



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE  
**CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

**LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Tesis de grado

**CONTINUIDADES Y RUPTURAS  
EN LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA.  
ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO**

Emilia Molina  
Roberto Salim

Director:  
MPA Juan Carlos Aguiló

Mendoza, Agosto de 2011

*A la familia,  
por el amor y el acompañamiento incondicional en cada paso.*

*A los profesores  
que nos ayudaron a reafirmar la vocación.*

*A los compañeros,  
por la utopía.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>POLÍTICA SOCIAL</b>	5
1.1 LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CASO ARGENTINO	5
1.2 INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL	7
1.3 ¿QUÉ ES LA POLÍTICA SOCIAL?	9
1.3.1 <i>Política social como “política”</i>	10
1.3.2 <i>Política social para la integración social</i>	11
1.3.3 <i>Política social para la producción y reproducción de la vida</i>	12
1.3.4 <i>Política social como política estatal</i>	12
1.3.5 <i>Política social como definición del horizonte deseable</i>	13
1.3.6 <i>La política social como política de “lo social”</i>	13
1.4 POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA ECONÓMICA	14
1.5 TENSION ACUMULACIÓN-LEGITIMACIÓN	16
1.6 CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL	17
1.7 DEFINICIÓN DE POLÍTICA SOCIAL	18
1.8 POLÍTICA SOCIAL CENTRAL Y MARGINAL	19
1.9 ORÍGENES Y VISIONES DE LA POBREZA	20
1.10 ¿QUÉ ENTENDEMOS POR CONTINUIDAD Y POR RUPTURA EN LA POLÍTICA SOCIAL?	23
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA</b>	30
2.1 LA PERSPECTIVA HOLÍSTICA DE LA HISTORIA	30
2.1.1 <i>El capitalismo</i>	31
2.1.2 <i>Cambia la técnica</i>	32
2.1.3 <i>Cambia la geopolítica</i>	33
2.2 FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO	33

2.2.1	<i>El papel de España y de América Latina</i>	33
2.2.2	<i>Las disputas internas en Latinoamérica: el Partido Americano y el Partido Europeo</i>	34
2.2.3	<i>Hegemonía liberal y cuestión social</i>	35
2.2.3.1	<i>Políticas de Trabajo y Políticas Universalistas</i>	36
2.2.3.2	<i>Política Asistencial</i>	37
2.2.4	<i>El lugar de la política social</i>	38
2.3	EL CAPITALISMO OLIGÁRQUICO	39
2.3.1	<i>Inmigración y transformaciones sociales</i>	41
2.3.2	<i>El ascenso del radicalismo</i>	42
2.3.3	<i>Capitalismo oligárquico y cuestión social</i>	43
2.3.3.1	<i>Política de Trabajo</i>	43
2.3.3.2	<i>Política asistencial</i>	44
2.3.3.3	<i>Políticas universalistas</i>	45
2.3.4	<i>El lugar de la política social</i>	46
2.3.5	<i>La aparición de la política social</i>	47
2.4	EL ESTADO REGULADOR-INTERVENTOR	48
2.4.1	<i>Una Argentina Industrial</i>	48
2.4.2	<i>El peronismo</i>	50
2.4.3	<i>Intervencionismo estatal y justicia social</i>	51
2.4.3.1	<i>Política de trabajo</i>	52
2.4.3.2	<i>Política universalista</i>	53
2.4.3.3	<i>Política de asistencia</i>	54
2.4.4	<i>El lugar de la política social</i>	55
2.4.5	<i>La consolidación de la política social</i>	56
2.4.6	<i>El modelo argentino</i>	57
2.5	ESTADO NEOLIBERAL REPRESOR	59
2.5.1	<i>El Estado regulador interventor fue puesto en crisis</i>	60
2.5.2	<i>La dictadura cívico militar</i>	61
2.5.3	<i>Alfonsín</i>	63
2.5.4	<i>El menemismo</i>	64
2.5.5	<i>La intervención estatal en contra del Estado</i>	65

2.5.6 <i>El modelo y el Estado</i>	65
2.5.7 <i>Neoliberalismo y cuestión social</i>	66
2.5.7.1 <i>Política de trabajo</i>	66
2.5.7.2 <i>Políticas universalistas</i>	67
2.5.7.3 <i>Políticas asistenciales</i>	68
2.5.8 <i>El lugar de la política social</i>	71
2.5.9 <i>La asistencialización de la política social</i>	72

