temor a perder la asignación y, por ende, la seguridad que brinda dicha prestación:

“...A él lo querían poner en blanco, yo le dije que no porque sino me sacan a mí la asignación, porque era por dos o tres días, a mí me lo sacaban y ¿yo que hacía?, tenía que ir de vuelta al ANSES y hacer todos los trámites...”

Asimismo, se observan sentidos plurales asignados al dinero recibido a través de la AUH por parte de las entrevistadas.¹⁴⁹ Algunas enfatizan que ese ingreso pertenece a los chicos: “...yo cobro la plata de ellos para comprarles las cosas...”. Pero en la mayoría de los casos es frecuente la referencia a dicho dinero como un ingreso monetario propio de las mujeres en su calidad de titulares y administradoras de la prestación, fundamentalmente entre aquellas que conviven con sus cónyuges y que diferencian claramente este dinero de aquel proveniente del trabajo de sus compañeros, lo cual denota un sentimiento de mayor autonomía¹⁵⁰ de estas mujeres que tensiona las tradicionales relaciones de género al interior del hogar:

“...yo cobro la Asignación Universal por Hijo por los chicos (...) yo me había separado un tiempo de él, entonces hice los papeles y quedé yo, no sé, con una tarjetita, no sé la chica me hizo los trámites. Porque yo con el tema de la plata, mi pareja es una cosa y mis hijos son otra (...) Entonces yo le dije que yo lo quería cobrar, porque él supuestamente no lo cobraba, para asegurarme la moneda y que el nene tenga”

“Esa es la preocupación que nosotros tenemos como pareja y como matrimonio de decir ¿qué hacemos?, porque te piden y... te piden y vos tenés que, no sé, salir...tratar de conseguir. Yo te digo, yo lo ayudo a él como él también me ayuda a mí pero, ya te digo, es una cosa que yo para cobrar mi ayudita que tengo mi asignación me hace esperar el dieciocho...”

Al respecto, considerando la forma en que las mujeres se apropian de la AUH, Goren (2013) sostiene que la afirmación subjetiva conquistada a través del ingreso monetario puede contribuir a avanzar en que ellas se piensen a sí mismas desde un lugar distinto.¹⁵¹ Por eso, compartimos la perspectiva de la autora cuando se pregunta

¹⁴⁹ Para profundizar, desde una perspectiva etnográfica, en los sentidos plurales que adquiere el dinero transferido por los PTC al interior de los hogares, en relación a los significados que los saberes expertos le asignan a dicho dinero, véase Hornes (2013).

¹⁵⁰ Entendemos la noción de autonomía, siguiendo a Goren (2013), como el derecho de las personas a defender sus intereses y a controlar sus vidas y sus circunstancias.

¹⁵¹ “...el programa, por un lado, se guía por los estereotipos de género y exige a las familias el consabido maternaje, mientras a la vez parece promover la búsqueda de una afirmación subjetiva y de otras formas de resignificar este mandato. Quizá sea esta forma híbrida la que le otorgue complejidad a la matriz explicativa, en

...hasta qué punto, sostener que el programa [la AUH] refuerza los roles de género, no nos limita para poder observar la complejidad de lo social e indicios de cambios y/o corrimientos generizados que se van produciendo, de modo de permitirnos proponer acciones integrales para la superación de la tradicional división social y sexual del trabajo (Goren, 2013, p. 39).

Las entrevistadas que señalan que la asignación es un recurso que pertenece a sus hijos, refieren como principal destino de dicho ingreso monetario gastos vinculados a “los chicos”:

“Porque la plata uno que cobra es para comprarle siempre las cosas de los chicos, las zapatillas, lo que les falta para el colegio, todo. Yo cobro la plata de ellos para comprarles las cosas”

“...y con eso estoy comprándole una cama, un colchón...”

“Le compro los pañales, las cosas que les hace falta a ellos”

Relatos coincidentes con los resultados de los estudios y evaluaciones sobre los resultados de la AUH, los que dan cuenta que el dinero de la AUH está destinado mayoritariamente a la compra de elementos relacionados a la satisfacción de distintas necesidades básicas fundamentales de los niños/as y adolescentes (no solamente útiles escolares, ropa y calzado, etc.) como así también a gastos ligados a la vida cotidiana y a la subsistencia familiar (alimentos, servicios, etc.):

*“¿Y por los chicos cobras la asignación?
Con eso pagamos el alquiler”*

Estas prácticas de las familias referidas al uso y destino que realizan de los ingresos provenientes de la asignación, tensionan y ponen en cuestión aquellas visiones y opiniones – sostenidas frecuentemente desde el sentido común y mediáticamente construidas- que “tienden a simplificar y estigmatizar los usos que hacen estos sectores sociales de los recursos, generalmente asociados a las ideas de: ‘usos más inmediatos’, ‘poco planificados’, ‘sin criterios’, ‘sin un orden de prioridades’, entre otros” (Rodríguez y Garnero, 2016, p. 115). En aquellos grupos familiares donde no se cuenta con otros ingresos además de la AUH, en especial en los que no hay presencia de cónyuges y las mujeres llevan adelante solas el hogar, las entrevistadas manifiestan que la prestación monetaria de la asignación resulta fundamental pero insuficiente:

“...la asignación lleva un montón. Ahora si sacan eso, no sé, nos quedamos en la nada...”

*“¿Y con esos mil pesos que tenés de la asignación te alcanza?
No, no haces nada”*

“¿Y con los ingresos que tienen les alcanza o cómo se manejan? ¿Cómo lo resuelven en ese caso?”

la que aspectos tales como la situación social de pertenencia, las características de un ‘mercado de trabajo’ fuertemente segmentado, las oportunidades que se encuentran en sus entornos, así como una mayor visibilidad de los derechos femeninos nos han dado indicios de por dónde podemos seguir pensando el camino hacia la autonomía” (Goren, 2013, p. 42).

La verdad, no, porque lo que cobramos por la asignación es para las zapatillas y cosas de la escuela, y como son chicos grandes quieren cosas... y yo compro los pañales, digamos, porque yo cobre menos, mil treinta y dos”

“...como mucho no llego con la asignación, me ayudan bastante mi mamá y mi papá con la mercadería, la leche para los chicos...”

En otros casos, la AUH constituye un complemento que brinda estabilidad frente a trabajos precarios y endebles, por lo general, de cobro discontinuo:

“Cuando mi marido cobra, primero pagamos todo y lo que nos queda es poco, se me hace más difícil estirla. Llego justo cuando cobro la asignación. Ahora estoy en fecha, por suerte”

Como señalamos con anterioridad, dentro del universo de familias entrevistadas, en la mayoría de los casos el ingreso de la AUH se integra a otros recursos monetarios (provenientes de diversas fuentes), que permiten a estas familias, a través de distintas estrategias¹⁵², ampliar sus márgenes de acción más allá de su reproducción básica y pensar con relativa “previsibilidad” planificaciones que suponen proyecciones en el tiempo: realizar mejoras en la vivienda, sacar créditos, entre otras.

“Gracias a dios ahora ¿viste que hay... vista la asignación que metes anual? Tuve el año pasado, cobré una platita junta y ahí pude hacer una losita bien, pero no lo tenemos terminado todavía, para adentro de la casa”

“Esto [la casilla] lo levanté por la asignación”

“¿Les cuesta más llegar este año?”

Claro. Pero yo digo también que fue por la inversión que hicimos, porque como hice que mi hermana me sacara el crédito, yo todos los meses lo voy pagando. Cuando mi marido cobra, primero pagamos todo y lo que nos queda es poco, se me hace más difícil estirla. Llego justo cuando cobro la asignación. Ahora estoy en fecha, por suerte. Pero sí, lo que más se me dificulta es la vivienda”

“¿Y con la asignación y el “Ellas Hacen” se arreglan?”

Sí, yo me arreglo bastante porque yo, bueno, ahora hice contrapiso porque se me llenaba de agua (...)

¿Cómo te arreglas?

Yo por mes gasto seiscientos, setecientos pesos para comprar un poquito de materiales para ir revocando de a poquito y ahora con mi marido cuando cobre vamos a comprar un poquito, ya tengo un poco, un metro ponele, y tengo que comprar cal, cemento”

En suma, se observan en las percepciones de las mujeres entrevistadas en torno a la AUH sentidos anclados en la regularidad, la estabilidad, la seguridad y la previsibilidad, que posibilitan en la práctica nuevos comportamientos, nuevos accesos, nuevas planificaciones y nuevas demandas, en el marco de un contexto económico expansivo que es acompañado por una amplia oferta de políticas sociales. En este sentido, a continuación, profundizamos en el

¹⁵² En este sentido, cabe señalar que la retención mensual del 20% de la prestación monetaria que, una vez acreditado el cumplimiento de las condicionalidades, es abonada en un pago anual es considerada por las entrevistadas como una forma de ahorro: “...lo que ellos te sacan, es como un ahorro que ellos hacen...”.

análisis de las expectativas que estas familias construyen a partir de la ampliación de los márgenes de acción y de las oportunidades que la transferencia monetaria posibilita.

3. La AUH y las expectativas de las familias: las representaciones sociales respecto al futuro

Goren (2013) plantea que el dinero de la AUH –anclado, como vimos, en apreciaciones que destacan la regularidad, la estabilidad, la seguridad y la previsibilidad- habilita a las familias un abanico de posibilidades y alternativas en distintos planos de su cotidianeidad que, articulado con otros ingresos, da paso a nuevos accesos y demandas, es decir, a nuevas expectativas y proyecciones en el tiempo a fin de atender otras necesidades más allá de su reproducción básica.

En este marco, al preguntarles sobre sus representaciones respecto al futuro, con foco en qué significa para ellos estar mejor y cómo lograrlo, identificamos expectativas vinculadas al acceso al trabajo, a la educación y a la vivienda.

3.1. Las expectativas ligadas al acceso al trabajo y a la educación

La obtención de un trabajo estable se presenta como la principal expectativa dentro de los objetivos familiares que fueron mencionados en las entrevistas, como vía de acceso a una mejor calidad de vida, por ende, de progreso.

“Yo pienso trabajar”

“...con el tema este del trabajo era de seis meses a tres meses, tres meses por ahí trabajaba y después lo suspendían, no sé, seis meses y así. O sea, no teníamos algo seguro. Bueno, y ahora está buscando algo fijo para poder progresar...”

“La verdad, sí, quiero trabajar”

“Mira, yo podría vivir diferente si trabajaría, o sea como ayudarlo a mi marido también”

“Yo tengo una máquina de cortar pasto y una motosierra, me gustaría poder encontrar un trabajo que uno vaya al trabajo y tenga su recompensa, pero uno va al trabajo y no tiene su recompensa porque siempre de algún lado te están queriendo sacar plata o te pagan menos”

Es importante tener en consideración que estas expectativas en las que el trabajo adquiere centralidad, como planteamos con anterioridad, no son elaboraciones puramente subjetivas, sino que están permeadas por estas “disposiciones duraderas y transferibles”, capaces de organizar representaciones y prácticas, a las que Bourdieu (2013) denominó “habitus de grupo

o de clase”. En este sentido, son fruto de “imágenes heredadas” de lo significó el trabajo en nuestro país a lo largo de todo el siglo XX y que se encuentran arraigadas en el imaginario popular, condensando sentidos asociados a la integración social, al acceso a derechos y a la protección, a un horizonte de certidumbre y seguridad, a la movilidad social, a la dignidad, todos aspectos simbólicos que han dejado huellas en los esquemas de percepción y apreciación de los sectores populares. Asimismo, resulta pertinente señalar que desde 2003 el trabajo volvió a adquirir centralidad al articular el discurso oficial como fundamento de las políticas socio-laborales del período, enfatizando su papel como fuente de inclusión social como así también su capacidad socializadora y proveedora de dignidad, bajo la premisa “la mejor política social es el trabajo”.

Sin embargo, esta expectativa de acceder a un trabajo no posee una única significación, asumiendo diversos sentidos según los casos. En la mayoría de los relatos, las entrevistadas expresan con claridad la aspiración a un trabajo formal y de calidad (“un trabajo digno”) para ellas o sus compañeros que les garantice las seguridades y derechos que tal inserción posibilita, tomando como punto de referencia para la comparación los trabajos precarios, mal pagos e inestables a que los que están acostumbrados debido a trayectorias laborales signadas –según los testimonios- por informalidad, bajos salarios, desempleo e intermitencia en el vínculo con el mercado de trabajo o por la changa como actividad económica central para garantizar el sustento de sus familias.

“Siempre lo veo igual, porque no tengo ninguna entrada para decir ‘bueno, tengo un trabajo digno y sé que estoy en blanco’”

“...yo siempre digo que me gustaría trabajar en blanco. Tener mi sueldo y decir ‘bueno, tal fecha cobro tal plata’”

“¿Te gustaría estar en blanco?”

Sí, y sí porque ayuda más

¿Y por qué crees que te ayudaría más?

Y porque pagarían más en blanco que en negro. En negro a veces te pagarían y a veces no”

Cabe resaltar que, en estos casos, el acceso a un empleo formal está asociado fundamentalmente a la obtención de un salario de manera regular, por lo tanto el trabajo es concebido como espacio de estabilidad y certidumbre que permite organizar la vida y la economía familiar con cierta previsibilidad, en oposición a la inestabilidad, discontinuidad e incertidumbre propia del empleo informal y de la changa. Asimismo, en estos testimonios no se observan referencias a las protecciones que el mercado laboral formal provee. A modo de hipótesis podemos sugerir que quienes no han experimentado una inserción al trabajo registrado evidencian menores expectativas a la hora de referirse a un empleo formal por

efecto de la erosión de los sentidos históricos asociados al mundo del trabajo que produjo la flexibilización y precarización de las condiciones de trabajo durante la década de los '90 de hegemonía neoliberal.

No obstante, hay entrevistadas que significan al trabajo como acceso a derechos sociales, en particular como posibilidad de acceso a la salud.

*“¿Qué te imaginas vos que sería progresar para tu familia?
Que mi marido consiga un trabajo en blanco, que ellos [los hijos] tengan un hospital donde yo poder ir, clínica... estaría muy bien”*

Esta expectativa que vincula trabajo formal con acceso a la salud en mejores condiciones puede inferirse de las dificultades de accesibilidad que marcan las experiencias con el sistema de salud de estas familias.

Aunque experiencia y expectativa no son conceptos simétricos complementarios que coordinan el pasado y el futuro como si fueran espejismo, “no hay expectativa sin experiencia, no hay experiencia sin expectativa” (Koselleck, 1993, p. 336), por lo cual podemos considerar el siguiente testimonio que ejemplifica cómo la aspiración a un trabajo digno refiere no sólo a un empleo registrado sino también a condiciones laborales saludables, dada una experiencia previa en una curtiembre y los riesgos para la salud que dicha labor conlleva.

*“¿Qué sería para vos el progreso?
No, la verdad que como todo, tener un buen trabajo, un trabajo digno y un buen sueldo...
(...) [en la curtiembre] no estaba conforme porque era un laburo insalubre”*

También se presentan situaciones en las que el trabajo es pensado en términos de emprendimiento, “algo propio para darle un buen fruto”, que se proyecta en diversidad de rubros:

“...la idea mía es poder comprar una buena camionetita y salir a la calle a trabajar dignamente”

“...yo no quiero que me regalen nada, no tengo la posibilidad tampoco de invertirme quince mil pesos o diez mil pesos en herramientas, yo me alquilo un local, una heladerita en el mostrador, un hornito en el mostrador... me conocen todos acá en el barrio porque yo tenía una pizzería acá”

“...ponernos un almacén, como él no puede trabajar ya [tiene una discapacidad visual y cobra una pensión no contributiva por invalidez], nosotros decimos, bueno, terminar la casa, yo le decía a él lo antes que podamos, le digo, y ponernos un almacén, Toto, tranquilos los dos. Sabiendo que nosotros, teniendo ya un almacén, ¿entendes?, ya nos entraría todos los días una plata”

Este “horizonte de expectativas” en torno al trabajo delineado a partir del auto-empleo, es decir de la generación y desarrollo del propio emprendimiento laboral, parte de diferentes “espacios de experiencia” según los casos: en el primer testimonio es valorizado como “trabajo digno” en virtud de experiencias previas en el mercado laboral en las que se

combinaban bajos salarios y condiciones de trabajo precarias e insalubres; en el segundo relato se toma como punto de partida un saber acumulado por la experiencia sobre el oficio; y en el último caso se contempla esta posibilidad como alternativa para mejorar los ingresos familiares frente a la imposibilidad objetiva de insertarse en el mercado de trabajo formal debido al padecimiento de una discapacidad certificada por la que cobra una pensión no contributiva.¹⁵³

Por último, se observan relatos en los que el deseo de obtener un trabajo se plantea de manera genérica, sin distinción respecto de la calidad esperable del mismo.

“...que tenga un trabajo lindo”

*“¿Y qué trabajo te gustaría tener? ¿Cuál es el que más te gustaría tener?
A mi cosa que me pueda ayudar, sea limpieza, sea lo que sea”*

En estos casos el trabajo es considerado una vía para mejorar las condiciones de vida de la familia pero lo deseable se encuadra en lo posible, es decir la expectativa de acceder a un empleo de calidad está atada a la conciencia respecto de la necesidad de terminar los estudios y/o capacitarse para ello, teniendo en cuenta el muy bajo nivel educativo de las mujeres entrevistadas y sus cónyuges.

*“...tengo que terminar la secundaria porque por cualquier cosa piden secundario
¿Estuviste buscando trabajo?
Sí, pero no se puede
¿En dónde?
De limpieza, por lo menos de limpieza piden secundario
¿En casa de familia?
No, casa de familia no. Estoy pidiendo así para empresa de oficinas y todo eso que se paga un poco más”*

“La verdad sí quiero trabajar pero me está constando ya mucho estudiar con los chicos (...) quiero terminar justamente para poder trabajar porque hoy en día cuesta muchísimo conseguir un trabajo sin un secundario (...) las veces que fui a buscar trabajo te piden demasiados títulos, que ya no es fácil como antes que ibas y te tomaban por una cara bonita, ahora te piden título y demás”

En este sentido, algunas mujeres entrevistadas han decidido apostar a la formación para cumplimentar su escolaridad según los casos. Se observa, a su vez, en esta apuesta a estudiar para mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral, un deseo de superación, de realización personal y, en particular en las mujeres, de avanzar hacia una mayor autonomía.

“Yo quiero terminar el estudio, quiero terminar de hacer algo en mi vida. Porque uno sólo mamá sola no puede (...) Yo como no era manca dije ‘algún día voy a salir adelante’”

¹⁵³ Koselleck (1993) señala que la experiencia refiere a los acontecimientos del pasado que han sido incorporados y pueden ser recordados, fusionando tanto elaboración racional como modos inconscientes del comportamiento que no deben, o no debieran ya, estar presentes en el saber.

“...sí o sí me voy a anotar acá, ahora me tengo que anotar acá, dos veces por semana en FINES. Ese es FINES. Y, bueno, así sucesivamente, cuando terminé el colegio... ahora, hoy me entregan la medalla, me tengo que ir a anotar a la secundaria. Nosotros empezamos de abajo, porque nosotros no teníamos nada con Toto cuando empezamos”

*“...yo quiero volver a terminar mis estudios
¿Y vos quisieras trabajar? ¿O que tu marido pudiera tener un trabajo? ¿Cómo te imaginas como algo que los podría ayudar a estar mejor?
Estaría bueno eso también. Y yo pienso que sí, que estaría mejor, o sea, avanzar y tener algo más”*

*“Yo pienso trabajar, primero tengo que esperar a la nena que deje el pecho. También quería... yo vine a averiguar acá para hacer costura pero también tengo que dejar los chicos con alguien pero no tengo con quién (...)
¿Y por qué pensaste en costura? ¿Te gusta? ¿Querés hacer tu propio emprendimiento?
Sí, quiero hacer, igual que con peluquería también quiero averiguar (...)
¿Y por qué piensas en estudiar esas cosas?
Peluquería porque me gusta y porque quiero hacer algo, porque tampoco quiero estar yendo y viniendo todos los días a buscar plata o que me traiga y después siempre terminar en discusiones [se refiere a la relación con el padre de sus hijos]”*

“...mi idea es estudiar enfermería y trabajar de eso”

“...estoy terminando el secundario por ese motivo y la idea es terminarlo, poder conseguir un trabajo y seguir estudiando maestra jardinera que es, digamos, dentro de todo lo más fácil o, para serte sincera, para tener un oficio...”

En esta línea, algunas mujeres entrevistadas manifiestan expectativas en torno a que sus hijos mejoren sus trayectorias laborales y alcancen objetivos educativos, sociales y económicos que ellas o sus compañeros no pudieron lograr. En este sentido, su propia experiencia sirve como punto de partida para definir esta orientación del futuro deseado para sus hijos.

*“Mejor vida, de darle algo mejor a mis hijos
Eso es lo que a vos te gustaría
Y sí, o sea, no lo que yo no tuve, porque yo lo tuve pero, viste, que uno en la adolescencia es más rebelde y, o sea, no me importaba estudiar y dejé porque estaba en la edad de la rebeldía pero me arrepiento”*

“...les enseñé mucho a mis hijos y les hablo ‘tienen que estudiar’ (...) ‘Se tienen que enfocar en el estudio’, les digo, ‘para que puedan ser alguien en la vida y no anden limpiando como limpié yo, por un capricho’”

*“...dejar cosas para mis hijos, que ellos el día de mañana puedan tener algo”
“...como él [el marido] le dice a los hijos que tienen que ir a la escuela, él tiene que seguir la escuela para conseguir un trabajo como la gente, digamos”*

“Estaba llevando a mi nene que se tenía que levantar a la mañana para ir al jardín y le digo ‘si vos no estudias, el día de mañana vas a ser un vago y no vas a tener para comer’”

“Pero el futuro yo quiero que sea el mejor futuro para nuestros hijos, que ellos puedan disfrutar el futuro”

“...yo le dije a él [el hijo] que él sí o sí, desde muy chico le decía que insistía, que insistía, ya que no lo terminé yo, termina vos [el estudio], le digo”

Podemos decir que, en las representaciones en torno al futuro que las familias entrevistadas construyen, tanto el trabajo como la educación forman parte de sus aspiraciones y apuestas como canales de progreso y acceso a una mejor calidad de vida, en sintonía con los valores arraigados en el imaginario popular argentino, aún sin estar dadas las condiciones objetivas para lograrlo.

3.2. Las expectativas en torno a la vivienda

Muchas de las entrevistadas manifiestan expectativas de las familias en torno a la vivienda, que se expresan en proyectos de distinto tipo y envergadura vinculados a completar, mejorar, arreglar u obtener la casa propia. En este sentido, debemos tener en consideración que, al momento de la entrevista, la cuestión habitacional se observa como una de las problemáticas centrales, que se visibiliza en situaciones distintas tales como: familias que viven de prestado en la casa de familiares, amigos o conocidos; otras a las que les han prestado un pedazo de terreno en el que asentaron sus casillas; algunas alquilan la vivienda y el pago del alquiler representa una dificultad para sus magros ingresos, etc.

En varios relatos, esta expectativa respecto a la vivienda aparece asociada a la idea de bienestar y progreso.

“Y yo quiero que mis hijos tengan una mejor vida. Yo ahora tengo mi pieza con los tres más chiquitos de este lado y ellos tienen la otra pieza de aquel lado (...) Lo que anhelamos es que ellos tengan su piecita, las nenas una y los nenes otra”

“Y tengo dos habitaciones chiquititas, una casilla precaria (...) lo ideal sería estar un poquito mejor, más para mis hijas más que nada, tener su lugar, tener un lugar más grande para que ellas el día de mañana que crezcan, tengan su lugar”

*“...yo creo que progresar es llegar a tener mi casa y poder pelearla
¿Sería como el primer escalón para pegar un salto?”*

No es un primer escalón, es el único, es un único escalón, es lo único. Un pedazo de tierra donde vos decís ‘yo tengo mi familia acá que se levanten, vayan todos los días al colegio, que estudien para salir, no bajar’, y bueno, ver la casita como uno la quiere, yo tengo la posibilidad de hacer de todo”

“El tema de la casa es un problema... ustedes verán las condiciones que nosotros vivimos. Nosotros queremos progresar, no queremos estar siempre en lo mismo. Esa es una de las cosas que nos están... lo que nos cuesta mucho es levantar la casa, nos cuesta mucho”

A modo de hipótesis, postulamos dos factores que confluyen para explicar esta preeminencia de lo habitacional entre las expectativas relevadas. Por un lado, un contexto general más favorable (al de décadas anteriores) en el que las necesidades más inmediatas y cotidianas, entre otras la alimentación, están medianamente resueltas y la familia puede volcar sus

esfuerzos y algunos recursos a temas más estructurales, como la vivienda (que en etapas de crisis más agudas no se visualiza siquiera como posible). Por otro lado, los hogares entrevistados estaban constituido por personas jóvenes con hijos, por lo tanto, en un momento del ciclo de vida familiar en el que la vivienda está en plena gestión. En este sentido, cabe señalar que las familias de sectores populares construyen y mejoran sus viviendas al mismo tiempo las habitan, presentándose la vivienda como un proceso (antes que como objeto definitivo) que acompaña la dinámica familiar.¹⁵⁴

Nos interesa aquí la distinción que introducen Ballent y Liernur (2014) entre el término casa que “alude a la relación humana con los espacios destinados a las funciones de la reproducción de la vida cotidiana y pone el acento en su carácter de protección, albergue o cobijo”, y el de vivienda como “el espacio doméstico masivo convertido en tópico de gobierno” o mercado inmobiliario (p. 24). Más allá de que habitualmente usemos los dos vocablos indistintamente (como sucede también en este trabajo), resaltamos esta diferencia de sentido según se coloque el acento en el acto de habitar o en el objeto final (pasible de ser considerado mercancía o unidad de medida de una política pública). En este sentido, consideramos que las reiteradas referencias vinculadas a lo habitacional en la expectativas de las familias entrevistadas está estrechamente asociado a la posibilidad de un espacio de resguardo y de seguridad. Nuevamente, al igual de lo que se vislumbra en torno a las expectativas ligadas al trabajo, subyace a los deseos de estas familias anhelos de estabilidad, certidumbre, protección y seguridad.

En la mayoría de los casos la apuesta es avanzar en arreglos, refacciones y ampliaciones en la vivienda para mejorar las condiciones de vida en términos de calidad y comodidades como así también como medio para poder generar algún negocio-emprendimiento productivo que permita resolver sus problemas de ingresos. Podemos agrupar las mejoras que las familias proyectan producir en dos grandes pasos: primero, pasar de la casilla al material; luego, pasar de un ambiente compartido a disponer de más ambientes que brinde más privacidad y bienestar (en particular para los hijos). Además, mejoras y reparaciones (revoques, reparaciones de goteras y filtraciones, humedades) e instalación de baños dentro de la vivienda.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Asimismo, resulta pertinente señalar que uno de los recursos con que cuenta el área que nos facilitó el acceso a las familias es la ayuda económica para materiales, por lo cual la muestra puede estar sesgada en ese sentido.

¹⁵⁵ Cabe señalar que, al momento de la entrevista, varias de las familias habían realiza avances “lentos” en sus proyectos de arreglos, ampliaciones y mejoras en la vivienda a partir de ayudas económicas recibidas por el servicio social municipal que fueron potenciadas con ingresos propios y mano de obra familiar.

“Porque mi idea, yo te voy a decir la verdad... mi idea es esto, no te digo que voy a tener una mansión porque no lo voy a tener pero aunque sea una casa humilde, de material, pero lo básico, ¿me entiendes lo que te digo? Tener, poder tener un baño”

“Mira yo lo que quiero es que las dos nenas duerman separadas del nene. Yo lo que quisiera son tres piezas, comedor, baño y listo, ya me conformo, pero de material”

“¿Cuál sería la situación ideal?”

Y para mí tener un trabajo en blanco y poder terminar mi casa, que mis hijos tengan cada uno su habitación y, bueno, después, bueno, voy viendo que es lo que hace falta...que cada uno tenga su pieza, sus cosas...”

“¿Qué cosas te gustaría que cambien para estar mejor?”

Terminar mi casa, para que ellos [los hijos] estén más cómodos. Me preocupan más ellos”

“...quiero para revocar mi casa (...) Quiero terminar mi casa, colocar mi baño y todo lo otro viene de a poquito”

Para algunas familias constituye una prioridad acceder a una vivienda nueva, es decir, la expectativa de la “casa propia” (sobre todo, entre quienes viven en el terreno o en la casa de familiares o entre los que alquilan). En este sentido, es preciso diferenciar entre la aspiración de acceder a un terreno para construir la propia vivienda y la apuesta a acceder una vivienda nueva (“llave en mano”), independientemente del lugar donde la misma se encuentre.

“...ahora [el marido] está buscando algo fijo para progresar, comprarnos un terreno...”

“Si, mal o bien, vos me das un terreno pelado y yo me hago mi casa... y no necesito otra cosa, un pedazo de terreno, estamos alquilando (...) Yo si tuviera mi terreno, pagaría un préstamo mil pesos por mes; yo con mil quinientos pesos, me quedan mil quinientos pesos, y con mil quinientos pesos compro materiales... si la comida la traigo todos los días. Si tuviera un trabajo en blanco ¿pero sabes qué? (...) estuve en Quilmes, en Avellaneda averiguando por un terreno, que nos den un terreno, estaba desesperado de conseguir un terreno, yo tengo la posibilidad de pagar, porque yo estoy capacitado para pagarlo, yo tengo todo: dos piernas, tengo dos brazos, tengo salud, ayudo cuando puedo ayudar a la gente...”

“...tener mi casa propia

¿Tu casa propia? ¿Vos alquilás?

Vivo de prestado

De tus suegros

Sí

¿Y qué te imaginas? ¿En el barrio? ¿En otro barrio? ¿Cuál sería la situación ideal?

Una casa propia para mis hijas, para mí, para estar bien, no me importa que sea acá, barrio privado”

Al respecto, en un trabajo anterior (Clemente *et al.*, 2015) planteábamos como dificultad a superar (tanto para las familias como para un Estado que se proponga intervenir en la resolución de sus necesidades habitacionales) el alto precio del suelo urbano. Los procesos especulativos en torno al mismo se remontan a décadas atrás, pero se acentuaron en parte producto de la reactivación económica de la última década (por la tendencia de los sectores más altos de la estructura social a invertir en propiedades que luego se mantienen ociosas).

Esto representa una dificultad que afectó (y afecta) con mayor fuerza a los sectores bajos y medio bajos, que terminan accediendo a alquileres o compras informales, o a ocupaciones de terrenos.

Incluso, en las entrevistas, abundan testimonios de trayectorias habitacionales zigzagueantes en las que el acceso a la vivienda se encuentra atravesada por conflictos (algunos intra-familiares), estafas y también situaciones violentas, como lo ilustran los siguientes relatos:

“...la conocí a mi señora, empecé a trabajar, estábamos bien, levantamos la casa de mi mamá, la ayudé a mi mamá, levantamos todos los pisos, con la promesa de que mi mamá me iba a dar un pedacito de adelante para hacerme yo (...) y ahí tuve un problema en la casa de mi mamá con mis hermanos (...) Ella estuvo en la casa de mi suegra cuatro meses, yo estuve alquilando solo también en otro lado porque yo ya me había ido de la casa de mi mamá, y en la casa de mi suegra me dieron un pedacito de fondo, yo en cuatro meses hice una pieza (...) en la casa de mi suegra invertí más de veinte mil pesos (...) Y bueno, como pasa en todos lados, como era de mi cuñado, como vieron que estábamos cómodos, yo ya había hecho la veredita del fondo hasta donde estaba la edificación, hice portón de adelante, lo abrí, le puse la traba... para no molestar, ya me estaba por hacer el baño, todo, porque ya estaba... ya tenía mi pedacito de terreno para disfrutar y para mis hijos porque uno mal o bien yo ya tengo que pensar por ellos, en lo que dejarle, no es que uno... uno tiene que luchar para ellos, son seis. Este... y bueno, vuelvo, me peleo con mi cuñado, me hacen estos tres puntos que tengo acá, no lo denuncié porque no soy de denunciar porque por mi señora... lo tengo que aguantar toda la vida”

“...conseguimos un terreno con mi marido, lo pagamos, pero tuvimos problemas con la chica que nos vendió porque nos quería sacar el terreno porque nosotros lo rellenamos. No sé si conocés aquel lado, que es todo un zanjón, ella nos vendió el zanjón, nosotros lo rellenamos y nos lo quería sacar. Por eso nos tuvimos que venir, porque no tenemos un terreno. Yo hace 5 años que estoy juntada, pero no tenemos terreno. Éste es del tío de mi marido, y el de allá es de la mamá, pero también había tenido problemas y se tuvo que ir (...) yo hice una denuncia porque el marido de esta mujer [que les vendió el terreno] le quiso disparar a mi marido. Ellos tenían armas. Ella nos quería sacar del terreno. Nosotros le pagábamos \$200 por mes y el terreno era fiscal. El policía dijo que nosotros nos teníamos que ir. Nosotros nos fuimos por la seguridad de mi marido y de mis hijas. No porque ellos nos iban a obligar, porque el terreno no era de nadie. Aunque yo igual lo había pagado. Cuando yo fui a la policía me dijeron que el terreno era fiscal”

Ahora bien, en todos los casos, las entrevistadas refieren que la manera de avanzar en estos proyectos habitacionales es fundamentalmente a través del fruto del propio trabajo (por lo cual se comprende el énfasis en las expectativas de obtener trabajo estable que se señaló con anterioridad), completando dichos ingresos con los subsidios estatales que perciben regularmente (fundamentalmente la AUH) y recursos económicos específicos provenientes del servicio social municipal (“ayudas sociales urgentes” constituía, al momento de las entrevistas, la principal herramienta con la que desde el área se buscaba atender la problemática y las demandas vinculadas a la vivienda, debido a que éstas poseían una normativa, un formato y requisitos más flexibles que agilizaban su gestión).

A continuación, a partir de las expectativas que manifestaron las familias entrevistadas, reflexionamos en los encuentros y desencuentros entre “lo deseable” y “lo posible” que se

tensionan en las expectativas de las familias entrevistadas y planteamos algunos interrogantes en torno a los desafíos que el nuevo contexto político-económico inaugurado en diciembre de 2015 nos presenta para continuar pensando sobre la resolución de la cotidianidad de las familias destinatarias de la AUH.

3.3. “Lo deseable” y “lo posible” en la expectativas de las familias destinatarias de la AUH

La indagación en las expectativas de las familias entrevistadas nos posibilita captar las esperanzas subjetivas que subyacen a las representaciones sociales que éstas construyen sobre el porvenir. En este sentido, observamos “capacidad de aspirar” en términos de Appadurai (2004 y 2013), es decir, capacidad de proyectar su existencia en el tiempo, en un contexto económico expansivo que, acompañado de la ampliación de la cobertura del sistema de protección social durante este período, les garantiza un marco de estabilidad y certidumbre, por ende, de previsibilidad.

De ahí que en el horizonte de expectativas de las familias entrevistadas encontramos un universo de aspiraciones en torno a la obtención de un trabajo estable como puerta de acceso al progreso, estrechamente ligado a cumplimentar la escolaridad o capacitarse para asegurar un mejor acceso al mercado de trabajo y, en algunos casos, como un camino de realización personal. Deseos que también se proyectan como futuros imaginados para sus hijos, en la expectativa de que éstos alcancen objetivos educativos y laborales que ellas o sus compañeros no pudieron lograr. Estas aspiraciones y apuestas, como así también las proyecciones vinculadas a la cuestión habitacional, se enmarcan en los valores arraigados en el imaginario popular argentino.

Sin embargo, estas aspiraciones y apuestas que constituyen “lo deseable” se tensionan con “lo posible” en el marco de las probabilidades objetivas de lograrlo. El deseo de acceder a un trabajo estable y de calidad se enfrenta a un mercado laboral formal sin capacidad de absorber mano de obra no calificada.

Este desencuentro entre expectativas y condiciones objetivas también se observa cuando las familias entrevistadas enfatizan en el fruto del propio trabajo como vector para el avance y la concreción de sus proyectos habitacionales, pues esta percepción no se condice con la alta dependencia del Estado que estas familias tienen para asegurar su reproducción. Como ya señalamos, el dinero proveniente de subsidios estatales, entre ellos la AUH, posee un peso importante en la composición de los ingresos familiares. Sin embargo, en los testimonios se

desdibuja que este dinero es provisto por el Estado, naturalizándose su percepción. En este sentido, consideramos que la narrativa de restauración/recuperación de derechos sociales que acompañó la expansión y consolidación de los subsidios estatales dirigidos a poblaciones en situación de pobreza durante este período en la Argentina contribuyó a construir nuevas identificaciones¹⁵⁶ como sujetos titulares de derechos, en oposición a la “identidad asistida” (Goren, 2003) que subyace a la lógica de beneficiarios de los programas sociales asistencialistas de la etapa previa.¹⁵⁷ Aspecto que nos permite dar cuenta de la capacidad de la AUH de traccionar la relación seguridad-ayuda social hacia un ideario de derechos.

Como se observa en este trabajo, a pesar de la brecha importante entre sus esperanzas subjetivas y las condiciones objetivas en las que se desarrolla su existencia y su trayectoria social, resaltamos la capacidad de proyectar y proyectarse de las familias entrevistadas, que contradice la concepción moralizante y paternalista que subyace a algunos PTC de la región a partir de la cual se construye una narrativa de la pobreza en la que el sujeto se define desde sus ausencias y carencias (de hábitos, destrezas, habilidades o capacidades para realizar “las mejores opciones”), justificando la implementación de condicionalidades de carácter punitivo para incentivar buenos comportamientos en las familias destinatarias y así quebrar el ciclo de reproducción (podríamos agregar auto-reproducción) intergeneracional de la pobreza.

En este sentido, consideramos que esta capacidad de aspirar de las familias en situación de pobreza constituye un insumo relevante a tener en cuenta en la delimitación de las necesidades y su nivel de satisfacción que subyace a la práctica de la planificación de las políticas sociales; teniendo en cuenta que los PTC, y en nuestro caso la AUH, constituye una herramienta que tienen resultados cuando opera dentro de un ideario de protección social en el que el Estado asume un rol clave en la provisión de bienestar, en el que las transferencias monetarias (consideradas un derecho ciudadano, por lo tanto, de cobro regular para garantizar

¹⁵⁶ Siguiendo a Goren (2003), concebimos a la “identidad” como un proceso de construcción que, si bien está sujeto a las representaciones que los individuos y grupos sociales elaboran sobre sí mismos, se encuentran condicionadas por los marcos sociales en las que se desenvuelven y, por lo tanto, se encuentran sujetas a las relaciones que los individuos y grupos sociales establecen entre sí, a partir de la posición que ocupan en la sociedad.

¹⁵⁷ Para ilustrar esta transformación en la construcción de identidades de los sujetos destinatarios de las políticas sociales, resulta interesante recuperar un trabajo de Goren del año 2003 en el que afirma: “Las políticas sociales se ubicaron, entre otros, en este espacio de creación de subjetividades en base a un nuevo sistema de valores dominantes, de forma tal que la aplicación de acciones orientadas a la asistencia de los afectados por el nuevo modelo de acumulación, se basaron en los criterios de focalización. En la implantación de estos programas sociales el criterio de selección se erigió sobre la exaltación de la pobreza como identidad social a partir de la cual se podía tener acceso a un bien preciado, el ingreso a la categoría de ‘beneficiario’ o como lo denominados nosotros a la de la ‘identidad asistida’. Se implementaron un sinnúmero de programas sociales nacionales, provinciales y locales que fueron invadiendo los espacios sociales donde habitaban los denominados pobres del sistema, esta situación dio lugar a que la población que encuadraba en esta categoría aprendiera formas de elaborar estrategias para vivir de los distintos planes sociales” (Goren, 2003, p. 2).

estabilidad, certidumbre y previsibilidad a las familias para hacer planes a largo plazo) se insertan en un conjunto más amplio de política social, que no solo aborda la problemática de la pobreza en su complejidad sino también que se conjuga con las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo.