### **CAPÍTULO 3**

<b>LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA EN EL CAMBIO DE SIGLO</b>	75
3.1 SITUACIÓN ACTUAL	75
3.1.1 <i>La convertibilidad mostró sus límites</i>	75
3.1.2 <i>“Que se vayan todos” y el vacío de poder</i>	77
3.1.3 <i>Duhalde y la nueva configuración de fuerzas</i>	79
3.1.4 <i>Números de la crisis</i>	80
3.1.5 <i>Nuevo tipo de cambio y nueva estructura productiva y ocupacional</i>	82
3.1.6 <i>Kirchner y el veranito largo</i>	84
3.1.7 <i>El retorno de la política</i>	85
3.1.8 <i>El nuevo modelo de acumulación y el Estado</i>	91
3.1.9 <i>Modelo actual y cuestión social</i>	95
3.1.9.1 <i>Política de trabajo</i>	95
3.1.9.2 <i>Políticas universalistas</i>	99
3.1.9.3 <i>Políticas asistenciales</i>	102

### **CAPÍTULO 4**

<b>ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL</b>	108
4.1 PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS	108
4.1.1 <i>La experiencia internacional</i>	111
4.1.2 <i>Programas de transferencias de ingresos en Argentina</i>	113
4.1.2.1 <i>Plan Trabajar</i>	114
4.1.2.2 <i>Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados</i>	114
4.1.2.3 <i>Programa Familias por la Inclusión Social</i>	115

4.1.2.4	<i>Seguro de Capacitación y Empleo</i>	116
4.1.2.5	<i>Otros Planes</i>	116
4.2	<b>ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL</b>	117
4.2.1	<b><i>Proyectos de ley antecedentes a la AUH en el Congreso de la Nación</i></b>	117
4.2.2	<b><i>Marco general</i></b>	123
4.2.2.1	<i>Seguridad Social</i>	123
4.2.2.2	<i>Asignaciones Familiares</i>	125
4.2.3	<b><i>El decreto</i></b>	126
4.2.4	<b><i>Modalidad de gestión</i></b>	127
4.2.5	<b><i>¿Quiénes son sus beneficiarios?</i></b>	128
4.2.6	<b><i>Requisitos y ¿quiénes quedan fuera?</i></b>	130
4.2.7	<b><i>Traspaso de receptores de otros planes a la AUH</i></b>	132
4.2.8	<b><i>Extensión de la población destinataria</i></b>	133
4.2.9	<b><i>Monto de la transferencia</i></b>	135
4.2.10	<b><i>El financiamiento</i></b>	136
4.2.11	<b><i>¿Cuál es el impacto de la AUH?</i></b>	137
4.2.11.1	<i>Informe CIFRA</i>	138
4.2.11.2	<i>Documento CEIL-PIETTE</i>	140
 <b>CAPÍTULO 5</b>		
<b>CONTINUIDADES Y RUPTURAS</b>		141
5.1	<b>RECAPITULACIÓN DEL CONCEPTO DE CONTINUIDAD Y DE RUPTURA</b>	141
5.2	<b>CONTINUIDADES Y RUPTURAS MICRO</b>	144
5.2.1	<b><i>Política de trabajo</i></b>	144
5.2.1.1	<i>Nivel de empleo</i>	144
5.2.1.2	<i>Nivel de ingresos</i>	145
5.2.1.3	<i>Sujetos colectivos e instituciones del trabajo</i>	145
5.2.1.4	<i>Programas de empleo</i>	147
5.2.1.5	<i>Jubilaciones</i>	148
5.2.2	<b><i>Política de servicios universales</i></b>	149

5.2.2.1 <i>Educación</i>	149
5.2.2.2 <i>Salud</i>	150
5.2.2.2 <i>Servicios públicos</i>	151
5.2.3 <i>Política asistencial</i>	151
5.3 RUPTURAS Y CONTINUIDADES MICRO EN EL CASO DE LA AUH	153
5.3.1 <i>Observaciones comparativas</i>	153
5.3.1.1 <i>Autoridad de aplicación</i>	156
5.3.1.2 <i>Protección social no contributiva</i>	156
5.3.1.3 <i>Estabilidad en el tiempo</i>	157
5.3.1.4 <i>Unificación de programas</i>	157
5.3.1.5 <i>Población destinataria</i>	158
5.3.1.6 <i>Receptores</i>	159
5.3.1.7 <i>Focalización</i>	159
5.3.1.8 <i>Beneficio como derecho</i>	160
5.3.1.9 <i>Requisitos</i>	161
5.3.1.10 <i>Condicionabilidad</i>	162
5.3.1.11 <i>Monto</i>	164
5.3.1.12 <i>Control</i>	164
5.3.1.13 <i>Financiamiento</i>	164
5.3.1.14 <i>Clientelismo</i>	165
5.4 RUPTURAS Y CONTINUIDADES MACRO	165
5.4.1 <i>Observaciones comparativas</i>	165
<b>REFLEXIONES FINALES</b>	169
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	173

# INTRODUCCIÓN

La Argentina se encuentra en un momento de reformulación de la función del Estado en el cual se debate sobre el grado de protagonismo que debe tener el actor estatal y la orientación de sus posibles intervenciones. Esto se debe, principalmente, a que el Estado Nacional ha recuperado su rol en asuntos centrales de la vida política, social y económica del país.