Por esta razón, nos parece de suma importancia prestar atención al nuevo contexto político que se inauguró en Argentina en diciembre de 2015, pues trajo consigo cambios macroeconómicos que afectaron las fuentes de trabajo, tanto formal como informal, y el poder adquisitivo de las familias destinatarias de la AUH, en las que nuevamente la resolución de las necesidades más inmediatas y básicas se convierte en el eje de sus preocupaciones. Por ende, es posible pensar que se postergan (por no decir se abandonan) los proyectos más estructurales y de largo plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

Desde mediados de la década de los '90 los PTC se consolidaron en AL y el Caribe como la principal modalidad de intervención gubernamental sobre la pobreza en general y la pobreza extrema en particular, constituyendo en la mayoría de los países de la región una pieza clave de sus sistemas de protección social. En este sentido, en este trabajo nos propusimos contribuir a la revisión crítica de los debates sobre la posición de los países respecto a la protección social como atributo principal del Estado en la provisión de bienestar a partir del abordaje de los PTC desde diferentes planos de análisis: en el contexto más general de AL y el Caribe; en el marco de las experiencias de los denominados gobiernos “progresistas” de la región a partir de los PTC de Argentina y Uruguay; y, finalmente, desde la perspectiva de las familias destinatarias a través del caso de la Asignación Universal por Hijo en un municipio del conurbano bonaerense.

Para ello, desde el punto de vista metodológico, adoptamos un enfoque cualitativo a fin de abordar la complejidad de nuestro objeto de estudio y proporcionar una descripción densa que considere el contexto y los significados atribuidos por los actores involucrados tanto en el diseño como en el escenario de implementación de estos programas. En este sentido, desarrollamos tres vías de indagación complementarias: 1) revisión documental y bibliográfica con el propósito de componer el debate regional, tanto político como académico, en torno a los PTC como modalidad extendida de intervención sobre la pobreza; 2) revisión documental y bibliográfica con el objeto de realizar un análisis comparativo de caso en base a al nivel de similitud para conocer las singularidades de los PTC de Argentina y Uruguay en el contexto de su surgimiento y consolidación; y 3) entrevistas a familias receptoras de la AUH del Municipio de Quilmes.

En este marco, en el capítulo I, realizamos un recorrido por las distintas categorías conceptuales que consideramos relevantes como claves de lectura para el análisis propuesto. De ahí que avanzamos en una delimitación conceptual de la noción de política social, dando cuenta de la diversidad de definiciones enmarcadas en diferentes perspectivas teórico-ideológicas en virtud de la complejidad que subyace a este concepto. En este marco, optamos por la conceptualización de Danani (2004) para interpretar a los PTC, quien propone definir a la política social por su objeto en tanto intervenciones sociales del Estado –capitalista moderno- que configuran (en el momento de la distribución secundaria del ingreso) directamente las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupo sociales.

A partir de esta conceptualización, abordamos los efectos de la política social en la producción de bienestar a partir de los acuerdos sociales que definen las necesidades de los individuos y los grupos en una sociedad como así también las vías legítimas para su satisfacción, configurando determinados “regímenes de bienestar” o “modelos de política social”; y presentamos las diversas propuestas de clasificación elaboradas por distintos autores tanto para los países industrializados (Titmuss, 1981; Esping-Andersen, 1993; Fleury, 1997) como así también para los países de AL y el Caribe (Mesa-Lago, 1978; Filgueira F., 1999, 2007 y 2009; Barrientos, 2004; Martínez Franzoni, 2008). Consideramos que estas clasificaciones nos brindan herramientas conceptuales y empíricas para analizar la evolución y el rol de los PTC en los sistemas de protección social de los países de la región.

Asimismo, dado el protagonismo que ha cobrado en los últimos años la noción de protección social como eje de las intervenciones sociales de los Estados, exponemos algunas especificaciones sobre este concepto, cuya redefinición atravesó el proceso de surgimiento y consolidación de los PTC contribuyendo a su institucionalización. Dando cuenta del derrotero de la protección social como un concepto en evolución (Cecchini y Martínez, 2011), presentamos los tres enfoques predominantes en el debate promovidos por distintos organismos internacionales de crédito y agencias de desarrollo (BM, BID, OIT, CEPAL, ONU) en los que se observa el pasaje de visiones sobre la protección asociadas a la asistencia, mitigación y superación de los riesgos con foco en los grupos pobres y vulnerables a la incorporación de una perspectiva de derechos a través de nociones tales como “Piso de Protección Social” y “garantía ciudadana” para asegurar protección al conjunto de la ciudadanía, con especial atención a los grupos vulnerables. En este marco, postulamos que esta centralidad de la noción de protección social expresa una sustitución conceptual de la seguridad social como principio rector de las políticas sociales en el contexto de las transformaciones ocurridas en el mercado de trabajo, en las tendencias demográficas, en las familias y en los roles de género. Consideramos que seguridad social y protección social refieren a un rol del Estado distinto en la provisión de bienestar que implica lógicas de funcionamiento y financiamiento como así también título de derecho totalmente diferentes. Por eso, cuestionamos la idea amplia de protección social que hoy se usa para englobar sistemas con significativas diferencias en términos de calidad y cobertura bajo un mismo ideario de protección social (que no es tal), pues creemos que esta tendencia reduccionista favorece que, de modo solapado, resulten más fortalecidos dentro del sistema de política social los componentes de “ayuda” que los de “seguridad”. En este sentido, proponemos recuperar la dimensión socio-antropológica que subyace a la idea de protección social (Castel,

2010) y reflexionar sobre la misma como un rol de la política social, por ende, un atributo del Estado, abogando –en línea con lo que proponen Castel (2004 y 2010) y Pautassi (2013)- por recuperar el sentido fuerte de la palabra protección social que garantice a todos condiciones de acceso a la ciudadanía social a través del desacople de las prestaciones de la seguridad social de la relación asalariada formal .

También problematizamos el concepto de pobreza como categoría de análisis e intervención, ya que los PTC se sustentan en concepciones diversas sobre la pobreza, sus causas y efectos, y por consiguiente de las formas de abordarla. Dado que la pobreza remite a un fenómeno dinámico y heterogéneo que es objeto de diversas interpretaciones en su delimitación conceptual, presentamos algunas perspectivas y enfoques que enriquecieron el debate contemporáneo al cuestionar y trascender las visiones económicas que la conceptualizan de forma estática y restringida al ingreso y el consumo. A saber: los aportes de Townsend (1979) sobre el carácter relativo de la pobreza, el enfoque de las capacidades de Sen (1985), el enfoque “estructura de oportunidades-activos-vulnerabilidad” de Kaztman *et al.* (1999) y el más reciente concepto de exclusión social. En este marco, entendiendo a la pobreza como construcción social cuyo alcance como concepto debe establecerse en relación al contexto donde se define esa condición, hablamos de la pobreza como fenómeno situado, en los términos planteados por Clemente (2014), porque nos permite indagar cómo la pobreza es construida en el diseño de los PTC de la región, teniendo en consideración las particularidades de los escenarios de implementación de las experiencias locales, como así también analizar cómo esta construcción configura determinadas formas de vivenciar (se) de los sujetos intervenidos (con foco en las expectativas de los destinatarios de estos programas). Además, damos cuenta de algunas especificidades que asume la pobreza persistente como problemática dentro del campo de la pobreza, a fin de ilustrar las múltiples dimensiones implicadas en la condición de privación generalizada de las familias destinatarias de la AUH cuyas expectativas han sido objeto de nuestra indagación.

Finalmente, exponemos las discusiones en torno a la noción de necesidad debido a sus implicancias en la definición de las políticas sociales, en las que se debaten consideraciones que entienden a las necesidades desde un punto de vista relativo y subjetivo (Heller, 1976 y 1996) frente a concepciones que comprenden a las necesidades como objetivas y universales (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986; Max-Neef, 1998; Doyal y Gough, 1991; Gough, 2003; Potyara Pereira, 2000), con posicionamientos diferentes en lo que refiere al vínculo entre necesidades y deseos como así también sobre el rol del Estado en la provisión pública de satisfactores. En este sentido, nos detenemos en la categoría expectativa en tanto dimensión

subjetiva de las necesidades, a fin de adentrarnos en la “producción de expectativas” de los PTC (Dapuez, 2016) desde la perspectiva de las familias destinatarias. Al respecto, señalamos que las expectativas de los sujetos no son elaboraciones puramente subjetivas sino que forman parte de un entramado de representaciones sociales, experiencias vitales y significaciones, subjetivamente vivenciadas pero socialmente construidas. Por eso, compartimos con Appadurai (2004) la necesidad de repatriar el estudio de las expectativas de los sujetos al dominio de la cultura, cuya comprensión ha sido tradicionalmente relegada a la disciplina de la economía, al dominio del mercado y al nivel individual del actor, en el convencimiento de que las expectativas forman parte de ideas éticas que se derivan de una norma cultural más amplia, por lo tanto no son simplemente individuales (como el lenguaje de deseos y elecciones nos inclina a pensar) sino que se forman en interacción y en el marco de la vida social. En este punto apelamos a la noción de habitus de Bourdieu (2013) para comprender cómo las particulares condiciones de vida de las familias destinatarias de las políticas sociales (en nuestro caso de los PTC) y sus diversas trayectorias sociales (personales, socioeducativas y laborales) configuran –en el sentido de que producen y moldean- sus esquemas de percepción, apreciación y acción.

Por su parte, en el capítulo II, situamos la discusión respecto de los PTC en el contexto de AL y el Caribe con el objeto de componer el debate regional (tanto político como académico) en torno a estos programas. Para ello, en primer lugar, damos cuenta del origen y evolución de estos programas en la región en consonancia con las discusiones en torno a la redefinición de la noción de protección social en el diseño e implementación de las políticas sociales, lo cual contribuyó a su legitimación. Luego, presentamos las principales características (estructura básica común y fundamentos teóricos) que definen, en términos generales, a los PTC en cuanto tales. A saber: prestaciones monetarias que contemplan la exigencia de condicionalidades (en materia de educación y salud) y que priorizan la titularidad femenina, articulando objetivos de alivio de la pobreza en el corto plazo (garantizando niveles básicos de consumo a través de la transferencia monetaria) y objetivos de incremento de capital humano en el largo plazo a fin de resolver la pobreza persistente al buscar quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza. La teoría del capital humano y el enfoque de las capacidades constituyen los cuerpos teóricos sobre los que se asientan estos programas, en los que prima una mirada sobre la pobreza con foco en el sujeto y su entorno y no en los complejos y múltiples mecanismos histórico-estructurales que generan la desigualdad y la pobreza. Al respecto, señalamos que, a pesar de esta estructura común, los PTC se materializan en las experiencias concretas de los países en una gran variedad de formas en virtud de las

particulares características de las diferentes realidades nacionales. Por esta razón, planteamos, siguiendo a Cecchini y Martínez (2011), que los PTC deben considerarse instrumentos de política más que modelos estrictamente definidos debido a su carácter versátil que permite su apropiación desde distintas concepciones político-ideológicas (y podríamos agregar morales y éticos) en los que subyacen supuestos sobre el trabajo, la responsabilidad, la agencia de los actores y su moral, que delinear orientaciones normativas disímiles respecto a las intervenciones sociales del Estado.

Estos diversos posicionamientos político-ideológicos son los que se expresan en los debates en torno a los PTC, en los que defensores y detractores inscriben sus argumentos a favor y en contra sobre aspectos de estos programas que resultan controvertidos y polémicos, entre los que abordamos: a) el énfasis en el objetivo de incentivar la acumulación de capital humano o de capacidades para quebrar el ciclo intergeneracional de la pobreza; b) la legitimidad y pertinencia de las condicionalidades; c) la focalización como estrategia de abordaje; y d) los efectos de los roles de género y las relaciones familiares. En estas discusiones convergen visiones y representaciones sociales sobre los sujetos destinatarios de estos programas (las “poblaciones objetivo”) impregnadas por modelos, imágenes y estereotipos de “sociedad”, de “justicia social”, de “pobre”, de “hombre”, de “mujer”, de “familia”, entre otros, en las que se tensionan y disputan los sentidos referidos al merecimiento/no merecimiento de la protección estatal, al estatus que sustenta el acceso a las prestaciones en tanto ayuda/derecho, a las implicancias en términos de derechos/responsabilidades, etc.

Observamos que estos debates en torno a los PTC no están agotados y atraviesan las experiencias concretas de los países. Por eso, a fin de ordenar el universo heterogéneo de PTC que se están implementado en la región, trabajamos en una clasificación a partir de la propuesta de tipo-ideales de PTC construida por Madariaga (2009), y posteriormente profundizada por Cecchini y Martínez (2011), considerando los tres programas referentes en la región: 1) “Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte” influenciado por el PROGRESA/Oportunidades de México, 2) “Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda” en base a la experiencia del Bolsa Família de Brasil, y 3) “Sistemas o redes de articulación social” a partir del programa Chile Solidario de Chile; para reflexionar sobre las diversas conceptualizaciones sobre la pobreza y su superación como así también respecto a las intervenciones sociales del Estado que subyacen a estos programas en los distintos países. Los “Programas de incentivo a la demanda con condicionalidad fuerte” interpretan que los problemas que enfrentan las familias pobres se centran en la falta de acceso a servicios básicos, fundamentalmente por problemas de demanda debido a malas

prácticas familiares (vinculadas a la “miopía de los hogares respecto a los retornos de la inversión en capital humano), por lo cual las condicionalidades –y el estricto control de su cumplimiento- promovería cambios en el comportamiento (inadecuado) de las familias destinatarias. Los “Programas de transferencia de ingresos con condicionalidad blanda”, en cambio, identifican como principal dificultad que enfrentan las familias más pobres la falta de ingresos y la incapacidad de insertarse en los circuitos que los generan (principalmente el trabajo formal), por lo cual –desde una idea de corresponsabilidad- el beneficio monetario es considerado un derecho de ciudadanía, y el acceso a la salud y a la educación parte del ejercicio de este derecho. Por su parte, los “Sistemas o redes de articulación social” buscan establecer un sistema de protección ligado a una concepción de derechos vinculada a la idea de mínimos sociales incrementales en la medida que se diseñan estrategias de ampliación progresiva de beneficios y/o cobertura, pero con un acento en los cambios actitudinales y de comportamiento de las familias destinatarias en virtud del enfoque psicosocial que orienta las intervenciones de los profesionales que acompañan a estas familias durante su inserción en el programa.

A partir de las clasificaciones elaboradas por Cecchini y Martínez (2011) como así también por Robles (2013), analizamos el papel que juegan los PTC en los sistemas de protección social de la región y observamos que en la mayoría de los países estos programas constituyen una pieza importante. Sin embargo, en virtud de la trayectoria histórica y la modalidad de implementación de las políticas de protección social como así también de los enfoques de protección social que priman los arreglos de la política social en cada país, es posible establecer clasificaciones que definen la centralidad de estos programas, la articulación entre instrumentos contributivos y no contributivos y, fundamentalmente, la institucionalización de dicha articulación a fin de construir sistemas integrales de protección social.

Por eso, a partir de estas consideraciones, postulamos que el análisis crítico de los PTC debe reflexionar sobre el ideario de protección que orienta las intervenciones sociales del Estado en cada caso particular y direcciona sus instrumentos. Y, teniendo en cuenta que los debates en torno a estos programas continúan abiertos, consideramos necesario destacar algunos aspectos que creemos relevantes para mejorar el diseño de los mismos y su institucionalización dentro del conjunto más amplio de la política social, ya no como programa sino como política pública:

a) Dada que la complejidad es constitutiva de la problemática de la pobreza y que la transferencia monetaria por sí misma no resulta suficiente por su carácter restringido (por ser un tipo de estrategia muy simple), los PTC deben estar acompañados de otras intervenciones

sociales del Estado (en materia de servicios de salud, de educación, de infraestructura, etc.) en el marco de una articulación entre las políticas sociales y las políticas macroeconómicas y de desarrollo productivo a fin de avanzar en acciones de tipo estructural que amplíen los espacios de inclusión social y económica de la población en situación de pobreza. Como plantea la CEPAL (2015), “lo social no se juega solo en lo social”.

b) En consonancia con lo anterior, el avance en acciones de tipo estructural para atender la problemática de la desigualdad y la pobreza, requiere abandonar una narrativa de la pobreza centrada en la responsabilidad del sujeto pobre sobre su situación y fortalecer el enfoque de derechos con relación a las transferencias monetarias, avanzando en el reconocimiento de los derechos de las personas a un adecuado estándar de vida y en la responsabilidad del Estado como garante de su ejercicio efectivo. En este sentido, es necesario revisar el carácter punitivo que en ocasiones asumen las condicionalidades e, incluso, la idea misma de condicionalidad. Somos conscientes que en este punto la decisión final es política, basada en el análisis de lo que gana el voto de electorado y los contribuyentes (en las que juega un papel central las representaciones sociales sobre la pobreza en cada coyuntura particular).

Sin embargo, nos parece sugerente rescatar el planteo de Ferguson (2015) para pensar las transferencias monetarias como un derecho permanente en un nuevo sistema económico de redistribución de la riqueza y en un nuevo modelo de protección social vinculado al mercado y al consumo, en un contexto en el cual el trabajo parece haber perdido su papel integrador. Según nuestro parecer, este planteamiento de Ferguson no constituye una propuesta acabada sino un desafío para reflexionar sobre el devenir de la protección social y sobre cómo construir “una sociedad de semejantes” en los términos de Castel (2004).

c) En la problematización respecto al devenir de la protección social en un contexto signado por transformaciones en la producción y el trabajo que afectaron (y afectan) a las seguridades que acompañaban a la “sociedad del trabajo” dando lugar a la masificación del desempleo estructural y al aumento de la informalidad, resulta pertinente analizar cómo se reconfigura la relación seguridad social y ayuda social, es decir, cuál de estos componentes se ve más fortalecido dentro del sistema de política social, con foco en el papel de los PTC en este proceso. Creemos que la falta de definiciones sobre las fronteras entre uno y otro conjunto de instrumentos y sus criterios de implementación es funcional a que, de modo solapado, resulten más fortalecidos los componentes de “ayuda” por sobre los de “seguridad”, contribuyendo al empobrecimiento de las políticas y sus prestaciones.

d) Por último, y no menos importante, consideramos que estos programas son una alternativa de protección que tiene resultados (y producen sinergias al interior de los hogares y las

comunidades) cuando las transferencias monetarias son regulares y seguras, es decir, cuando las familias destinatarias tienen garantizado el cobro de la prestación monetaria cada mes. Esta regularidad otorga cierta previsibilidad de ingresos que torna más plausible la ampliación de los márgenes de acción de las familias y, por ende, de sus expectativas a fin de atender otras necesidades más allá de la reproducción básica.

En virtud de que en cada país la implementación de los PTC parte de posicionamientos político e ideológicos disímiles respecto de las intervenciones sociales del Estado (que se sustentan en concepciones diversas sobre la pobreza), en el capítulo III abordamos las experiencias de PTC de Argentina y Uruguay, la AUH y el NRAF respectivamente, implementadas por gobiernos enmarcados en lo que se denominó “progresistas” durante la primera década del siglo XXI. En términos de ideario de protección, podemos decir que ambos países, a pesar de las diferencias y matices en las medidas efectivas, compartieron en esta etapa la valorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar así como la mirada respecto a las políticas sociales, el trabajo y la pobreza. Por esa razón, reflexionamos sobre cómo se problematiza la tensión seguridad social y ayuda social en la AUH y el NRAF en el contexto de su surgimiento y consolidación, teniendo en cuenta que ambos programas están insertos en el Sistema de Seguridad Social de los respectivos países al constituir una ampliación del Sistema de Asignaciones Familiares que incluye a sectores que históricamente estaban excluidos de dicho sistema, por lo cual se erigen en casos paradigmáticos que los diferencian de los PTC del resto de los países de la región.

Para ello, en primer lugar, presentamos una breve caracterización de los gobiernos llamados “progresistas” que signaron el escenario político regional durante la primera década del siglo XXI, destacando los tres planos en que estos gobiernos operaron transformaciones emblemáticas: 1) en términos de gobernabilidad con la revalorización del rol del Estado como herramienta de desarrollo y bienestar, 2) en materia de desarrollo económico y social con el impulso de políticas activas en diversos planos que hacen a la soberanía (propiedad y control de recursos estratégicos, desendeudamiento e integración regional), y 3) en el enfoque de las políticas sociales con un papel más activo del Estado, la ampliación del gasto social y el uso de distintas estrategias en convergencia desde una perspectiva redistributiva. También dimos cuenta del debilitamiento de estas experiencias progresistas en los últimos años a partir del avance significativo de la derecha en la región, que trae aparejado transformaciones políticas, económicas y sociales sustanciales. En este marco, mostramos las particularidades (en el plano político, económico y social) que han asumido los gobiernos “progresistas” de

Argentina y Uruguay como así también el desempeño de los principales indicadores económicos y sociales en este contexto, a fin de ilustrar tendencias similares en su evolución. Luego de esta contextualización, avanzamos en el análisis en profundidad de la AUH y del NRAF con foco en sus antecedentes en las clásicas prestaciones monetarias vinculadas a AAFF y en experiencias previas de transferencias de ingresos destinadas a la atención de la pobreza; en los debates que enmarcaron la creación de estos programas en los que observamos procesos distintos que delinearón diferencias en términos de calidad institucional (creación a través decreto presidencial versus creación vía debate y sanción legislativa); en las principales características que definen a la AUH y la NRAF en lo que refiere a población destinataria y titularidad del administrador, en la exigencia de condicionalidades, en los montos de las prestaciones y su mecanismo de actualización, en los organismos responsables de su implementación y en los canales de financiamiento.

A partir de esta caracterización, reflexionamos sobre cómo cada uno de estos programas construye conceptualmente a la población destinataria de sus prestaciones y cómo esta construcción define la lógica de operación que orienta el funcionamiento de los mismos. En este sentido, aunque tanto la AUH como el NRAF refieren como destinatarios a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (y sin límite de edad cuando se trate de una persona con discapacidad) en situación de vulnerabilidad social, en el caso de la AUH el acceso a la prestación se vincula a la pertenencia de éstos a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, por lo cual se identifica como nuevo sujeto de derecho al “trabajador informal” en consonancia con la tradición histórica del país que ubica al trabajo como garantía del sostenimiento de los hogares y de la inclusión social. En cambio, en la experiencia uruguaya, el derecho a percibir esta asignación se relaciona con que los niños/as y adolescentes integren hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, por lo que el foco está puesto en el hogar cuya vulnerabilidad se determina a partir de la consideración de los ingresos del hogar, las condiciones habitacionales y del entorno, la composición del hogar, las características de sus integrantes y su situación sanitaria.

En lo atinente a los objetivos, a pesar de los matices, ambos programas fundamentalmente se proponen brindar una prestación económica a fin de complementar los ingresos familiares del hogar, por lo cual la transferencia es considerada un derecho de ciudadanía y las condicionalidades exigidas en materia de salud y educación un mecanismo para reforzar el ejercicio de estos derechos (por lo que su cumplimiento es monitoreado de forma laxa). Sin embargo, en ambos casos, los mecanismos de selección de la población destinataria ponen en

cuestión esta retórica de derechos subyacente, poniendo en conflicto la idea de ciudadanía a partir de la tensión entre universalidad y focalización. En el caso de la AUH, dimos cuenta que esta invocación a la universalidad es objeto de cuestionamiento por parte de distintos autores. No obstante, consideramos que en este caso la “universalización dentro del universo focalizado” (Arcidiácono *et al.*, 2011) no es equivalente a la sustitución de un marco de derechos y garantías por acciones volátiles y compensatorias propias de la visión reduccionista de la focalización que primó durante las décadas de los '80 y '90. Por su parte, el NRAF asume la focalización como criterio para la selección de la población objetivo, por lo que se utilizan criterios técnicos y estadísticos para determinar la situación de vulnerabilidad socioeconómica del hogar (instrumentándose en la práctica un algoritmo para estimar la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo).

Estas observaciones nos permiten postular que en el caso del NRAF, a diferencia de la AUH, se encuentra más fortalecido el componente de la ayuda social, fundamentalmente al definirse a la población destinataria de la prestación en base al principio de necesidad en virtud de las características del hogar (vinculadas a la situación de vulnerabilidad socioeconómica, por ende, focalizadas en las “carencias”); mientras que en la experiencia de la AUH, a pesar de los evidentes déficits institucionales y de las contradicciones existentes, predomina una lógica potencialmente más ciudadanizante al extender un derecho de los trabajadores formales a un conjunto más amplio de trabajadores (desocupados e informales), otorgando unidad al sujeto de derecho. Incluso, cabe destacar que, en el caso uruguayo, el NRAF fue pensado explícitamente como un eslabón estratégico de la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad.

En este sentido, advertimos que la configuración de la relación seguridad social y ayuda social en estos programas no es estática, por lo tanto los cambios en el contexto político y económico de estos países, en particular en el caso argentino desde diciembre de 2015 con la asunción de Mauricio Macri como presidente, puede modificar los términos en que se balancea esta relación con implicancias en la calidad de las prestaciones y en su capacidad de protección, incluso a pesar de su inserción institucional en el Sistema de Seguridad Social. Aspecto clave a tener en cuenta al analizar el devenir de estos programas a la luz –insistimos– del ideario de protección que orienta las intervenciones sociales del Estado.

Por último, en el capítulo IV, buscamos complementar el análisis realizado sobre los debates regionales en torno a los PTC y sobre las versiones locales que se desarrollan en Argentina y Uruguay con las experiencias paradigmáticas de la AUH y el NRAF, a partir de la indagación sobre cómo estos programas se expresan en el escenario de implementación desde la

perspectiva de las familias destinatarias, con foco en la significación y valoración atribuida a la prestación monetaria como así también en las implicancias que ésta tiene en la producción de expectativas. Para ello, y dadas las limitaciones de este trabajo, nos centramos en el caso de Argentina, en particular en el contexto del conurbano bonaerense, recortando el abordaje al municipio de Quilmes como escenario de implementación de la AUH y a familias jóvenes en situación de pobreza persistente como destinatarias de la misma.

En este sentido, partimos del supuesto de que la transferencia monetaria de la AUH, en un contexto económico expansivo y acompañada de un amplio conjunto de intervenciones sociales tendiente a la ampliación y consolidación de la cobertura del sistema de protección social, les provee un sostén capaz de hacer más controlable el porvenir en función de la regulación y estabilidad en su percepción, por cual brinda cierta previsibilidad de ingresos a las familias, tornando más plausible la ampliación de sus márgenes de acción y, por ende, de sus expectativas a fin de atender otras necesidades más allá de la reproducción básica.

En lo que refiere a las significaciones y valoraciones atribuidas a la AUH por las familias destinatarias, observamos en los relatos de las familias entrevistadas apreciaciones positivas debido a la incidencia del dinero de la transferencia en el desenvolvimiento y reproducción del hogar, naturalizándose este ingreso proveniente del Estado dentro de la economía doméstica, por lo que inferimos una presunción de “derecho” asignada a esta prestación. Sin embargo, persisten algunas referencias a la AUH como “ayuda”, aunque la obtención de ingresos monetarios a través del propio trabajo es considerada por las mujeres entrevistadas la estrategia preferida para el sostenimiento del hogar.

También señalamos que, dada la heterogeneidad dentro del universo de familias entrevistadas, se le atribuyen sentidos plurales al dinero recibido a través de la AUH, por ende, se le dan diversos usos a dicho ingreso (compra de elementos relacionados a la satisfacción de distintas necesidades básicas, en particular de los niños/as y adolescentes; gastos ligados a la vida cotidiana y a la subsistencia familiar; mejoras en la vivienda). No obstante, predominan en las percepciones de las entrevistadas, fundamentalmente, sentidos anclados en la regularidad, la estabilidad, la seguridad y la previsibilidad de la AUH, lo cual posibilita en la práctica nuevos comportamientos, nuevos accesos, nuevas planificaciones y proyecciones en el tiempo y nuevas demandas.

Por eso, cuando indagamos sobre las representaciones sociales respecto al futuro que estas familias tienen, con foco en qué significa para ellas estar mejor y cómo lograrlo, en el horizonte de expectativas de las entrevistadas encontramos un universo de aspiraciones en torno a la obtención de un trabajo estable como puerta de acceso al progreso, estrechamente

ligado a cumplimentar la escolaridad o capacitarse para asegurar un mejor acceso al mercado de trabajo y, en algunos casos, como un camino de realización personal. Deseos que también se proyectan como futuros imaginados para sus hijos, en la expectativa de que éstos alcancen objetivos educativos y laborales que ellas o sus compañeros no pudieron lograr. Consideramos que estas aspiraciones y apuestas, como así también las proyecciones vinculadas a la cuestión habitacional, se enmarcan en los valores arraigados en el imaginario popular argentino.

Sin embargo, estas aspiraciones y apuestas que constituyen “lo deseable” se tensionan con “lo posible” en el marco de las probabilidades objetivas de lograrlo. El deseo de acceder a un trabajo estable y de calidad se enfrenta a un mercado laboral formal sin capacidad de absorber mano de obra no calificada. Este desencuentro entre expectativas y condiciones objetivas también se observa cuando las familias entrevistadas enfatizan en el fruto del propio trabajo como vector para el avance y la concreción de sus proyectos habitacionales, pues esta percepción no se condice con la alta dependencia del Estado que estas familias tienen para asegurar su reproducción.

No obstante, a pesar de la brecha importante entre sus esperanzas subjetivas y las condiciones objetivas en las que se desarrolla su existencia y su trayectoria social, resaltamos la capacidad de proyectar y proyectarse, es decir, la “capacidad de aspirar” (Appadurai, 2004 y 2013) que emerge constantemente en los relatos de las familias entrevistadas. Creemos que esta capacidad de las familias en situación de pobreza persistente que son destinatarias de la AUH nos permite discutir y contradecir la concepción moralizante y paternalista que subyace a algunos PTC de la región a partir de la cual se construye una narrativa de la pobreza en la que el sujeto se define desde sus ausencias y carencias (de hábitos, destrezas, habilidades o capacidades para realizar “las mejores opciones”). En este sentido, consideramos que esta “capacidad de aspirar” de las familias destinatarias de los PTC, y en nuestro caso particular de la AUH, constituye un aspecto destacado y relevante que contribuye a los argumentos que promueven la revisión de la idea misma de condicionalidad para avanzar en la construcción de una perspectiva de derecho como fundamento de las transferencias monetarias, en el marco de un ideario de protección social que se oriente a garantizar a todos los miembros de la sociedad condiciones de acceso a la ciudadanía social. Por eso, aquí también advertimos sobre el nuevo escenario político-económico que se inauguró en Argentina en diciembre de 2015, en el que la incertidumbre se impone como norma, pues abre interrogantes sobre el devenir de la AUH (y de otras prestaciones sociales) en términos de calidad y capacidad de protección

(es decir, su restricción progresiva a una “ayuda”), con sustanciales implicancias en la cotidianeidad de las familias en situación de pobreza.

A partir de esta primera aproximación al estudio de los PTC como modalidad de intervención sobre la pobreza que hemos realizado en este trabajo, nos interesa continuar profundizando en el análisis comparado de experiencias de diversos países de la región en el marco de la tesis de doctorado, con foco en cómo se reconfiguran los procesos de integración social de la población en situación de pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En *Revista de la CEPAL*, n° 88 (abril). CEPAL, Santiago de Chile.
- Acosta O. y Ramírez JC. (2004). Las redes de protección social: modelo incompleto. En *Serie financiamiento del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Adelantado J., Noguera J., Rambla X. y Sáez L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En *Revista Mexicana de Sociología*, Año LX, n. 3 (julio-setiembre), pp. 123-156. Universidad Nacional Autónoma de México, México DF.
- Aenlle MB. (2013). Representaciones de pobres y pobreza en los agentes de la política social argentina. En *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, n. 4, pp. 135-163). Departamento de Planificación y Políticas Públicas/UNLA, Provincia de Buenos Aires.
- Alber J. (1986). *Dalla carita allo statu social*. Bologna: Il Mulino.
- Alcock P. (1997). *Understanding poverty*. Londres: Macmillan.
- Álvarez F. (2009). El régimen de Asignación familiar por hijo en Argentina. En *Entrelíneas de la Política económica*, Año 3, n. 18 (abril).
- Álvarez Leguizamón S. (comp.) (2005). *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.
- Álvarez Leguizamón S. (2007). Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial. Su funcionalidad en la nueva cuestión social. En *Curso "Teoría e historia de la producción y reproducción de la pobreza"* (abril-julio). CLACSO.
- Álvarez Leguizamón S. (2011a). Gubernamentalidad neoliberal y fopolítica en América Latina: los programas de transferencias condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En Barba Solano C. y Cohen N. (coord.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 251-285). Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Álvarez Leguizamón S. (2011b). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de "opciones preferenciales por los pobres". En Andrenacci L. (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

- ANSES (2011). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables*. Observatorio de la Seguridad Social.
- ANSES (2012). *La Asignación Universal por Hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Observatorio de la Seguridad Social.
- Antía F., Castillo M., Fuentes G. y Midaglia C. (2013). La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, n. 2, pp. 171-194. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de La República, Montevideo.
- Appadurai A. (2004). The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition. En Rao, Vijayendra and Walton (ed.), *In Culture and Public Action*. Stanford University Press.
- Appadurai A. (2013). *The Future as Cultural Fact: Essays on the Global Condition*. Londres: Verso.
- Arcidiácono P., Carmona Barrenechea V. y Straschnoy M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? En *Margen*, n. 61 (junio).
- Arcidiácono P., Carmona Barrenechea V., Paura V. y Straschnoy M. (2012). La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina? En Pautassi L. y Gamallo G. (dir.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Arias A. (2012). *Pobreza y modelos de intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Arroyo D., Rebón M., Roffler E. y Morra MA. (2009). *Las políticas de reducción de pobreza en países de renta media: los casos de Argentina, Brasil, Chile y México*. Buenos Aires: PNUD (no publicado).
- Ascoli U. (1994). Il sistema italiano de welfare state. En *Welfare State all'italiana*, Laterza, Bari.
- Banco Mundial (s/d). *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Montevideo: Banco Mundial.
- Bajoit G. (2000). Qu'est-ce que la socialisation. En Bajoit G. et al. (edit.), *Jeunesse et Société. La socialisation des jeunes dans un monde en mutation*. Bruselas: De Boeck & Larcier – Editions De Boeck Université.
- Ballent A. y Liernur J. (2014). *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Bandura A. (1986). *Social foundation of thought and action*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Barba Solano C. (2003). *El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis de grado. Universidad de Guadalajara/CIESAS, Guadalajara.
- Barba Solano C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Serie Políticas Sociales N° 92. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Barba Solano C. (2005). Paradigma y regímenes de bienestar. En *Cuadernos de Ciencias Sociales*, n. 137, FLACSO, Costa Rica.
- Barba Solano C. (2007). Claroscuros de la reforma social en México y América Latina. En *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XIII, n. 39 (mayo-agosto).
- Barba Solano C. y Valencia Lomelí E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas. En Barba Solano C. y Cohen N. (coord.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 195-223). Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Barrientos A. (2004). Latin America: towards a liberal-informal welfare regime. En Gough I. y Wood G. (ed.), *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: social policy in development contexts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bayón MC. (2013). Hacia una sociología de la pobreza: la relevancia de las dimensiones culturales. En *Estudios Sociológicos*, XXXI, n. 91, pp. 87-112.
- Bertranou F. y Bonari D. (coord.). *Protección social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou F. (coord.) (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: OIT.
- Borón A. (2003). El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. En Sader E. y Gentili P. (comp.), *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.
- Borrajó Da Cruz E. (1989). *Introducción al derecho del trabajo*. Madrid: Tecnos.
- Bourdieu P. y Wacquant L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Bourdieu P. (2013 [1980]). *El sentido práctico*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bradshaw J. (1977). The Concept of Social Need". En *New Society* (20 march). Londres.

- Brand U. y Sekler N. (2009). Postneoliberalism: Catch-all word or valuable analytical and political concept? Aims of a debate. En *Development dialogue* "Postneoliberalism – A beginning debate", n. 51 (January).
- Briggs A. (1961). The Welfare State in Historical Perspective. En *Archives Européennes de Sociologies*, n. 2
- Bustelo E. (1996). *Planificación social: del rompecabezas al "abrecabezas"*. Costa Rica: FLACSO.
- Calero Analía (2013). Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos. En AA.VV., *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (pp. 65-87). Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.
- Cardarelli G. y Rosenfeld M. (2000). Con las mejores intenciones. Acerca de la relación entre el Estado pedagógico y los agentes sociales. En Duschatzky S. (comp.), *Tutelados y asistidos. Programas sociales, políticas públicas y subjetividad* (pp. 23-67). Buenos Aires: Paidós.
- Cárpena R. (2011). Los sectores populares viven peor que hace 15 o 20 años, Entrevista a Javier Auyero. *La Nación*, 30/10/2011.
- Casalis A. y Gradín A. (2016). Prólogo. En Ruiz del Ferrier C. y Tirenni J. (comp.), *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del estado frente a la Cuestión Social*. Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires: FLACSO.
- Castel R. (2004). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires: Manantial.
- Castel R. (2009 [1997]). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Castel R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castiglioni R. (2005). *The Politics of Social Policy change in Chile and Uruguay. Retrenchment versus maintenance, 1973-1998*. Nueva York & Londres: Ed. Routledge.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Cuaderno N° 95. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini S. y Martínez R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Cecchini S., Filgueira F., Martínez R. y Rossel C. (ed.) (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Cecchini S. y Atuesta B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Serie Políticas Sociales N° 224. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- CEPAL. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, Programas de Transferencias Condicionadas. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>
- CEPAL (2006). *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- CEPAL (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- CIPPEC (2011). *Diálogos de Protección Social. Reporte 2011*. Buenos Aires: Fundación Tzedaká, CIPPEC, Universidad de San Andrés (Mimeo).
- Clemente A. (2010). Pobreza y territorio en áreas urbanas. En Clemente A. (coord.), *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Clemente A. (2012). Pobreza persistente. Una problemática poco explorada. En AAVV, *Universidad y políticas públicas: el desafío ante las marginaciones sociales*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Clemente A. (2014). Sobre la pobreza persistente como categoría de análisis e intervención. En Clemente A. (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente* (pp. 23-52). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Clemente A. (2015). Cambio de paradigmas de las políticas sociales. Del estado mínimo al estado reparador. En AAVV, *Estrategias y acción de capacitación: proyecto de actualización profesional 2011-2014*. Buenos Aires: MTEySS/Facultad de Ciencias Sociales-UBA.
- Clemente A., Echevarría A., Maglioni C., Roffler E., Viu G., Miñan L., Molina P., Dávolos P. y Rosa P. (2015). *Desarrollo, Políticas sociales y Territorio. Notas sobre condiciones de vulnerabilidad y la agenda de política social para el Conurbano Bonaerense* (Mimeo).

- Clemente A. y Maglioni C. (2016). La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año IV, n° 6 (mayo), pp. 21-37. FLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Clemente A. y Roffler E. (2017). Adecuaciones y rupturas. Notas para el diseño de las políticas territoriales. En Clemente A. (coord.), *El abordaje integral como paradigma de la política social. Notas, reflexiones y claves metodológicas* (pp. 219-233). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Cochrane A. (1997). Comparative Approaches and Social Policy. En Cochrane y Clarke (ed.), *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. London: Sage Publications/The Open University.
- Cohen E. y Franco R. (coord.) (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO/SEDESOL.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). *De la Emergencia a la Equidad. Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Disponible en: http://www.iin.oea.org/boletines/boletin4/Publicaciones/De_la_emergencia_a_la_equidad_social.pdf
- Corcuff P. (2014). *Las nuevas sociologías. Principales corrientes y debates, 1980-2010*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Corica A. (2012). Las expectativas sobre el futuro educativo y laboral de jóvenes de la escuela secundaria: entre lo posible y lo deseable. En *Última Década*, N° 36 (julio). CIDPA Valparaíso.
- Costa MI. e Hintze S. (2014). Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En Danani C. e Hintze S. (coord.), *Protecciones y desprotecciones II: debates y problemas de la seguridad social en la Argentina* (pp. 243-280). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cruces G., Epele N. y Guardia L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. Serie Políticas Sociales N° 142. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cruces G. y Rovner H. (2008). Los programas sociales en la opinión pública. Resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales en la Argentina. En Cruces G., Moreno JM., Ringold D. y Rofman R. (ed.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas* (pp. 49-120). Buenos Aires: Banco Mundial.