Con el fracaso del modelo neoliberal y de la promesa del “derrame natural” de la riqueza, se hizo evidente la necesidad de revisar al menos la orientación de las políticas públicas para corregirlas, si no cambiarlas por completo. Además, las democracias latinoamericanas están viviendo una serie de transformaciones profundas debido a la creciente importancia de la inclusión social, a la que no se le han encontrado aún respuestas totalmente satisfactorias.

La política social ha sido siempre un tema de debate porque determina hasta qué punto y cómo se distribuye y redistribuye la riqueza, es decir, constituye uno de los elementos esenciales que definen la orientación de los gobiernos y, al final de cuentas, quién gana y quién no lo hace con esa orientación política. Como veremos en el transcurso del presente trabajo de investigación, detrás de cada política social del Estado existe una visión de mundo que incluye una específica definición de los problemas sociales relevantes y sus posibles estrategias de abordaje. Los distintos gobiernos eligen formas particulares de política social que responden a sus concepciones políticas más profundas, éstas acompañan a una serie de políticas públicas que hacen a una totalidad coherente. Así, la política social ha acompañado siempre los grandes cambios y el estudio sistemático de ellas nos va a permitir observar las continuidades y las rupturas presentes en los distintos periodos de la historia.

Desde la creación de la Sociedad de Beneficencia hasta hoy, cada gobierno ha tenido una particular concepción de la política social, y ésta ha ido cambiando con el correr de los años. No es casual que el primer gobierno peronista haya disuelto la tradicional Sociedad y haya impulsado una política de inclusión a través del trabajo, así



como tampoco es casual que las políticas sociales cambiaran con la llegada de las “recetas” neoliberales. Bien cabe preguntarse ¿cuáles han sido las motivaciones políticas que han determinado estos cambios en la historia y cuáles son las que definen la situación actual?

Después de la crisis de 2001, al menos el discurso sobre el rol del Estado en la vida nacional ha cambiado y, como advierten algunos autores que veremos más adelante, en algunas áreas se ha producido un vuelco hacia la revalorización del mismo como actor fundamental en la definición de las variables macroeconómicas. Pero ¿qué ha sucedido con la política social en este primer decenio del siglo XXI?

Desde las ciencias sociales, resulta necesario preguntarse si ese discurso y esas prácticas aparentemente transformadoras se han trasladado también a las políticas sociales o si éstas siguen reproduciendo el esquema de los ‘90. Un análisis sistemático y profundo de la política social, puede ayudar a visualizar la posible emergencia de un nuevo paradigma y los desafíos que probablemente debamos abordar en el futuro.

En octubre del año 2009, el Poder Ejecutivo de Argentina instaura un nuevo esquema de transferencia de ingresos a las personas que denomina “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH). En principio, la AUH supone una serie de cambios cuantitativos y cualitativos: por su magnitud parece inscribirse como la política más importante de los últimos tiempos; propone desde su mismo nombre una pretensión de universalidad, que se enfrentaría con las políticas focalizadas de los noventa; ha inaugurado un nuevo sistema de protección social no contributivo; entre otras cosas. Quizás por tratarse de un tema contemporáneo, no existen en la actualidad estudios que hayan abordado exhaustivamente las novedades que implica esta reciente iniciativa. Existen sí, algunos trabajos que discuten tópicos puntuales sobre la AUH. Aquí nos proponemos ofrecer un análisis integral de la política social argentina, haciendo foco en la implementada en el periodo anterior a 2001 y en el actual (cuya mayor novedad es la AUH) para describir de manera sistemática las continuidades y las rupturas presentes. Asimismo nos preguntamos ¿estamos en presencia de un nuevo paradigma en la política social argentina?

Para responder a estos interrogantes desarrollaremos las explicaciones conceptuales relativas a la política social para el caso argentino, abordando el concepto de política social como forma particular de intervención social. Posteriormente esbozaremos una definición de “política social” que nos ayude a comprender la compleja dinámica intrínseca de la misma y su relación con la política económica, con los modelos de acumulación y con las disputas hegemónicas.

En un segundo momento revisaremos la historia argentina desde la formación del Estado hasta nuestros días en clave política y prestando atención a la política social de cada momento. Para ello estudiaremos lo sucedido en el campo del trabajo, de los servicios universales y de la política asistencial para determinar, en cada etapa, cuál ha sido el rol del Estado con respecto a la economía y qué papel jugó en relación a la cuestión social. Luego desarrollaremos de manera exhaustiva lo sucedido desde el año 2001, tras el derrumbe de la convertibilidad, hasta la actualidad, también en la misma clave.

En el cuarto capítulo describiremos en profundidad la AUH, como un fotograma en una película, abordando algunos interrogantes tales como: ¿qué son los programas de transferencias de ingresos?, ¿cuáles son las experiencias en otros países y en la Argentina?, ¿cuáles son los proyectos de ley que han antecedido a la AUH en el Congreso de la Nación?, ¿qué establece el decreto 1602/09?, ¿cuál es el impacto de la AUH en los sectores más vulnerables?, ¿cómo se financia?