- Dallorso N. (2014). La teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como fundamentos teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas. En *Rethinking Development and Inequality*, Vol. 3.
- Danani C. (2004). Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En Danani C. (comp.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales* (pp. 9-38). Buenos Aires: UNGS/Fundación OSDE/Ed. Altamira.
- Danani C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara M. y Di Virgilio M. (org.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 25-51). Buenos Aires: UNGS/Ed. Prometeo.
- Danani C. y Hintze S. (2011). Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación. En Hintze S. y Danani C. (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 9-29). Los Polvorines: UNGS.
- Danani C. (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 22, n. 2, pp. 145-169. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de La República, Montevideo.
- Dapuez A. (2016). Políticas de Transferencias Monetarias. Exportando Expectativas en Desarrollo. En *Runa*, 37.1. Disponible en:
<http://www.scielo.org.ar/pdf/runa/v37n1/v37n01a04.pdf>
- De Martino M. y Vecinday L. (2012). Los programas de transferencia de renta condicionada bajo la lupa: olvidos, descuidos e invisibilidades. En Lorente B., Luxardo N. y Sevilla L. (org.), *Servicios Sociales en Iberoamérica: procesos, tensiones y claves de fortalecimiento*. Buenos Aires.
- De Melo G. y Vigorito A. (2007). Elementos para la Reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay. En OIT, *Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma* (pp. 14-70). Santiago de Chile: OIT/BPS.
- De Sena A. (2011). Promoción de Microemprendimientos y Políticas Sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada. En *Pensamento Plural* 8. Pelotas, Brasil.
- De Sena A. y Mona A. (2014). A modo de introducción: la cuestión social, las políticas sociales y las emociones. En De Sena (ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales*. Buenos Aires:

- Estudios Sociológicos Editora/Universitas-Editorial Científica Universitaria.
Disponibile en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20150331024555/Las_politicas_ebook.pdf
- De Sena A. y Cena R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En De Sena A. (ed.), *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 19-50). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora/Universitas-Editorial Científica Universitaria.
- Dettano A. (2016). La propuesta de Ingreso Ciudadano en Philippe Van Parijs: recuperando sus aportes. En De Sena A. (dir.), *Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- Doyal L. y Gough I. (1991). *A theory of human need*. Londres: Macmillan.
- Draibe S. y Riesco M. (2006). *Estado de Bienestar, Desarrollo Económico y Ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. Serie Estudios y Perspectivas N° 55. México: CEPAL/Naciones Unidas.
- Duarte T. y Jiménez R. (2007). Aproximación a la teoría del bienestar. En *Scientia Et Technica*, Año XIII, n. 37 (diciembre), pp. 305-310. Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84903752>
- Echevarría A. (2014). “El barrio como parte de la solución y como problema”. En Clemente A. (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente* (pp. 169-183). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Elizalde C. y Roffler E. (2014). Conceptualización y medición de la pobreza: análisis y desafíos para el abordaje de la pobreza persistente. En Clemente A. (coord.), *Territorios urbanos y pobreza persistente* (pp. 53-91). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Esping-Andersen G. (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Ediciones Alfons el Magnamin-IVEI.
- Esping-Andersen G. (2000 [1990]). *Fundamentos sociales de las sociedades postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Esping-Andersen G. (2001). *Modelos de sociedad, demografía, economía y políticas públicas*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/investigacion/genero/LG_Esping_Andersen.pdf
- EUROSTAT (1997). *Manual SESPROS 1996*. Luxemburgo: Oficina de Comunicaciones de la Unión Europea.

- Félic M. y López E. (2010). La dinámica del capitalismo periférico posneoliberal-neodesarrollista. Contradicciones, barreras y límites de la nueva forma de desarrollo en Argentina. En *Herramienta. Revista de debate y crítica marxista*, 45. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4654/pr.4654.pdf
- Ferguson J. (2015). *Give a man a fish: reflections on the new politics of distribution*. Durham and London: Duke University Press.
- Ferreira D. (2016). Reflexiones sobre los alcances y los límites de las Asignaciones Familiares. Plan de Equidad en Uruguay. En Ruiz del Ferrier C. y Tirenni J. (comp.), *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del estado frente a la Cuestión Social* (pp. 193-209). Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires: FLACSO.
- Filgueira C. (2001). Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social. Aproximaciones conceptuales recientes. En *Seminario Internacional "Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe"* (20 y 21 de junio). Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Filgueira F. (1999). Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina. En *Enciclopedia*. Disponible en: <http://www.henciclopedia.org.uy/autores/Filgueira/prestaciones1.htm>
- Filgueira F. (2004). The structural and political keys of the reluctant Latin American Social State and its interplay with democracy: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states. Ponencia presentada en el *Coloquio "Revisando las reformas sociales de la década del 90 en América Latina"*. Colegio de México, México.
- Filgueira F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Serie de Políticas Sociales N° 135. Santiago de Chile: CEPAL.
- Filgueira F. (2009). *El desarrollo maniatada en América Latina: Estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Filgueira F. y Hernández D. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Uruguay*. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Filgueira F. (2013a). Hacia un modelo de protección social en América Latina. En *Seminario Internacional "Políticas públicas para la igualdad: Hacia sistemas de protección social universal"* (4 y 5 diciembre). Montevideo: CEPAL.
- Filgueira, F. (2013b). Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 22, n. 2, pp. 17-46. ICP, Montevideo.

- Fiszbein A. (2005). *Beyond truncated welfare states: Quo Vadis Latin America?* Washington DC: Banco Mundial.
- Fiszbein A. y Schady N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty. A World Bank Policy Research Project.* Washington DC: The World Bank.
- Fleury S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad Social en América Latina.* Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Fleury S. (1999). Políticas sociales y ciudadanía. En Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Curso *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, junio 2000. Disponible en: <https://consejopsuntref.files.wordpress.com/2017/08/fleury.pdf>
- Fleury S. y Molina C. (2000). Modelos de de Protección Social. En Banco Interamericano de Desarrollo/Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Curso *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, octubre.
- Flora P. y Heidenheimer A. (1986). *Lo sviluppo del Welfare State in Europa e in America.* Florencia: Il Mulino.
- Garcés L., Estevez MF. y Gómez JM. (2011). Los sentidos otorgados a la condicionalidad de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Ponencia presentada *Jornadas Internacionales “Sociedad, Estado y Universidad”* (30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre). Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata (Mimeo).
- Gasparini L. y Cruces G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas.* Documento de Trabajo N° 102. Centro de Estudios Distributivos y Laborales y Sociales (CEDLAS). Disponible en: <http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/esp/documentos-de-trabajo.php>
- Geddes B. (1994). Challenging the Conventional Wisdom. En *Journal of Democracy: Economic Reform and Democracy.*
- Geremek B. (1989). *La piedad y la horca.* Madrid: Alianza Editorial.
- Glennerster H. (2008). Conceptos y metodologías para analizar la pobreza crítica y la desigualdad persistente. Ponencia presentada en el *4° Congreso Nacional de Políticas Sociales “Pobreza crítica y desigualdad persistente. El desafío de las políticas de inclusión social”*. Ciudad de Santa Fe: AAPS – FCJS/UNL.
- González de la Rocha M. (2008). Programas de transferencias condicionadas. Sugerencias para mejorar su operación e impacto. En Arriagada I. (ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas.* Serie Seminarios y Conferencias N° 52. Santiago de Chile: CEPAL.

- Goren N. (2003). Políticas sociales, identidad, pobreza y género. Ponencia presentada en 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “Los trabajadores y el trabajo en la crisis” (13-16 de agosto). ASET, Buenos Aires.
- Goren N. (2013). La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas? Ponencia presentada en 10° Congreso Nacional del Estudios del Trabajo “Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas”. ASET, Buenos Aires.
- Gough I. (2003). *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires: Miño Dávila-CIEPP.
- Gough I. (2007). El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. En *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n. 100, pp. 177-202. CIP-Ecosocial/Icaria, Madrid.
- Grassi E. (2003). Estado, cuestión social y políticas sociales. En Grassi E., *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)* (pp. 13-30). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grassi E. (2007). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal. En Ponce J. (ed.), *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO.
- Grassi E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. En *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, Vol. 10, n. 39, pp. 5-33, (abril-junio). IEALC/UBA, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iealc.sociales.uba.ar/publicaciones/elatina>
- Grispun A. (2005). Three models of protection. En *One Pager*. International Poverty Centre (IPC), Brasilia.
- Gudynas E., Guevara R. y Roque F. (2008). *Heterodoxos. Tensiones y posibilidades de las políticas sociales en los gobiernos progresistas de América del Sur*. Montevideo: CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social) y D3E (Desarrollo, Economía, Ecología, Equidad América Latina).
- Giddens A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza.
- Hacking I. (1983). *Representing and Intervening*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall P. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state. The case of economic policymaking in Britain. En *Comparative Politics*, Vol. 25, n. 3.
- Halnon J., Barrientos A. y Hulme D. (2010). *Just give money to the poor. The Development Revolution from the Global South*. USA: Kumarian Press.

- Hecló H. (1974). *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to income maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Heller A. (1976). *The theory of need in Marx*. Londres: Allison & Busby.
- Heller A. (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós.
- Hintze S. y Costa MI. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En Hintze S. y Danani C. (coord.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153-183). Los Polvorines: UNGS.
- Hintze S. (2014). Inclusión y protección social a través de políticas de seguridad social: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. En *Taller "Distribución de la riqueza: nuevos escenarios, nuevos paradigmas y alternativas. Una mirada regional e integral* (30 y 31 de octubre). Cátedra Abierta Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Hornes M. (2013). *Transferencias monetarias condicionadas (TMC): de los saberes expertos a los sentidos plurales del dinero*. Tesis de Maestría en Antropología Social. Instituto de Desarrollo Económico y Social, Instituto de Altos Estudios Sociales/Universidad Nacional de General San Martín (no publicada).
- Ierullo M. (2014). *El proceso de consolidación de las políticas de asistencia alimentaria en Argentina. Los desafíos de las políticas asistenciales frente a los procesos de exclusión y pauperización*. Trabajo de Integración de la Especialización de Gestión y Planificación de Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (no publicado).
- Inglehart R. (2000). *Modernización y post modernización, el cambio cultural económico y político*. Madrid: Editorial Siglo XXI.
- Instituto AFIP (s/f). Material de estudio correspondiente al *Seminario de Formación "El modelo de Agencia Única y su relación con los recursos de la Seguridad Social"*. Disponible en: <http://www.afip.gov.ar/instituto/2010/SeminarioSeguridadSocial.pdf>
- Isuani A. (1991). Bismark o Keynes ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación. En Isuani Aldo y otros, *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila.
- Isuani A. (2011). Paradojas de la asignación por hijo. *La Nación*, 29/03/2011.
- Jefatura de Gabinete de la Nación Argentina. *Informe de gestión del gobierno nacional ante el Congreso Nacional* (30 de mayo). Buenos Aires.

- Jones D., Manzelli H. y Pecheny M. (2004). La teoría fundamentada: su aplicación en una investigación sobre vida cotidiana. En Kornblit AL. (comp.), *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Jonhson N. (1990). *El Estado de Bienestar en transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Katz C. (2016). Desenlaces del ciclo progresista. En *Contrahegemonía*. Disponible en: <http://contrahegemoniaweb.com.ar/desenlaces-del-ciclo-progresista/>
- Kaztman R. (1999). *Activos y Estructuras de Oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL/PNUD.
- Kaztman R., Beccaria L., Filgueira F., Golbert L. y Kessler G. (1999). *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Documento de trabajo N° 107. Santiago de Chile: OIT.
- Kaztman R. y Filgueira F. (2006). Las normas como bien público y como bien privado: reflexiones en las fronteras del enfoque AVEO. En *Colección aportes conceptuales*, n. 4. Universidad Católica de Uruguay, Montevideo.
- Kessler G. (2011). Exclusión social y desigualdad ¿Nociones útiles para pensar la estructura social argentina? En *Laboratorio/online, Revista de estudios sobre cambio social*, año XII, número 24. Buenos Aires.
- Kliksberg B. y Novacovsky I. (dir.) (2015). *El gran desafío de romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Biblos.
- Kornblit AL. y Petracci M. (2004). Representaciones sociales: una teoría metodológicamente pluralista. En Kornblit AL. (comp.), *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Korpi W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Kosselleck R. (1993). *Futuro pasado. Para una semántica de los tiempos históricos*. Barcelona: Paidós.
- Krmpotic C. (1999). *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el G.P.I.D*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Krmpotic C. (2011). La concepción de sujeto en la trama de la política social. En *Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas*, vol. 12, n° 101 (ago-dez), pp. 31-47. Florianópolis.

- Lagomarsino G. (2009). Uruguay: hacia una nueva matriz de protección social. En *Comentarios de Seguridad Social*, n. 23 (abril-junio).
- Levy S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Lombardía ML. y Rodríguez K. (2015). *La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década*. Cuaderno de Trabajo N° 7. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.
- Lo Vuolo R., Barbeito A., Pautassi L. y Rodríguez C. (2004 [1999]). *La pobreza...de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Lo Vuolo R. (2009). *Asignación por hijo*. Serie Análisis de Coyuntura N° 21. Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo R. (2010). Las perspectivas y los desafíos del ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Família” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” de Argentina. Trabajo presentado en *13th International Conference of the Basic Income Earth Network*. São Paulo, Brasil.
- Lozano C., Raffo T. y Rameri A. (2009). *Universalización o ampliación de la cobertura*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Disponible en: <http://www.cta.org.ar/base/article14243.html>
- Lozano C. y Raffo T. (coord.) (2010). *Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” en sus primeros 4 meses de implementación*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la CTA.
- Madariaga A. (2009). Redefiniendo los espacios de la política social. Reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades. En *Taller de Expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”*. Naciones Unidas/Cepal/gtz.
- Maldonado Valera C. y Palma Roco A. (2013). La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Estudio de caso: Nuevo régimen de asignaciones familiares del Uruguay. En *Seminario Internacional “Pactos sociales para una protección social más inclusiva: Experiencia, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa (20 y 21 de marzo)*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Markus H. y Wurf E. (1987). The dynamic self-concept: A social psychological perspective. En *Annual Review of Psychology*.
- Marshall T. (1964). *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press.

- Martínez Franzoni J. (2008). *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires: CLACSO.
- Martínez Franzoni J. y Voorend K. (2008). Transferencias condicionadas e igualdad de género. En *Revista de ciencias sociales*, vol. 4, n. 122. Universidad de Costa Rica.
- Martínez Gijón M. (2004). *Protección social, seguridad social y asistencia social (España y Unión Europea)*. Madrid: CES.
- Max-Neef M., Elizalde A. y Hopenhayn M. (1986). *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile: CEP/AUR/Dag Hammarskjold Foundation.
- Max-Neef M. (1998). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo/Barcelona: Editorial Nordan/Comunidad/Icaria Editorial.
- Mejía Ortega L. y Franco Giraldo A. (2007). Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina. En *Revista de Salud Pública*, 9 (3) (septiembre), pp. 471-483.
- Mesa-Lago C. (1978). *Modelo de seguridad social en América Latina: Estudio comparativo*. Buenos Aires: Siap/Planteos.
- Midaglia C. y Antía F. (2007). La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? En *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, n. 16. Instituto de Ciencia Política/Facultad de Ciencias Sociales/Universidad de La República, Montevideo
- Midaglia C. (2009). Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay. Una aproximación a sus características y resultados. En Quiroga Y., Canzani A. y Ensignia J., *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur* (pp. 149-188). Chile: Fundación Friedrich Ebert/Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur (Fundación Chile 21, Fundaco Perseu Abramo, Fundación Líber Seregni, CEPES).
- Midaglia C. y Silveira M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: los nuevos Programas de Transferencias Condicionada de Renta en Uruguay. En Barba Solano C. y Cohen N. (coord.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina* (pp. 225-249). Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Midaglia C. (2012). Un balance crítico de los programas sociales en América Latina. Entre el liberalismo y el retorno del Estado. En *Revista Nueva Sociedad*, n. 239 (mayo-junio), pp. 79-89. Disponible en: www.nuso.org

- Ministerio de Educación de la Nación (2011). *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*. Disponible: <http://portal.educacion.gov.ar/asignacion-universal-por-hijo-para-proteccion-social/>
- Mirza C. (2010). Experiencias y desafíos de implementación de una nueva malla de protección social, el caso del Plan de Equidad. En Serna M., *Pobreza y (des)igualdad en Uruguay: una relación en debate*. Montevideo: CLACSO.
- Molyneux M. (2009). Conditional cash transfers: pathways to women's empowerment? En *Pathways Brief*, n. 5.
- Monge Arias A. (2013). La nueva filantropía o la política social a la luz del neoliberalismo. La representación social de la reproducción de la pobreza en Costa Rica. En AAVV, *La construcción social de la pobreza en América Latina y el Caribe: perspectivas, alternativas y críticas* (pp. 121-159). Buenos Aires: CLACSO-CROP.
- Montoro Romero R. (2013). Fundamentos teóricos de la política social. En *Revista Política Social*, n. 2 (abril-junio), pp. 2-17. Coordinación de Política Social del Grupo Parlamentario del PRD, México DF.
- Müller A. (2002). *Desmantelamiento del Estado de Bienestar en Argentina*. Cuaderno del CEDEP N° 6. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Económicas/FCE/UBA.
- Murillo S. (coord.) (2006). *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*. Cuaderno de Trabajo N° 70. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Neffa JC. (dir.) (2011). *Políticas Públicas de Empleo I (1989-1999)*. Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N° 5. Buenos Aires: CEIL-PIETTE CONICET
- Neisser U. (1976). *Cognition and Reality: Principles and Implications of Cognitive Psychology*. Nueva York: WH Freeman and Company.
- Offe C. (1990). La Política Social y la Teoría del Estado. En Offe C., *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Alianza Editorial.
- OIT (2007). *Asignaciones familiares en Uruguay. Evaluación y propuestas de reforma*. Santiago de Chile: OIT/BPS.
- OIT y OMS (2010). *Iniciativa del Piso de Protección Social. Sexta Iniciativa de la JJE en respuesta a la crisis financiera económica y global y su impacto en el trabajo del sistema de Naciones Unidas*. Ginebra: Naciones Unidas.
- OIT (2012). *Seguridad social para todos: la estrategia de la Organización Internacional del Trabajo: establecimiento de pisos de protección social y de sistemas integrales de*

- seguridad social*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo; Departamento de Seguridad Social – OIT.
- Øyen E. (2009). Presentando el *Glosario*. En Spicker P., Álvarez Leguizamón S. y Gordon D. (ed.), *Pobreza: Un glosario internacional* (pp. 19-23). Buenos Aires: CLACSO/CROP.
- Pastorini A. (2000). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría “concesión-conquista”. En Borgianni E. y Montaña C. (org.), *La política social hoy* (pp. 207-231). São Paulo: Cortez.
- Paugam S. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paura V. (2014). *Las familias en situación de pobreza y la Asignación Universal por Hijo. Nueva herramienta, ¿inercia de los supuestos?* (Mimeo, borrador en lectura crítica para publicación).
- Paura, V. (s/d). “Las familias en situación de pobreza y la Asignación Universal por Hijo. Nueva herramienta, ¿inercia de los supuestos?” (mimeo).
- Pautassi L. y Zibecchi C. (2010). *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. Serie Políticas Sociales N° 159. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Pautassi L., Arcidiácono P. y Royo L. (2010). Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política. En CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2010* (pp. 223-261). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Pautassi L., Arcidiácono P. y Straschnoy M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Serie Políticas Sociales N° 184. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, UNICEF.
- Pautassi L. (2013). Seguridad y protección social. Lecciones de la experiencia Argentina. En Bercovich L. y Maurino G. (coord.), *Los derechos sociales en la Gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Plan de Equidad (2007). Disponible en: http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf
- Potyara Pereira A. (2000). *Necesidades Humanas. Para una crítica a los patrones mínimos de sobrevivencia*. San Pablo: Cortez.
- Potyara Pereira (2016). Política social y necesidades humanas básicas. En *Revista Cuestión Urbana*, Año 1, n. 1 (diciembre), pp. 31-38. CEC Sociales.

- Repetto F. (2009). *Protección Social en América Latina: ¿de qué estamos hablando?* Buenos Aires: CIPPEC (Mimeo, versión borrador enero).
- Repetto F. y Chudnosky M. (2009). Argentina – Las políticas sociales en la Argentina reciente. Avances y desafíos desde una perspectiva progresista. En Quiroga Y., Canzani A. y Ensignia J., *Consenso progresista: Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur* (pp. 15-45). Chile: Fundación Friedrich Ebert/Red de Fundaciones Progresistas del Cono Sur (Fundación Chile 21, Fundaco Perseu Abramo, Fundación Líber Seregni, CEPES).
- Repetto F., Díaz Langou G. y Marazzi V. (2009). *Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es solo la punta del ovillo*. Documento de Políticas Públicas/Análisis N° 67. Buenos Aires: CIPPEC.
- Repetto F. y Potenza Dal Masetto F. (2011). Protección social en Argentina. En *Seminario: “Diálogos de protección social. La protección social argentina en perspectiva latinoamericana: retos de inclusión e integralidad”*. Buenos Aires: CEPAL/CIPPEC/Fundación Tzedaká/Universidad de San Andrés.
- Rimlinger G. (1971). *Welfare policy and industrialization in Europe, America and Russia*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Rizzo N. (2010). *Reproducción social y programas de transferencia de ingresos. Estudio cualitativo sobre familias destinatarias del Programa Familias por la Inclusión Social*. Tesis de Maestría en Ciencia Política y Sociología. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Disponible en: http://tesis.flacso.org/sites/default/files/tesis/Tesis_Nadia_Eliana_Rizzo.pdf
- Rizzo N. (2014-2015). La política de asistencia social contemporánea. Interrogantes sobre la asistencia como base de protección. En *Revista Lavboratorio*, Año 15, n. 26, pp. 166-195.
- Robles C. (2013). La Protección Social, la Ciudadanía y la Igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro. En AA.VV., *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe* (pp. 33-64). Colección CLACSO-CROP. Buenos Aires: CLACSO.
- Roca E., Golbert L. y Lanari, ME. (2012). *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social/Secretaría de Seguridad Social.
- Rodríguez J. y Garnero MG. (2016). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, Escuelas y Familias: Alcances, desafíos pendientes y preocupaciones en un escenario

- de incertidumbre. En Ruiz del Ferrier C. y Tirenni J. (comp.), *El sistema de protección social en la Argentina y en América Latina contemporánea: el rol del estado frente a la Cuestión Social* (pp. 107-129). Documento de Trabajo N° 3. Buenos Aires: FLACSO.
- Roffler E. (2010). Gasto social y coyuntura en la política social. El caso de las políticas de asistencia alimentaria. En Clemente A. (coord.), *Necesidades Sociales y Programas Alimentarios. Las redes de la pobreza* (pp. 117-158). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rofman R., Grushka C. y Chebez V. (2001). El sistema de asignaciones familiares como herramienta central en la política social argentina. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública (5-9 de noviembre). Buenos Aires.
- Sader E. (2008). *Refundar el estado. Neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Sader E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. En *Development dialogue "Postneoliberalism – A beginning debate"*, n. 51 (january), pp. 171-179.
- Sader E. (2012). Posneoliberalismo en Brasil. En *América Latina en Movimiento "América Latina: Las izquierdas en las transiciones políticas"*, n. 475. Disponible en: <http://www.alainet.org/publica/475.html>
- Sarachu Trigo G. (2006). *Aproximaciones al análisis de las necesidades humanas, los procesos de colectivización y las formas sociales de satisfacción*. Disponible en: [http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/386704/mod_folder/content/0/Sarachu-%20Análisis de las Necesidades Humanas.pdf?forcedownload=1](http://eva.universidad.edu.uy/pluginfile.php/386704/mod_folder/content/0/Sarachu-%20Análisis%20de%20las%20Necesidades%20Humanas.pdf?forcedownload=1).
- Saraví G. (2006). Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina. En Saraví, G. (ed.). *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sautú R. (2001). Acerca de qué es y no es investigación científica en ciencias sociales. En Wainerman C. y Sautú R. (comp.), *La trastienda de la investigación*. Buenos Aires: Ediciones Lumiere.
- Scribano A. (2008). Lluve sobre mojado: pobreza y expulsión social. En Bertolotto M. y Lastra M. (comp.), *Políticas Públicas y Pobreza. En el escenario post 2002* (pp. 37-59). Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social/Facultad de Ciencias Sociales/UBA.

- Scribano A. y De Sena A. (2014). Consumo compensatorio: ¿Una nueva forma de construir sensibilidades desde el Estado? En *Revista Latinoamericana de Estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad (ReLACES)*, Año 6, n. 15.
- Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Quilmes (2011). *Censo Social Quilmes*. Disponible en: <http://www.quilmessocial.org/ftp/pdf/censosocial/censosocial.pdf>
- Sen A. (1984). Poor, Relatively Speaking. En Sen A. (comp.), *Resources, Values and Development*. Oxford: Blackwell.
- Sen A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sepúlveda M. (2014). *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social*. Serie Políticas Sociales N° 189. Santiago de Chile: CEPAL
- Serrano C. (2005). *La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina*. Serie Mujer y Desarrollo N° 70. Santiago de Chile: CEPAL/Naciones Unidas.
- Simões A. (2006). Los programas de transferencia: una complementariedad posible y deseable. En Molina C. (ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina* (pp. 293-311). Washington DC: BID/Editorial Planeta.
- Sojo A. (2000). *Las políticas de aseguramiento en América Latina y el Caribe. La diversificación de riesgos y el combate a la pobreza*.
- Sojo A. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. En *Revista de la CEPAL*, N° 80 (agosto).
- Spicker P. (2009). Definiciones de pobreza: Doce grupos de significados. En Spicker P., Álvarez Leguizamón S. y Gordon D. (ed.), *Pobreza: Un glosario internacional* (pp. 291-306). Buenos Aires: CLACSO/CROP.
- Standing G. (2007a). Conditional cash transfers: why targeting and conditionalities could fail. En *One Pager*, n. 47 (diciembre). Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Brasilia.
- Standing G. (2007b). How cash transfers boost work and economic security. En *DESA Working Paper*, n. 58 (octubre).
- Stolkiner A. y Barcala A. (2000). Reforma del sector salud y utilización de servicios de salud en familias NBI: estudio de caso. En Domínguez Mon A., Federico A., Findling L. y Mendez Diz A. (comp.), *La Salud en Crisis. Un análisis desde la perspectiva de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Dunken.
- Stolowicz B. (2005). El posneoliberalismo y la izquierda en América Latina. En *Revista Espacio Crítico*, n. 2.

- Stolowicz B. (2010). El “posneoliberalismo” y la reconfiguración del capitalismo en América Latina”. Ponencia presentada en el *VII Seminario Internacional Marx Vive: América Latina en disputa. Proyectos políticos y (re)configuraciones del poder* (29 de octubre). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Straschnoy M. (2011). Asignación Universal por Hijo para Protección Social y Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares: un análisis comparativo de los casos de Argentina y Uruguay. En *Revista Cátedra Paralela*, n. 8, pp. 111-128.
- Stratta F. (2008). Los organismos internacionales de crédito y la redefinición de la cuestión social en la Argentina. Trabajo final materia *Los organismos internacionales de crédito en las décadas de 1980-1990. Implicancias sociológicas, políticas y culturales*. Maestría en Investigación-FCS/UBA (mimeo).
- Tilly C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Tirenni J. (2016). La Seguridad Social en Argentina a partir del cambio de gobierno (2015-2016). En *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año IV, n° 6 (mayo), pp. 97-113. FLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Titmus R. (1958). *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Titmuss R. (1981). ¿Qué es la política social? En Titmuss R., *Política Social* (pp. 27-40). Barcelona: Editorial Ariel.
- Townsend P. (1979). *Poverty in the United Kingdom*. Harmondsworth: Penguin.
- Townsend P. (1985). A sociological approach to the measurement of poverty: a rejoinder to Professor Amartya Sen. En *Oxford Economic Paper*, 37, pp. 659-668. Oxford.
- Uribe Gómez M. (2011). Enfoques contemporáneos de política social en México. En *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XVIII, n. 52 (septiembre-diciembre), pp. 37-75.
- Vasilachis de Gialdino I. (2006). La investigación cualitativa. En Vasilachis de Gialdino I. (coord.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa Editorial.
- Varsavsky O. (1971). *Proyectos nacionales. Planteo y estudios de viabilidad*. Buenos Aires: Ediciones Periferia.
- Vilas C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estados y procesos políticos en América Latina*. Lanús: Ediciones de la UNLA.
- Villatoro P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. *Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*.

Wilenski H. (1975). *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.

Zibecchi C. (2013). *Trayectorias asistidas. Un abordaje de los programas sociales en Argentina desde el enfoque de género*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: EUDEBA.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

Ley N° 18.017. Caja de Subsidios y de Asignaciones Familiares (Buenos Aires, 24 de diciembre de 1968).

Decreto N° 2284. Desregulación del Comercio Interior de Bienes y Servicios y del Comercio Exterior. Entes Reguladores. Reforma Fiscal. Mercado de Capitales. Sistema Único de la Seguridad Social. Negociación Colectiva. Disposiciones Generales (Buenos Aires, 31 de octubre de 1991).

Ley N° 24.013. Regularización del empleo no registrado. Promoción y defensa del empleo. Protección de los trabajadores desempleados. Servicios de formación, de empleo y de estadísticas. Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Salario mínimo, vital y móvil. Financiamiento. Organismo de Contralor. Prestación Transitoria por Desempleo. Indemnización por despido injustificado (Buenos Aires, sancionada el 13 de noviembre de 1991 y promulgada parcialmente el 5 de diciembre de 1991).

Ley N° 24.241. Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Buenos Aires, sancionada el 23 de septiembre de 1993 y promulgada parcialmente el 13 de octubre de 1993).

Ley N° 24.714. Régimen de Asignaciones Familiares (Buenos Aires, 2 de octubre de 1996).

Ley N° 25.239. Reforma Tributaria (Buenos Aires, sancionada el 29 de diciembre de 1999 y promulgada el 30 de diciembre de 1999).

Decreto N° 1.382. Sistema Integrado de Protección a la Familia (Buenos Aires, 1 de noviembre de 2001).

Ley N° 26.061. Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Buenos Aires, 28 de septiembre de 2005).

Decreto N° 897. Creación y fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (Buenos Aires, 12 de julio de 2007).

Ley N° 26.417. Movilidad de las Prestaciones del Régimen Previsional Público (Buenos Aires, sancionada el 1 de octubre de 2008 y promulgada el 15 de octubre de 2008).

Decreto N° 1.602. Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Buenos Aires, 29 de octubre de 2009).

Resolución ANSES N° 132. Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Libreta Nacional de Seguridad Social. Salud y Educación. Formalidades y plazos (Buenos Aires, 25 de febrero de 2010).

Circular ANSES N° 79/10. Esta circular no fue publicada oficialmente. El diario Clarín accedió a la misma y la difundió en su edición del 9 de septiembre de 2010. Véase: Bermúdez, Ismael, “Asignación por hijo: el Gobierno dejó de pagarles a más de 300.000 chicos”. Disponible en:
https://www.clarin.com/gobierno/Asignacion-Gobierno-dejo-pagarles-chicos_0_rySQM8aaD7g.html

Decreto N° 446. Asignación por Embarazo para Protección Social (Buenos Aires, 28 de abril de 2011).

Resolución Cámara de Diputados de la Nación S/N. Validez Decreto 1.602/09 (Buenos Aires, 11 de septiembre de 2013).

Ley N° 27.426. Reforma Previsional. Índice de movilidad jubilatoria (Buenos Aires, 18 de diciembre de 2017).

Ley N° 10.449. Consejo de Salarios. Se instituye el régimen, con existencia de cajas de compensación (Montevideo, 12 de noviembre de 1943).

Ley N° 11.628. Cajas de Compensación y Asignaciones Familiares. Se crea el Consejo Central, se definen sus cometidos y se amplían y modifican disposiciones de la Ley N° 10.449 (Montevideo, 20 de octubre de 1950).

Ley N° 12.801. Presupuesto General de Sueldos. Se le da una nueva estructura (Montevideo, 30 de noviembre de 1960).

Decreto-Ley N° 15.084. Dirección de las Asignaciones Familiares. Se establecen las prestaciones que servirá a los beneficiarios (Montevideo, 28 de noviembre de 1980).

Ley N° 16.697. Sector Productivo. Se establece nuevo régimen fiscal y la mejora de la competitividad (Montevideo, 25 de abril de 1995).

Ley N° 17.139. Hogares de menores recursos. Extensión de la prestación prevista en el artículo 2° del Decreto-Ley N° 15.084 (Montevideo, 16 de julio de 1999).

Ley N° 17.758. Asignación Familiar. Extiéndese la prestación a todos los hogares de menores recursos (Montevideo, 4 de mayo de 2004).

Ley N° 17.866. Creación del Ministerio de Desarrollo Social (Montevideo, 21 de marzo de 2005).

Ley N° 18.227. Asignaciones Familiares (Montevideo, 9 de enero de 2008).

Anexo 1

Cuadro N° 3. Programas de Transferencias Condicionadas en América Latina y el Caribe, 1990-2017

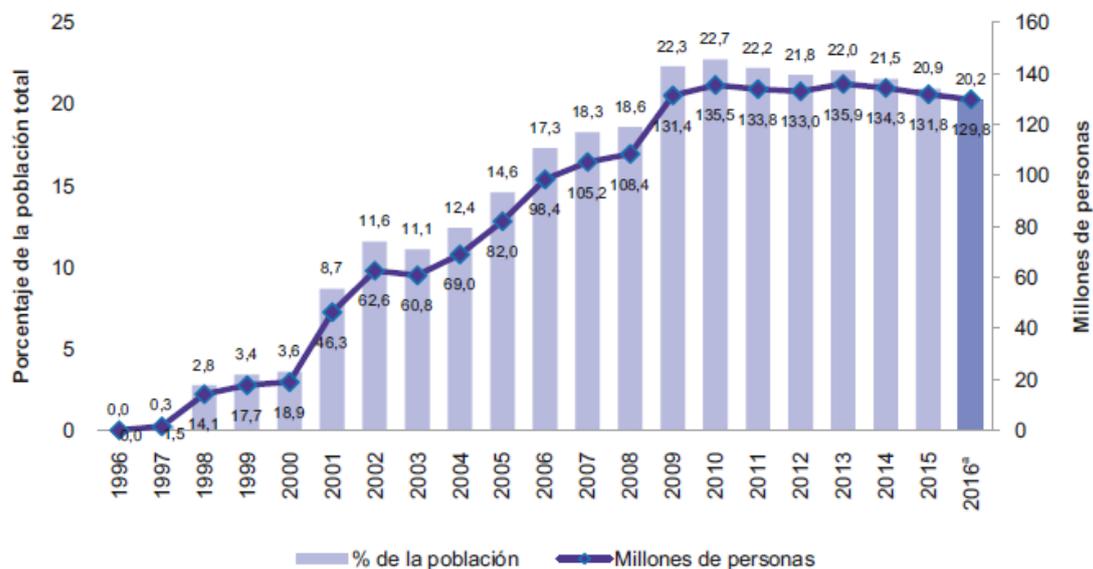
| País | PTC |
|-----------------------------------|---|
| Argentina | Asignación Universal por Hijo para Protección Social (2009-) Familias por la Inclusión Social (2005-2010) Jefas y Jefes de Hogar Desocupado (2002-2005) Ciudadanía Porteña (2005-) |
| Bélice | Creando Oportunidades para Nuestra Transformación Social (Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST) (2011-) |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy (2009-) Bono Juancito Pinto (2006-) |
| Brasil | Programa Bolsa Verde (2011-) Bolsa Familia (2003-) Cartão Alimentação (2003-) Bolsa Alimentação (2001-2003) Bolsa Escola (2001-2003) Programa de Erradicação Trabalho Infantil (PETI) (1997-) |
| Chile | Ingreso Ético Familiar (2012-) Chile Solidario (2002-2012) |
| Colombia | Red Unidos (ex Red Juntos) (2007-) Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar (2005-2012) Más Familias en Acción (2001-) |
| Costa Rica | Avancemos (2006-) Superémonos (2000-2002) |
| Ecuador | Desnutrición Cero (2011-) Bono de Desarrollo Humano (2003-) Bono Solidario (1998-2003) |
| El Salvador | Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria) (2005-) |
| Guatemala | Mi Bono Seguro (2012-) Mi Familia Progresá (2008-2011) Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora (2007-2008) |
| Haití | Ti Manman Cheri (2012-) |
| Honduras | Bono Vida Mejor (Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición) (2010-) Programa de Asignación Familiar (PRAF/BID), Fase III (2006-2009) Programa de Asignación Familiar (PRAF/BID), Fase II (1998-2005) Programa de Asignación Familiar (PRAF) (1990-2009) |
| Jamaica | Programme of Advancement Through Health and Education (PATH) (2001-) |
| México | Prospera. Programa de Inclusión Social (2014-) Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá) (1997-2014) |
| Nicaragua | Sistema de Atención a Crisis (2005-2006) Red de Protección Social (2000-2006) |
| Panamá | Red de Oportunidades (2006-) Bonos Familiares para la Compra de Alimentos (2005-) |
| Paraguay | Abrazo (2005-) Tekoporá (2005-) |
| Perú | Juntos (Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres) (2005-) |
| República Dominicana | Progresando con Solidaridad (2012-) Programa Solidaridad (2005-2012) |
| Trinidad y Tobago | Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP) (2005-) |

| | |
|---------|--|
| Uruguay | Asignaciones Familiares (2008-) Tarjeta Uruguay Social (ex Tarjeta Alimentaria) (2006-) Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) (2005-2007) |
|---------|--|

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Base de datos de programas de protección social no contributiva América Latina y el Caribe”, disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/>

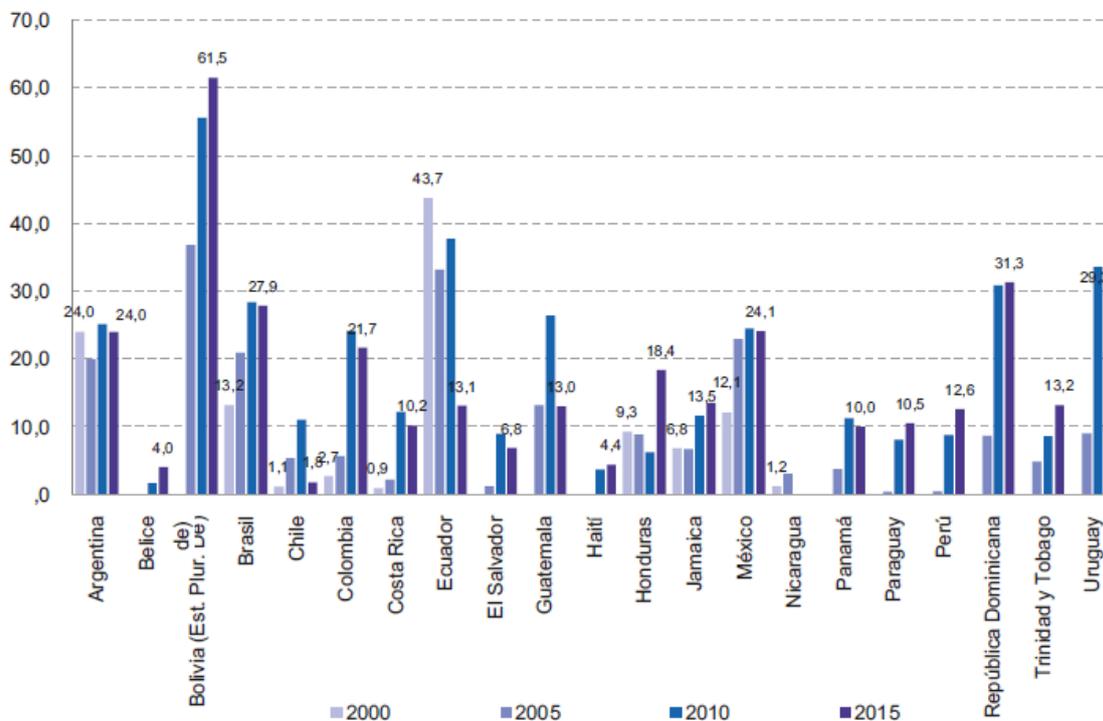
Anexo 2

Gráfico N° 14. América Latina y el Caribe (21 países), población en hogares que participan en PTC, 1996-2016, en porcentajes de la población total y en millones de personas