Hacia el final presentamos las respuestas a los interrogantes planteados. Expondremos la comparación entre la política social del periodo neoliberal represor y el actual en sus distintas aristas -política de trabajo, universalista y asistencial- a la búsqueda de continuidades y rupturas al nivel micro de los programas sociales de cada período. Particularmente haremos foco en las posibles novedades presentes en los elementos componentes de la AUH para contrastarlos con los programas de transferencia de ingresos precedentes. A partir de este análisis y a un nivel más general, podremos determinar las persistencias y los cambios que encontramos en cuanto al rol del Estado frente a la economía y la responsabilidad que asume de cara a la cuestión social.

Vale anticipar que durante el transcurso de la lectura iremos encontrando algunas importantes rupturas que animan a pensar que somos partícipes de un momento histórico de construcción de un nuevo paradigma en la política social argentina.

# CAPÍTULO 1

## POLÍTICA SOCIAL

En este primer apartado, nos aproximaremos a la producción teórica que ha tomado a la política social argentina para advertir que los estudios han ido complejizándose a medida que se complejizaba la estructura social argentina a la par de los cambios políticos y económicos. Abordaremos el concepto de *política social* como forma particular de *intervención social* y, posteriormente, revisaremos las distintas aristas del concepto. Ya visto lo intrínseco del concepto, podremos relacionarlo con la política económica, relación que, desde nuestro punto de vista, es fundamental para comprender la política social de cada momento en el marco de la constante tensión *acumulación-legitimación*.

Luego de estas aproximaciones, caracterizamos el concepto de política social y cristalizamos una definición que nos servirá más tarde como lupa para revisar en líneas generales las continuidades y rupturas que tuvieron lugar a lo largo de la historia argentina.

Hacia el final de este apartado, abordamos un debate epistemológico sobre la posibilidad de encontrar continuidades o rupturas en el campo que es objeto de nuestro estudio preguntándonos si será posible distinguir qué hay de nuevo en la política social actual.

## LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CASO ARGENTINO

Como bien dicen (Soldano y Andrenacci, 2006) en la Argentina no hay trabajos sistemáticos que hayan reconstruido la historia de la política social como historia de un Estado Social o Estado de Bienestar. Los trabajos de historia de aspectos específicos o etapas precisas de la política social argentina son escasos; y hay amplias zonas de vacío historiográfico, especialmente para la segunda mitad del siglo XX. Advierten los

autores que quizá la forma en que se gesta el Estado Social argentino y el enorme dramatismo de los cambios de régimen político por los que atravesó –contrastantes con la relativamente menor importancia de problemas sociales tales como la desigualdad del ingreso, el desempleo o la pobreza- hayan restado interés al enfoque de política social. Sin embargo, aclaran que también en los países centrales ha sido la propia crisis de los Estados de Bienestar lo que motivó la preocupación por reconstruir la historia de la política social.

La producción local parece ser paralela al “redescubrimiento” de la cuestión social contemporánea que hace la propia transición a la democracia a partir de 1983, y más claramente luego de las sucesivas crisis macroeconómicas que vive el país desde 1984. Antes del *blackout* académico (Soldano et al., 2006) que significó la dictadura militar, los estudios del sistema de seguros sociales o de la política laboral parecen haber sido inescindibles, por ejemplo, de los análisis de la relación Estado-sindicatos. Los estudios sobre el sistema de salud, el sistema educativo o la política asistencial, seguían carriles temáticos y disciplinarios no cruzados por enfoques de política social con pretensión abarcativa. Resulta lícito argumentar, pues, que el debate académico de la política social es reciente y constituye un campo abierto.

¿Cómo ha recortado y definido la literatura argentina, desde el 83, a la política social? Una forma extendida ha sido considerar “políticas sociales” a las formas secundarias de distribución del ingreso o formas redistributivas (por oposición a las primarias, distributivas, que serían estrictamente económicas). Bajo este rubro se suelen incluir tres grandes campos de política: el del sistema de seguridad social (en Argentina esencialmente el sistema de pensiones de retiros e invalidez o sistema previsional y el de seguros de salud u Obras Sociales); el campo de las grandes instituciones públicas universales (la salud pública, el complejo educativo público); y las intervenciones públicas puntuales sobre individuos o grupos “de riesgo” (la política asistencial propiamente dicha). Estos enfoques contribuyeron a delimitar por primera vez, en forma de taxonomías de la política pública, el campo de discusión de la política social en la Argentina.

## INTERVENCIÓN EN LO SOCIAL

Superada esta primera descripción de las matrices conceptuales de la política social en el caso argentino, podemos avanzar en la comprensión de la dinámica de la política social como acto: la política social como acto humano no es otra cosa que una intervención en lo social. **La intervención en lo social es aquella intervención de la sociedad sobre sí misma que tiene como fin trasladarse hacia un horizonte común que se define y redefine constantemente a partir de la disputa hegemónica propia de cada sociedad.** La intervención en lo social tomará forma de acciones concretas que pretenden transformar una realidad no deseada a la vez que buscan construir otra realidad.