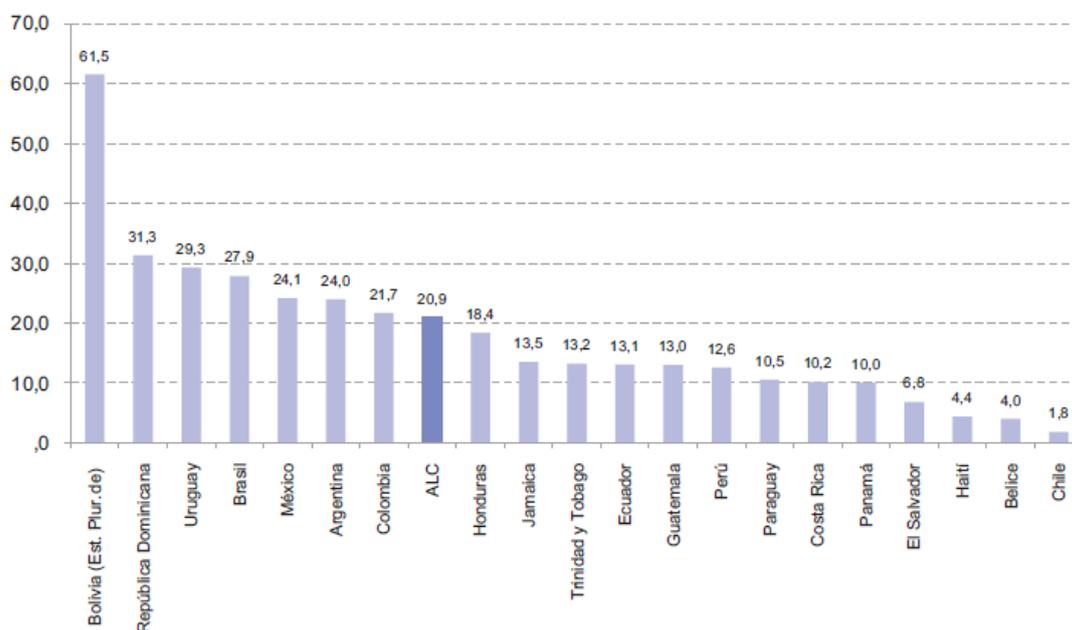
Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Gráfico N° 15. América Latina y el Caribe (21 países), población en hogares destinatarios de PTC, 2000-2005-2010-2015, en porcentajes de la población total



Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Gráfico N° 16. América Latina y el Caribe (20 países), cobertura de personas en hogares destinatarios de PTC, alrededor de 2015, en porcentajes de la población total

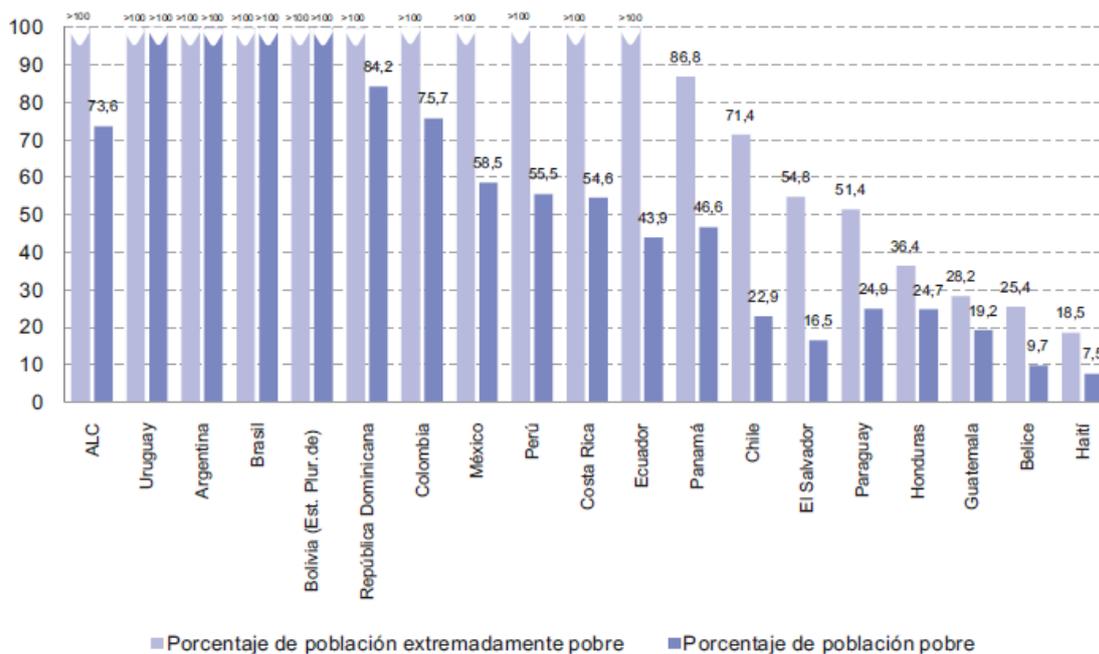


Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Nota: El año de cobertura corresponde al 2015 en la mayoría de los casos, con excepción de Haití y El Salvador (2014) y Belice (2012).

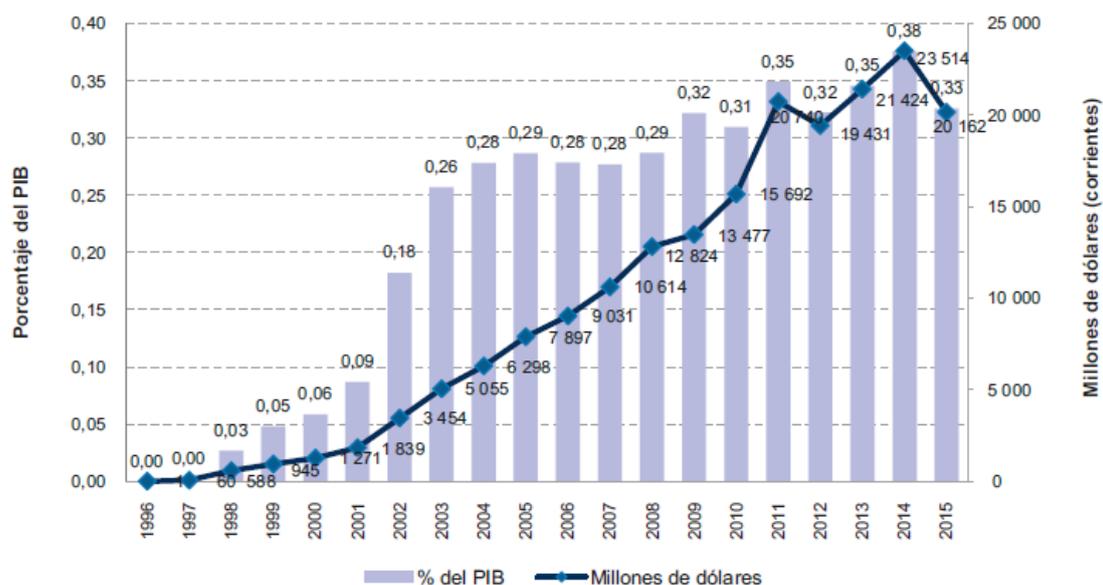
La cobertura de América Latina y el Caribe considera la población total de la región según CEPALSTAT, no es un promedio simple de los promedios de cobertura de los países, que es igual a 17,7%.

Gráfico N° 17. América Latina y el Caribe (18 países), personas en hogares destinatarios de PTC, alrededor de 2015, en porcentajes de la población extremadamente pobre y pobre



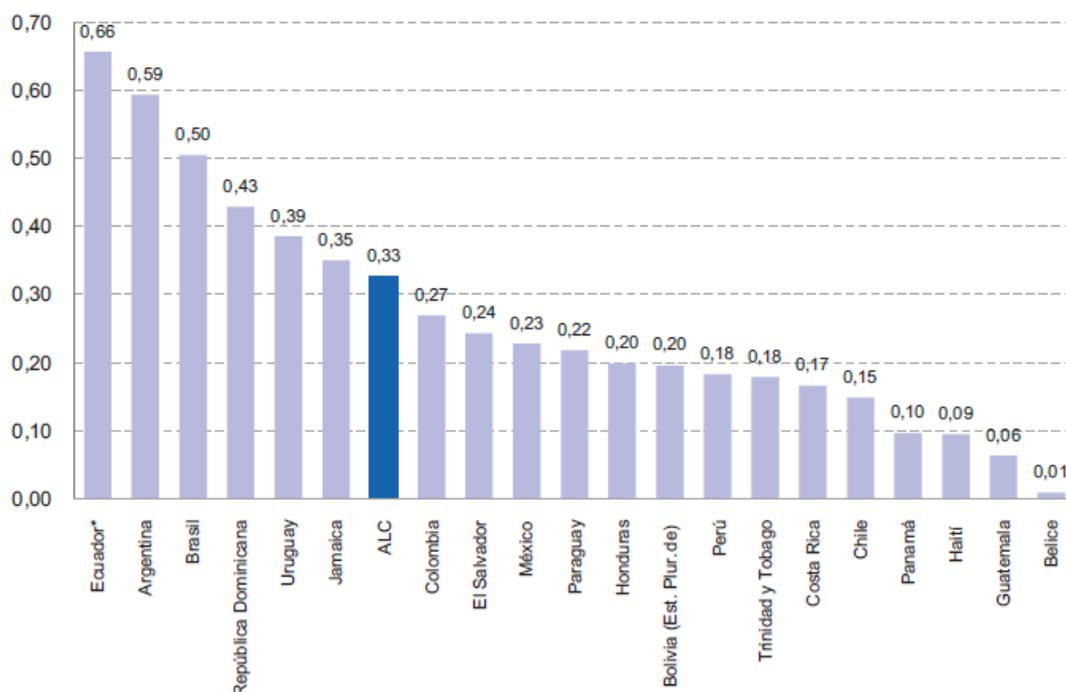
Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Gráfico N° 18. América Latina y el Caribe, inversión pública en PTC, 1996-2015, en porcentajes del PBI y en millones de dólares corrientes



Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Gráfico N° 19. América Latina y el Caribe (21 países), inversión de los PTC, alrededor de 2015, en porcentajes del PBI

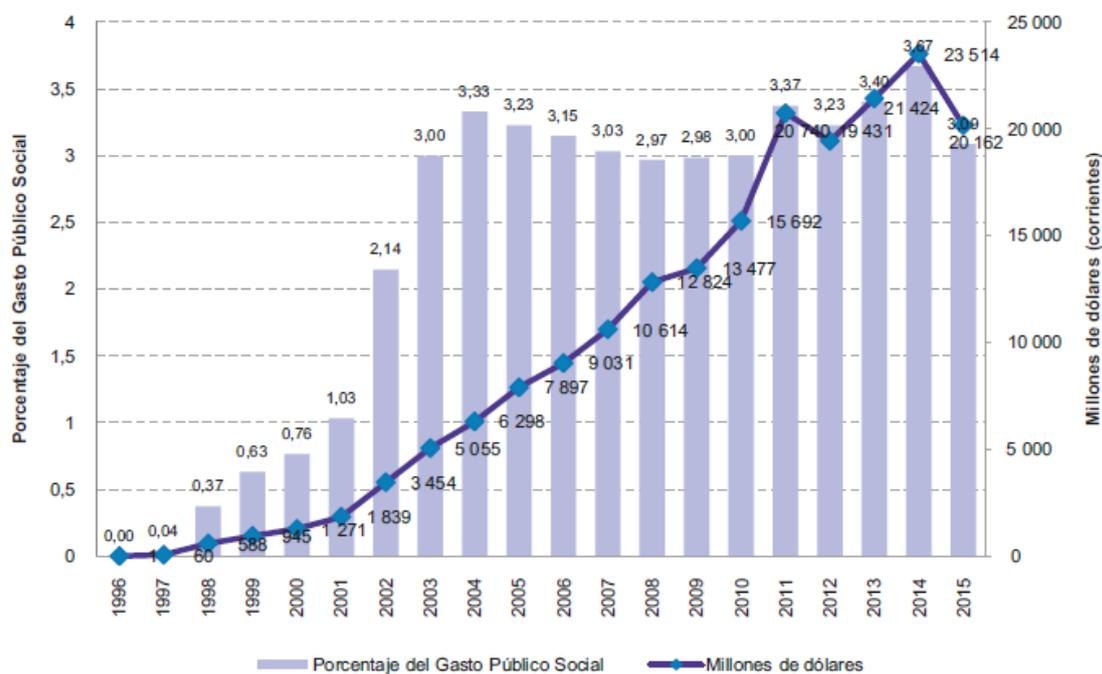


Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Nota: La inversión por programa se asume igual al gasto total de cada programa. En el caso en el que no se tengan datos sobre gasto, se utilizan los datos de presupuesto (Belize, Ecuador y El Salvador).

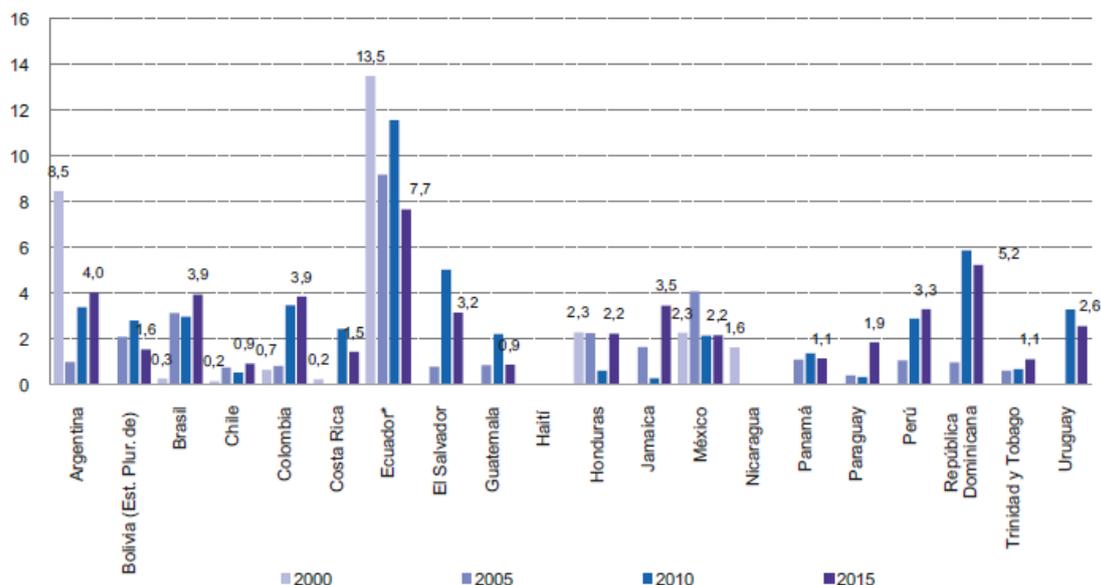
* La inversión de Ecuador incluye los bonos a las madres, así como las pensiones de los adultos mayores y de las personas con discapacidad. Teniendo en cuenta solamente los bonos entregados a las madres, la inversión en PTC en Ecuador fue de 0,3% del PBI en 2015.

Gráfico N° 20. América Latina y el Caribe, inversión pública en PTC, 1996-2015, en porcentajes del gasto público social y en millones de dólares corrientes



Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Gráfico N° 21. América Latina y el Caribe (20 países), inversión de los PTC, alrededor de 2000-2005-2010-2015, en porcentajes del gasto público social



Fuente: Cecchini y Atuesta, 2017.

Nota: La inversión por programa se asume igual al gasto total de cada programa. En el caso en el que no se tengan datos sobre gasto, se utilizan los datos de presupuesto (Argentina 2015, Ecuador 2015, El Salvador 2015, Guatemala 2015 y Nicaragua 2000).

* La inversión de Ecuador incluye los bonos a las madres, así como las pensiones de los adultos mayores y de las personas con discapacidad.

Anexo 3

Breve historia del Sistema de Asignaciones Familiares argentino

- 1957. Implementación del Sistema de AAFF bajo la administración de diferentes Cajas de Subsidios Familiares establecidas por convenios colectivos: “para empleados de comercio (CASFEC), que abarcaba también a trabajadores civiles y rurales; para el personal de la industria (CASFPI), y para el personal de la estiba (CASFPE)” (Instituto AFIP, s/f: 18).
- 1968. Ley N° 18.017. Se uniformizan las normas de acceso a las prestaciones y se amplía el universo de beneficiarios como así también el número de contingencias cubiertas.
- 1973. Se consolida el proceso de inclusión de todos los sectores de trabajadores formales al sistema:

Los sectores de comercio e industria se incorporaron al sistema en ese mismo año 1957; posteriormente lo hicieron los trabajadores rurales y portuarios; los trabajadores del sector público tardaron una década en recibirlos (1968) y recién en 1973 se incorporaron las empresas del estado; en 1973 se extendió a los jubilados y pensionados (Hintze y Costa, 2011, p. 156).
- Hasta la década de los ‘90 el sistema mantiene la misma estructura, registrando modificaciones en lo referente a las prestaciones contempladas y los montos de las mismas, a los porcentuales de contribución sobre la nómina salarial por parte de los empleadores¹⁵⁸, y a la forma de administración de los recursos (Hintze y Costa, 2011).
- 1991. En el marco de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, el Sistema de AAFF es reformado con la creación del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), a través del Decreto de Desregulación 2284/91. Éste asume las funciones que tenían hasta el momento las Cajas de Subsidios Familiares. Rofman *et al.* (2001) sostienen que esta reforma apuntaba al “control por parte del Estado y bajo un único sistema centralizado de la totalidad de los aportes a la seguridad social especialmente los correspondientes a las obras sociales y las asignaciones familiares” (p. 8).
- 1996. Ley N° 24.714. Se instituye el Régimen de Asignaciones Familiares de carácter nacional y obligatorio, introduciéndose amplias modificaciones en la concepción como así también en el esquema organizativo del mismo. Entre las principales podemos mencionar: el establecimiento de un sistema escalonado de las transferencias inversamente proporcional a la

¹⁵⁸ Las contribuciones patronales que financiaban a las cajas compensadoras, en ese período, variaron del siguiente modo: “de un 4/5% inicial llegó al 10/12% de la masa salarial en los ‘70, siendo del 9% a partir de 1985” (Hintze y Costa, 2011, p. 156).

remuneración del trabajador y en relación a la zona económica¹⁵⁹; la eliminación de las prestaciones en los tramos más altos de ingresos¹⁶⁰; el pago de modo directo a través de los empleadores de las asignaciones por hijo, prenatal y ayuda escolar mientras que las restantes prestaciones deben ser solicitadas y gestionadas en la ANSES.

Arcidiácono *et al.* (2011) afirman que la reforma de las AAFP tuvo la impronta del proceso de “ajuste estructural”, ya que supusieron un recorte de las protecciones sociales con el propósito de disminuir los costos laborales al reducir “las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento de 7,5% en 1994 a valores aproximados al 5% en 1996” (Bertranou, 2010, p. 33).

En este marco, el sistema queda configurado en base a dos subsistemas. Por un lado, un subsistema de carácter contributivo, es decir financiado mediante un aporte patronal sobre la nómina salarial, que se funda en los principios de reparto y está reservado a los trabajadores que prestasen servicios remunerados en relación de dependencia, beneficiarios de la Ley de Riesgo de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo. Por otro lado, un subsistema de naturaleza no contributiva dirigido a los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y aquellos enmarcados en el régimen de pensiones no contributivas por invalidez. En el sector público nacional se otorgan prestaciones equivalentes financiadas por el Tesoro Nacional mediante presupuesto público.¹⁶¹

- 2009. Decreto N° 1.602 modificatorio de la Ley N° 24.714 de AAFP. Creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, lo cual supuso la conformación de un nuevo subsistema de transferencias de ingresos a las familias en el marco del Sistema de AAFP, que se suma a los ya existentes, que expresa un viraje “en términos de sus organización administrativa, sus destinatarios, el tipo de beneficios, las formas de acceso y requisitos de permanencia y las fuentes de financiamiento” (Hintze y Costa, 2011, p. 158).¹⁶²

¹⁵⁹ La normativa establece un valor general correspondiente a la “zona general” y cuatro regiones con montos diferenciados que implican una asignación monetaria mayor en función de características específicas de las mismas; zona 1 (Formosa, La Pampa, Mendoza, Neuquén, Río Negro y Orán en la provincia de Salta); zona 2 (Chubut); zona 3 (Catamarca, Jujuy y Salta); y zona 4 (Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur).

¹⁶⁰ “...los trabajadores de los estratos de ingresos más elevados, que tributaban el impuesto a las ganancias de la 4ª categoría podían deducir del tributo las cargas familiares, con lo que obtenían una asignación indirecta” (Kliksberg y Novacovsky, 2015, p. 28).

¹⁶¹ Los trabajadores y pasivos de las administraciones provinciales se encuentran cubiertos por los regímenes propios de cada jurisdicción. Éstos pueden clasificarse del siguiente modo: a) regímenes iguales al nacional (Buenos Aires y Córdoba), b) regímenes similares al nacional, con tope superior (Chaco, Chubut, Salta y San Luis), c) regímenes similares al nacional, sin topes (Entre Ríos, La Rioja, Mendoza y Río Negro), y d) regímenes diferentes al nacional (CABA, Corrientes, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán) (Álvarez, 2009; Kliksberg y Novacovsky, 2015).

¹⁶² Cabe señalar que en el período entre la sanción de la Ley N° 24.714 en 1996 y la incorporación dentro de este plexo normativo del subsistema no contributivo de AUH, en el que no hubo cambios sustanciales en el Régimen

De este modo, el sistema queda estructurado en torno a los siguientes subsistemas: uno contributivo destinado a los trabajadores formales, beneficiarios de la Ley de Riesgo de Trabajo y receptores del seguro de desempleo; otro de carácter no contributivo dirigido a los trabajadores pasivos (que perciben jubilación o pensión) y beneficiarios de pensiones por invalidez; y, por último, un tercer componente no contributivo creado a partir de la AUH para los trabajadores informales, desocupados, trabajadores del servicio doméstico y monotributistas sociales. Asimismo, debe considerarse como una asignación indirecta las deducciones al impuesto a las ganancias de aquellos trabajadores de los estratos de ingresos más elevados (como así también de los contribuyentes a este tributo no asalariados).

de AAFF, se conformó el Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF) en 2003. “Esto permitió al Estado nacional abonar las Asignaciones Familiares a los trabajadores por sus cargas de familia sin intermediarios. Esto facilitó un sistema de control, validación, liquidación y pago, a los trabajadores que se desempeñan en relación de dependencia en la actividad privada y pública, eliminando el Fondo Compensador y evitando arbitrariedades que realizaban muchas empresas” (Tirenni, 2016, p. 101).

Anexo 4

Breve historia del Sistema de Asignaciones Familiares uruguayo

- 1943. Ley N° 10.449. Se instituyen los Consejos de Salarios con el objeto de definir diversas disposiciones ligadas a la remuneración del trabajo (en especial el Salario Mínimo Nacional) y, en ese marco, se implementa el Sistema de Asignaciones Familiares (AFAM) con la creación de las Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares con carácter obligatorio para el sector privado (en particular, industria y comercio). La misma estaba destinada a los niños/as y adolescentes de hasta 14 años, y hasta 16 años si realizaban estudios superiores a primaria, cuyos padres o tutores fueran cotizantes a la seguridad social. Sin embargo, este subsidio familiar se financiaba exclusivamente con contribuciones de los empresarios o patrones a partir de un porcentaje fijo (entre un mínimo del 1,5% a un máximo del 3,5%) sobre la totalidad de la masa salarial del establecimiento.¹⁶³

Cabe destacar que, desde su origen, esta compensación salarial, pese a inscribirse en el sistema de seguridad social, se formuló estableciendo *condicionalidades* a los hijos de los trabajadores relativas a la asistencia regular a los centros de educación básica.

- 1950. Ley N° 11.618. Se crea el Consejo Central de Asignaciones Familiares y el Fondo Único de Aporte Obligatorio con el propósito de avanzar en la centralización del sistema y evitar el funcionamiento de “cajas propias” del sector privado.

- Con posterioridad, se inicia el proceso de unificación de las diversas Cajas de Compensación y se sustituye el Consejo Central de Asignaciones Familiares por una Dirección General del Sistema de Seguridad Social, bajo la órbita del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ampliándose la cobertura a distintas categorías de trabajadores formales previamente no incluidos en el sistema:

En esa trayectoria de universalización de las AFAM se incorporaron en 1954 los trabajadores rurales; en 1958 los desocupados del área de Industria y el Comercio; en 1960 se incluyeron a los hijos de jubilados y pensionistas de dicha área; y posteriormente, en 1966 y 1967, se atendió a los desempleados del sector rural y luego a las trabajadoras domésticas. Asimismo, se extendió la edad de la población potencialmente beneficiaria hasta los 18 años sólo para aquellos que presentaran algún tipo de discapacidad física o psíquica (Midaglia y Silveira, 2011, p. 240).

¹⁶³ “...dicha ‘compensación salarial’ no dependía de la productividad de los trabajadores sino de la composición de su hogar respecto a las ‘cargas infantiles’ y su monto no se computaba en el cálculo de los aportes laborales, reforzando así la naturaleza asistencial de esa prestación” (Midaglia y Silveira, 2011, p. 238).

- 1960. Se crea el régimen público de asignaciones familiares, emulando al del sector privado¹⁶⁴ al sector público y con financiamiento estatal, bajo el concepto de *salario familiar*, que contempla una gama de transferencias tales como la asignación familiar, una prima por hogar constituido, otra por matrimonio y nacimiento.¹⁶⁵
- 1967. Creación del Banco de Previsión Social, con el objetivo de coordinar los servicios y las prestaciones como así también organizar el sistema la seguridad social. Se consolida el proceso de centralización del sistema.
- 1980. Decreto-Ley N° 15.084. Nueva redefinición de la cobertura de las asignaciones familiares a la totalidad de los dependientes menores de edad de los trabajadores del sector privado como así también los subsidios por maternidad:

La prestación se extendió a los desocupados mientras percibían prestaciones por desempleo, los empleados de servicio doméstico, los vendedores de diarios, los jubilados y pensionistas de las pasividades rurales y servicio doméstico, la industria y el comercio, jubilados del Jockey Club y los jubilados bancarios, con excepción de los jubilados de bancos estatales, y se facultó al Poder Ejecutivo para incluir otros sectores. El monto de la prestación se estipuló en 8% del Salario Mínimo Nacional mensual. La asignación familiar se serviría desde la comprobación del embarazo, condicionando el pago de la cuota prenatal al control periódico del embarazo (OIT, 2007, p. 34).

- 1995. Ley N° 16.697. Modificación significativa del acceso a las prestaciones. Por un lado, se retira la prestación a los trabajadores que percibían un ingreso mayor a diez salarios mínimos. El tope se incrementa en un Salario Mínimo Nacional a partir del tercer beneficiario potencial (los topes anteriores suponían hasta dos beneficiarios a cargo de un titular de cobro). Los ingresos se comienzan a computar sumando los del titular de cobro y su cónyuge o pareja copresidente. Por otro lado, se transforma el monto de la prestación a fin de aumentar lo percibido por los hogares de menores recursos.

De este modo, la prestación perdió su carácter universal entre los trabajadores formales, focalizándose en los de menores ingresos, y se redujo el número de beneficiarios.¹⁶⁶

- 1999. Ley N° 17.139. Se incorpora un componente no contributivo al sistema, financiado con presupuesto público –Rentas Generales-, por el cual se extiende el beneficio a los hogares

¹⁶⁴ Ambos regímenes no se han unificado hasta el presente.

¹⁶⁵ Ese mismo año se crea una modalidad de asignación familiar para los funcionarios públicos, inspirada en el régimen contributivo para los empleados privados pero con mecanismos de financiamiento independiente (Ley. 12.801). Ésta estaba destinada a todos los funcionarios públicos, con hijos bajo su responsabilidad, cuyas remuneraciones fueran atendidas con rubros del Presupuesto General de Sueldo y Gastos o con cargo a leyes especiales o proventos.

¹⁶⁶ Cabe señalar que las disposiciones de la Ley 16.697 rigieron también para la modalidad de asignación familiar de los funcionarios públicos, por lo que los requisitos de acceso y el monto de la prestación resultan análogos a los del régimen de los trabajadores formales privados cubiertos por el BPS.

de menores recursos con niños/as y adolescentes a cargo cuyos padres no tuvieran un empleo formal, priorizándose determinadas circunstancias.¹⁶⁷

A los controles realizados por el Banco de Previsión Social, se suma el seguimiento del Instituto Nacional del Menor a los efectos de inspeccionar los requisitos establecidos, en particular en lo referente a la asistencia escolar obligatoria de los menores.

Asimismo, en el caso en que el titular de cobro obtuviese un nuevo empleo, las prestaciones serían las que establece la Ley 15.084.

- 2004. Ley N° 17.758 de orientación similar a la anterior, es decir, tendiente a la incorporación de segmentos de la población previamente excluidos del Sistema de las AAFF:

Se integraron al sistema los niños y adolescentes pertenecientes a hogares cuyos ingresos fueran menores a 3 salarios mínimos. Asimismo se mantuvieron las condicionalidades planteadas por la Ley 15.084 y se agregó la obligatoriedad de controles de salud para el conjunto de los beneficiarios (Midaglia y Silveira, 2011, p. 242).¹⁶⁸

A partir de estas reformas del AFAM, los beneficiarios de asignaciones familiares en su modalidad no contributiva se incrementaron considerablemente. Sin embargo, debido al bajo monto transferido, ha sido escasa la incidencia de la prestación en el alivio de la desigualdad, la pobreza y la indigencia.

En este marco, el sistema queda configurado en torno a “cuatro regímenes de asignaciones: el relativo a los trabajadores privados formales; el que amparaba a los funcionarios públicos, y los dos que brindaban cobertura a los hogares de menores ingresos” (Midaglia y Silveira, 2011, p. 242).

- 2008. Ley N° 18.227. Creación del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, enmarcado en el Plan de Equidad, que sustituye el régimen de hogares de menores recursos (Ley. N°

¹⁶⁷ “Se priorizarían a aquellos hogares en que los titulares de cobro hubieran agotado su cobertura por la dirección de seguros de desempleo o en los que la mujer fuera el único sustento del hogar” (OIT, 2007, p. 35).

¹⁶⁸ “Esta Ley extiende la prestación a todos los hogares con ingresos de cualquier naturaleza inferiores a tres salarios mínimos nacionales, no comprendidos en los alcances de las leyes anteriores. La prestación queda establecida en el 16% del Salario Mínimo Nacional. Para los beneficiarios incapaces, el monto transferido sería el doble. Los plazos para recibir la prestación se asimilaron a los provenientes de las leyes anteriores. Cuando el beneficiario padezca de una incapacidad física o psíquica que le impida trabajar, se le pagará por períodos de tres años con revisión médica al finalizar cada período, con el objeto de determinar si mantiene el grado de discapacidad y, por tanto, la continuación del doble del pago. Para obtener la prestación, los solicitantes deberán presentar una declaración jurada de ingresos, la inscripción y concurrencia asidua a institutos docentes estatales o privados autorizados y la periodicidad de controles de asistencia médica brindados por instituciones públicas o privadas, según lo establezca el Banco de Previsión Social. En el caso de los incapaces físico o síquicos, el dictamen provendrá de los servicios del BPS y se realizarán supervisiones cada tres años para determinar si la incapacidad se mantiene. El BPS queda facultado para realizar inspecciones y se establecerá una comunicación fluida con las instituciones y con la Administración Nacional del Enseñanza Pública (ANEP) para corroborar informaciones. A su vez, el Instituto Nacional del Menor comunicará al BPS las circunstancias que suponga el cese de la prestación por incumplimiento. Finalmente, se estipuló que esta nueva prestación es incompatible con las previstas por las leyes anteriores. Si bien esta ley implicaría un rol más activo del BPS en el monitoreo de los beneficiarios de las asignaciones familiares y mayores niveles de coordinación entre las dependencias públicas involucradas, en la práctica estas modificaciones no fueron implementadas” (OIT, 2007, p. 35-36).

17.139 de 1999 y su ampliación Ley N° 17.758 del 2004), destinado a los hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica, considerada independientemente de si el jefe de hogar o tutor se encuentre en el mercado de trabajo formal o informal.

Las modificaciones realizadas pueden resumirse en tres líneas: incremento del monto; feminización del atributario; y cobro mensual de las prestaciones no contributivas (De Martino y Vecinday, 2012).

Al respecto, Midaglia y Silveira (2011) afirman que “en este marco las AFAM pasaron de considerarse un complemento salarial de los trabajadores formales, constitutivo de la matriz de seguridad social, a operar también como un estrategia pública de respuesta a las situaciones de pobreza” (p. 243).

De esta manera, el sistema de asignaciones familiares uruguayo queda estructurado de la siguiente forma: un régimen contributivo vinculado a la pertenencia al mercado de trabajo formal y un régimen no contributivo al que se accede según las condiciones socioeconómicas de los hogares.

Anexo 5

Proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional en el período 1997-2009

| Iniciativa | Objetivos | Población destinataria | Requisitos | Prestaciones contempladas | Financiamiento | Organismo de aplicación |
|---|---|--|---|--|---|-------------------------|
| <p><i>Fondo para el Ingreso Ciudadano a la Niñez (FINCINI)</i></p> <p>1997, 1999, 2001, 2003, 2004 y 2008</p> <p>Partido Afirmación para una República Igualitaria (ARI)/Coalición Cívica</p> <p>Cámara Diputados</p> | <p>Atender el financiamiento del ingreso ciudadano para la niñez, la atención prenatal y de las personas con discapacidad</p> | <p>Niños/as argentinos, nativos o por opción hasta los 18 años de edad, que certifiquen residencia en el país; las mujeres embarazadas, que acrediten 5 años de residencia; y las personas con discapacidad argentinas, nativas o por opción que certifiquen residencia en el país</p> | <p>Para niños/as en edad escolar se deben presentar los certificados de alumno regular de la educación formal. Para menores de 5 años se requiere demostración de controles médicos y certificaciones de vacunas obligatorias. Para mujeres embarazadas, acreditar trimestralmente la condición</p> | <p>Asignación mensual y ajustable por Canasta Básica Alimentaria (EPH/INDEC) y salario mínimo. Se abona a la madre conviviente</p> | <p>a) Contribución a cargo de los empleadores del 7,5% del total de las remuneraciones de trabajadores en relación de dependencia privada; b) 7,5% a cargo del responsable del pago de las prestaciones sobre Riesgos de Trabajo; c) 13% de la recaudación del Impuesto a las Ganancias; y d) los recursos que fije el Congreso en el Presupuesto General de la Nación hasta cubrir la totalidad del financiamiento requerido</p> | <p>ANSES</p> |
| <p><i>Creación de un régimen de asignaciones familiares por hijo y por ayuda escolar</i></p> | <p>a) Ofrecer a los trabajadores no registrados los mismos beneficios por asignaciones</p> | <p>Trabajadores en relación de dependencia no registrados con hijos a cargo menores de 18</p> | <p>a) Acreditar nombre o razón social y la actividad del empleador, lugar de trabajo y su</p> | <p>Suma mensual por cada hijo y una asignación por ayuda escolar anual</p> | <p>Créditos presupuestarios</p> | <p>MTEySS</p> |

| Iniciativa | Objetivos | Población destinataria | Requisitos | Prestaciones contempladas | Financiamiento | Organismo de aplicación |
|--|--|--|--|--|---|--------------------------------|
| <p><i>para trabajadores en relación de dependencia no registrados</i></p> <p>2008</p> <p>Frente para la Victoria</p> <p>Cámara Diputados</p> | familiares y escolaridad que tienen los trabajadores registrados, y b) disminuir el empleo no registrado | años de edad | antigüedad en la empresa; b) acreditar hijos a cargo con prestaciones de partida de nacimiento; y c) constancia de escolaridad | | | |
| <p><i>Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia</i></p> <p>2009</p> <p>Partido Socialista</p> <p>Cámara Diputados</p> | Creación Programa de Ingreso Universal a la Niñez y Adolescencia para garantizar igualdad de oportunidades y capacidades de los menores de 18 años residentes en el país | Todos los niños/as y adolescentes residentes en el país, desde su nacimiento hasta los 18 años de edad y todas las mujeres embarazadas residentes en el país | Para niños/as y adolescentes realizar controles de salud, vacunación obligatoria y asistencia regular al sistema educativo; para mujeres embarazadas el control médico bimestral | Beneficio monetario mensual, cuyo valor mínimo será igual ala Canasta Básica de Alimentos para el adulto equivalente (INDEC) | Fondo del Ingreso Universal a la Niñez y la Adolescencia (FIUNA): a) 10% del total de contribuciones y aportes al SIPA; b) 12% de lo recaudado Impuesto a las Ganancias; c) recursos fijados anualmente por el Congreso de la Nación; y d) reasignación partidas presupuestarias Plan Familias y de las asignaciones familiares | MDS |
| <p><i>Creación de la asignación universal para la atención prenatal, natal, la niñez y la</i></p> | Garantizar un mínimo de ingreso ciudadano para todos los niños/as y adolescentes del país | Todos los menores de 18 años argentinos y residentes, y todas las mujeres embarazadas, argentinas y | Para niños/as y adolescentes se debe presentar la cartilla de vacunación obligatoria, el | Suma mensual a cada menor, mujer embarazada y/o menor con discapacidad. Monto | Partida anual asignada en el Presupuesto General de la Nación al MDS | MDS |

| Iniciativa | Objetivos | Población destinataria | Requisitos | Prestaciones contempladas | Financiamiento | Organismo de aplicación |
|---|--|---|---|--|--|---|
| <i>adolescencia.</i> <i>Creación del programa de ahorro universal para niños, niñas y adolescentes</i> 2009 Unión Cívica Radical Cámara Senadores | | residentes | certificado de alumno regular y, para las embarazadas, el certificado de control médico trimestral | único por nacimiento. Asignación por ayuda escolar anual para educación inicial, básica y polimodal | | |
| <i>Creación de la asignación universal por hijo, para menores de 18 años residentes en el país; Modificación de la Ley de impuesto a las Ganancias, Ley 26.628</i> 2009 Proyecto Sur, Solidaridad e Igualdad y Encuentro Popular y Social | Institución de una asignación universal de carácter nacional y obligatoria, para todos los menores de 18 años. Universalización de las asignaciones familiares a través de una focalización en las poblaciones actualmente excluidas de dicho régimen | Todos los menores de 18 años, residentes en la Argentina y que no perciban ninguna de las prestaciones establecidas en la Ley 24.714 | Acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios hasta la edad de 4 años y la asistencia al ciclo escolar hasta los 18 años. | El valor de la asignación por hijo correspondiente a la menor categoría establecida en la Ley 24.714 | Créditos presupuestarios que la Administración Pública Nacional destine al pago de prestaciones monetarias. En particular, la partida del Plan Familias y la modificación de la ley de Impuesto a las Ganancias. | No explicita |
| <i>Ingreso Básico Familiar</i> 2009 Unión Celeste y Blanco (De Nárvaez) Cámara Diputados | a) Asegurar el derecho a la alimentación adecuada y a la integración social de las familias y b) promover el desarrollo de capacidades desde la salud y la educación | Familias en situación de pobreza e indigencia con hijos menores de 18 años que residan en el territorio nacional (eventualmente ampliada con otros integrantes) y hogares pobres e indigentes | Presentar comprobante de ingresos percibidos y certificados de escolaridad de los menores, controles médicos a menores de 19 años y a mayores de 65 y constancia de cumplimiento de | Prestaciones monetarias no contributivas de carácter mensual con corresponsabilidades para los beneficiarios. Calculadas sobre Canasta Básica Total. | Transferencia de créditos presupuestarios provenientes de la unificación del Familias y el PJJHD, más créditos de organismos multilaterales, gobiernos extranjeros | Consejo de Gestión Interministerial bajo la órbita de la Presidencia de la Nación |

| Iniciativa | Objetivos | Población destinataria | Requisitos | Prestaciones contempladas | Financiamiento | Organismo de aplicación |
|-------------------|------------------|---|--------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| | | sin hijos a cargo que podrán percibir el beneficio por 2 años | esquema de vacunación | | y/u organismos no gubernamentales. | |

Fuente: Hintze y Costa (2011) en base a Repetto *et al.* (2009).