Para comprender cómo se ha llevado a cabo la intervención en lo social desde sus orígenes hasta la actualidad, es imprescindible relacionar a ésta con el modo como cada época, cada sociedad, construye sus perfiles de transgresión. Cada sociedad establece los límites de lo aceptable y de lo no aceptable, y a partir de esos parámetros va a definir las acciones sobre sí misma que tendrán como fin corregir esas situaciones indeseables. Según (Carballeda, 2002), esto implica una forma de acercarse a este *territorio* -el de la transgresión- a través de diferentes dispositivos, instrumentos y modalidades de acción en la medida en que son cuestiones que pueden afectar al *todo social*. Entonces, existirán tantas estrategias de intervención en lo social como sociedades haya y cada estrategia particular será correspondiente al problema al que se va a aplicar.

La particular manera de intervenir en lo social elegida por una sociedad, es el resultado de una disputa histórica que se da hacia adentro de cada sociedad. Como es sabido, la heterogeneidad es una característica intrínseca de todo grupo humano, mucho más cuando se trata de sociedades complejas como las modernas. Dicha complejidad social se traduce en múltiples intereses (a veces contrapuestos), encarnados en los sujetos que componen esa sociedad (que pueden agruparse según el criterio en clases sociales, estratos, etnias, etc.). Asimismo, las sociedades necesitan darse políticas de conjunto para ordenar su funcionamiento. Por ello, estas diferencias se dirimen en la arena de la disputa política por la hegemonía, es decir, por ser capaces de articular la mayor cantidad de intereses y valores (*elementos ideológicos*) posible en una propuesta

de progreso que coaligue por motivos diferentes a distintos sectores y conforme una fuerza capaz de gobernar (en el sentido amplio de la palabra).

Entonces, cada sociedad determina la forma de resolución de sus problemas a partir de una *disputa hegemónica*. En un momento de esa disputa por otorgarle sentido a la realidad, cierta concepción se erige hegemónica y se encarga de mostrar un horizonte y un camino. Dentro de ese nuevo orden de cosas se propondrá una nueva manera de reconocer, de entender, de explicar y de resolver tales o cuales problemas. “La forma en que estos problemas se presentan (se definen, se contextualizan, se conjeturan sus causas y se anticipan sus soluciones) refleja al mismo tiempo las condiciones de hegemonía imperantes en esa organización social en ese momento. Si la tensión fundante explica la cuestión social, las formas que ésta toma dependen de coordenadas espacio-temporales precisas en las que se conjugan modos de producción y modos de dominación” (Soldano et al., 2006, p.31). Es por esta razón que, en cada época, las sociedades se dan formas de organización particulares. Es decir, crean un conjunto de leyes e instituciones correspondientes al momento histórico, que responden a los problemas identificados en ese momento y a las formas hegemónicas de resolver dichos problemas.

Complementariamente, podemos explicar el surgimiento de la intervención en lo social, desde otro punto de vista: el contractualista. Según Carballada, en su trabajo sobre “*La intervención en lo social*”<sup>1</sup>, es pertinente retomar el pensamiento de Thomas Hobbes (1588-1679) para encontrar en sus escritos algunas claves que permitan comprender los comienzos de la intervención social. Hobbes incorpora a los debates de su época la idea de que las sociedades viven en un “estado de guerra natural” y que la solución consiste en lograr la paz a través de un *contrato social*. Los hombres debían ceder parte de su libertad individual y darle poder al Soberano (“el Leviatán”) para lograr la paz. La llegada de la paz se lograría a cambio de una cesión inevitable de soberanía por parte de quienes contratan. De esta manera, la intervención en lo social, que no es otra cosa que la intervención de la sociedad sobre sí misma, sobre aquellas cuestiones que considera indeseables, surgiría, según Hobbes, de un acuerdo al que habrían llegado los hombres.

---

<sup>1</sup> Ver Carballada, A. J. (2002). *La intervención en lo social*. Buenos Aires: PAIDOS

Siguiendo con esta idea, Carballeda explica que con la intervención en lo social se construyen dispositivos de relación con el *otro*, apoyados siempre en el *derecho a la vida*. Para ello se crean formas de intervención en las cuales el Estado y la sociedad civil se entrelazan coincidiendo, articulándose, de alguna manera alimentándose, en especial en ese “entregarse” a *otro* que tiene el poder. “En síntesis, retomando el pensamiento de Hobbes, si librados a sí mismos los hombres aspiran solamente a ‘satisfacer sus impulsos’, luego de lograda la paz social será necesario mantenerla, generando formas de reorientar la acción de los hombres, de encauzarlos en una dirección, en busca de aquello que el pensamiento moderno considerará y definirá como útil para el ‘todo social’” (Carballeda, 2002, p.17)

Siguiendo el análisis de Carballeda, podemos comprender que “la intervención en lo social surgirá en relación con diferentes planos: en la detección de lo ‘anormal’ y su clasificación; en la aplicación de formas de disciplinamiento, y por último en la articulación de ambas para dar una señal a la sociedad, en definitiva para construir en forma permanente a ese ‘otro’ sobre el cual se intervendrá” (Carballeda, 2002, p.24). La orientación de la intervención, dependerá, como hemos dicho antes, del resultado de una disputa hegemónica. Por esto, la clase, grupo, o sector que resulte temporalmente vencedor impulsará una “metamorfosis de los discursos, de las prácticas y de las instituciones en términos de transición hacia algo que es definido como nuevo y, por ende, como mejor que lo anterior, que connota atraso y barbarie” (Carballeda, 2002, p.21 y24) señalando al *otro* como portador de los problemas.

Asimismo, no es menos importante señalar que el momento histórico -y las disputas sociales que lo caracterizan- van a definir también, el contenido, la cantidad, la forma y el origen del financiamiento de estas intervenciones, e incluso, como lo veremos en el transcurso del presente trabajo, definirá el reconocimiento o no de "lo social" como problema a resolver.

### ¿QUÉ ES LA POLÍTICA SOCIAL?

La política social es socialmente construida, como las demás formas de intervención en lo social. Esto parece bastante evidente, pero es necesario hacer esta



aclaración ya que existe una tendencia a identificar a la política social como una acción de los gobiernos desprovista de contenido ideológico. Es común escuchar que “la lucha contra la pobreza no es de izquierda ni de derecha” y es correcto; lo que debe estar claro es que los de “derecha” y los de “izquierda” no elegirían la misma política social. Ya lo hemos dicho antes, la política social será reflejo del resultado hegemónico. Por eso proponemos pensar a la política social más como un *enfoque* que como un conjunto de instrumentos de gobierno; más adelante abundaremos en este tema.

Habíamos dicho que la política social es una intervención social. Sin embargo, no es cualquier intervención, posee algunas características que la distinguen de otras. Es necesario comprender que la política social está definida por el contexto en el que se encuentra y que no se aplica la misma definición en todos los momentos históricos. No es un concepto rígido, más bien, ha ido cambiando con el tiempo de acuerdo a las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales. Como explican Repetto y Moro, “la política social es una categoría laxa, definida en función del contexto sociohistórico, que, como concepto, carece de una definición exacta” (Repetto y Moro, 2004, p.168). Sin embargo, y a los fines analíticos es imprescindible definir al menos algunas características propias de la política social para poder distinguirla de las demás formas de intervención en lo social.

### ***Política social como “política”***

Montagut, presenta una concepción amplia sobre ¿qué es la política social? Para ello analiza el significado de la palabra “política”, por un lado, y de la palabra “social”, por otro (Montagut, 2000).

Una primera aproximación a su significado, dice Montagut, nos lleva a analizar la palabra “política”, la cual se emplea para hacer referencia a cualquier estrategia que gobierna una determinada actuación dirigida hacia unos fines dados. “Política”, en general, significa originariamente la habilidad y el conocimiento de los hechos y procesos para la conducción y administración de la polis. El concepto expresa una acción sobre unos medios para la consecución de unos determinados fines y, por lo tanto, implica un cambio, una modificación, ya sea de situaciones, de sistemas o de

prácticas de conducta. Éste es el sustantivo que define los significados de los diversos tipos de “política”: política cultural, política económica, política educativa, etc.

“En este contexto, emplear el término “social” no sería más que subrayar que el hombre es un ser social. Desde esta perspectiva, todas las políticas, todas las acciones de gobierno o grupos son acciones sociales. Cualquier política se plantea en el contexto de un conjunto particular de circunstancias, una sociedad y cultura dada, y un periodo histórico determinado. En otras palabras, todas las políticas inciden sobre la sociedad, son ‘sociales’” (Montagut, 2000, p.20).

Esta primera aproximación de Montagut resulta demasiado amplia, aunque afirma la noción de que la política social, por ser “política”, implica tácitamente un potencial de transformación de la realidad.

### ***Política social para la integración social***

Siempre han existido prácticas a través de las cuales la sociedad ha intervenido o regulado sus propios mecanismos de integración. En este sentido, Andrenacci (2000, p.165) propone llamar “política social a esa intervención de una organización social sobre los modos de funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad”. Y Agrega que “hay política social allí donde está en juego la forma en que las sociedades intentan garantizar su propia integración” (Andrenacci, 2002, p.165). A su vez y en ese mismo sentido, Andrenacci, Falappa y Lvovich (2004a, p.84) afirman que “la política social es aquella intervención de la sociedad sobre sí misma que pauta los modelos en que se produce el proceso de integración social”.

Aquí observamos un primer recorte del concepto. Identificamos como políticas sociales a aquellas que definan los canales válidos para la integración social. Estas políticas reconocen la existencia de sectores sociales no integrados a la sociedad, ergo deberán establecer estrategias que tiendan a revertir tal desintegración. He ahí su finalidad. Pueden existir intervenciones en lo social que no establezcan pautas de integración, pero esta condición es imprescindible si hablamos de política social.

### ***Política social para la producción y reproducción de la vida***

La política social es para Grassi citado por Soldano y Andrenacci (2006, p.31) “el conjunto de regulaciones de la vida social referidas a la participación en la producción y reproducción ampliada de la vida”. Soldano y Andrenacci (2006, p.31), agregan que “se trata de una reproducción que excede la sobrevivencia física, regenerando a cada vez las reglas y roles que presiden la vida de los sujetos en una sociedad capitalista moderna”. Asimismo, las regulaciones de la política social configuran un orden político y las condiciones de la lucha social (¿qué es lo legítimamente reivindicable? y ¿por quienes?) y las condiciones de la intervención (¿cuáles son las intervenciones legítimas del Estado y en qué ámbitos?). En otras palabras, la política social refleja los problemas sociales y a la vez contribuye a producirlos.

### ***Política social como política estatal***

Cuando nos referimos a la política social, sea cual sea el contexto histórico, estamos haciendo referencia a que existe una intervención estatal en lo social. Según Aguiló (2005, p.7) “las políticas sociales son las regulaciones y acciones estatales que tienen como objetivo la superación de situaciones indeseadas que afectan a individuos o grupos en una sociedad determinada”. Desde este punto de vista, “una amplia gama de intervenciones del Estado son políticas sociales, aunque no las identificaremos como tales en la taxonomía administrativa de las políticas públicas” (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2004a, p.84).

A su vez, debemos tener presente que el Estado, a través de la implementación de sus políticas, tiende a consolidar un proyecto hegemónico. “Detrás de cada estilo de política pública siempre existe, en forma explícita o implícita, una determinada perspectiva teórica, es decir, un modo específico de ver las cosas” (Tenti Fanfani, 1991, p.92). Como afirma Aguiló, “es imposible intentar conceptualizar el fenómeno de las políticas sociales desligado del tipo de estado en que se producen (producían) y del modelo de crecimiento existente (adoptado) en una sociedad en un momento determinado” (Aguiló, 2005, p.5). En este sentido, la observación a través de la historia se hace imprescindible para comprender qué son y qué fueron las políticas sociales.

### ***Política social como definición del horizonte deseable***

“La política social expresa los principios y postulados que organizan la vida social, respecto de la igualdad, y los diferentes sectores de las mismas tienen efectos en la libertad y en la capacidad y calidad de la participación social y política. Es decir, en conjunto expresan la medida en que una sociedad se acerca o se aleja del reconocimiento de las necesidades de todos sus miembros y de capacidades de protección de los mismos, así como de la preservación de condiciones de vida que permitan la protección de las personas más allá de la mera supervivencia” (Grassi, *Cuestión social...*, p.5).

A través de las políticas del Estado destinadas a regular “la reproducción ampliada de la vida” o “los modelos de integración social”, se está reconociendo una situación no deseada que se propone revertir. Desde el momento en que se identifican las condiciones no deseadas, se está definiendo, tácitamente, un horizonte y un ideal en el que, por lo menos, esas condiciones no existirían. La política social de una sociedad en un momento dado es el reflejo de un específico modo de entender la historia, de una particular visión de mundo que resulta de una disputa hegemónica, y también insinúa el futuro que los sectores hegemónicos esperan construir.

### ***La política social como política de “lo social”***

“Las políticas sociales suelen ser identificadas como aquellas políticas públicas que tienen un objeto de intervención común, ‘lo social’, que les otorga cierta especificidad. Cuáles son los confines de lo social es, sin embargo, un aspecto tan debatido como históricamente cambiante. Si se toma como parámetro a las políticas públicas que son presentadas como sociales y a las disciplinas académicas que las estudian, en la mayor parte del mundo occidental capitalista contemporáneo se abarca bajo el concepto de política social a todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación); y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos. Suelen comprenderse así los grandes universos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social y la asistencia social” (Soldano et al., 2006, p.32).

## POLÍTICA SOCIAL Y POLÍTICA ECONÓMICA

La política social forma parte de un conjunto de políticas de Estado coherentes entre sí que serán el resultado de la disputa hegemónica a la que hicimos referencia. Por esta razón, no es posible analizar una política aisladamente, sino que debe ser considerada como parte de un todo coherente y debe ser analizada en relación a ese todo. Nos interesa particularmente remarcar la relación directa que tiene con la política económica. Ambas son parte de un mismo conjunto de políticas que son coherentes con un proyecto de progreso, un modelo de país, un modelo de Estado, etc. Siguiendo a Montagut, no es posible establecer fronteras inequívocas entre la política social y la economía. Según la autora, la economía siempre ha ocupado un papel central en las relaciones sociales tanto desde el pensamiento liberal -con Adam Smith- como desde posiciones críticas -a partir de Karl Marx-. “El hecho de entender el progreso como una consecuencia del desarrollo económico ha comportado que una gran parte de los estudios sobre las políticas sociales se hayan enmarcado, con alguna excepción, en la perspectiva económica” (Montagut, 2000, p.21).

Esto se debe a que “los procesos económicos, y como parte de ellos la política económica, producen efectos y estructuras sociales, en tanto transforman o desarrollan a organizaciones, clases y relaciones sociales. Incluso inciden en la emergencia de nuevos sistemas de valores, visiones del mundo y derechos” (Coraggio, 1999, 24). Así, a partir de la elección de una política económica, se define por un lado, la posibilidad de crecimiento de toda la economía nacional y, por otro, las condiciones del éxito económico individual. Estas dos definiciones van a fortalecer ciertas organizaciones, clases y relaciones sociales y no otras, van a promover algunas justicias y otras injusticias. En otras palabras, van a regular los modos de integración social. Para completar esa regulación sobre los vectores de la integración social, cada gobierno creará una política social coherente con los objetivos de la política económica y viceversa.

Para Soldano y Andrenacci, “políticas sociales y políticas económicas son dos modalidades, separables sólo parcialmente por técnicas y saberes especializados, de organizar las condiciones de vida de la población, la calidad y extensión de sus derechos, los modos de integración social” (Soldano et al., 2006, 27).

Debemos poner a jugar el concepto de política social en la historia para observar con claros ejemplos cómo se ha desempeñado esta relación estrecha que posee con la política económica. Más adelante desarrollaremos esta relación para cada etapa de la historia argentina, sin embargo vale la pena adelantar un poco en este relato y describir cómo se desempeñó esta relación en los años del *Consenso de Washington*, para comprender en qué grado es importante esta relación.

La definición más habitual de política social utilizada en los '90 la ubicaba como conjunto de intervenciones dirigidas estrictamente al “bienestar” de la población. Esta definición estaba anclada, para Coraggio, en una división tajante respecto de una política económica cuyos fines no serían el bienestar, cuyas leyes le serían propias y cuyas esferas deberían permanecer excluidas de la intervención pública. Vale preguntarse: ¿si el fin de la política económica neoliberal no es el bienestar de la población, entonces cuál es? El mismo Coraggio (1999) afirmaba en plena vigencia de las políticas neoliberales que la oposición cruda entre lo social y lo económico era una clara regresión a épocas pre-keynesianas y contribuía a justificar el debilitamiento del papel del Estado. Asimismo, era comprensible, en tal contexto, el renacer del discurso sobre las responsabilidades de la sociedad civil, los valores de la filantropía y la beneficencia. La definición neoliberal paradigmática de política social como política para aliviar la pobreza extrema la retrotraía, junto con sus valores fundantes y sus actores, a los términos de fin del siglo XIX. “En el mundo poskeynesiano, la política social acentúa más que nunca, así, su carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado singularmente fragmentado, constituyéndose casi exclusivamente en política dirigida a aliviar la pobreza. Abandona así el objetivo otrora central de reintegrar la sociedad, moderando las diferencias extremas, para operar en el terreno de la legitimación a la distribución de ingresos y de propiedad que realiza el sistema económico” (Coraggio, 1999, p.28).

En este sentido, Robert Castel (1997), en su trabajo “*La metamorfosis de la cuestión social*”<sup>2</sup>, muestra hasta qué punto la coyuntura del último cuarto de siglo XX – la crisis de la sociedad salarial- se asemejaba a la de los siglos XV y subsiguientes –la deconversión de la sociedad feudal- en que los mecanismos estables de la integración

---

<sup>2</sup> Ver Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.

social habían dejado de funcionar, sin que nuevos lo reemplazaran, y con masas de “supernumerarios”, “desafiliados” arrojados hacia el carácter de “inintegrables”. La “cuestión social”, así, no fue exclusivo patrimonio de la sociedad capitalista moderna, aunque no se haya llamado siempre “cuestión social”. Y la política social *siempre* codificó y reguló las formas de integración, a la vez que gestionó la desafiliación, aunque no se llamara “política social”. (Soldano et al., 2006)

Existe una estrecha vinculación entre política social y política económica; ambas constituyen cara y contracara de un mismo modelo de acumulación correspondiente a un momento determinado de la historia.

### TENSIÓN ACUMULACIÓN-LEGITIMACIÓN

Asimismo, otros autores plantean la necesidad de vincular el surgimiento de la política social como acción legitimadora de la desigual distribución de ingresos propia del capitalismo. Cada modelo de acumulación, dentro del capitalismo, ha requerido una serie de acciones asumida desde el Estado para evitar su desestabilización. El Estado es un producto social, es histórico, y su estructura responde a los intereses de las clases dominantes. No es posible independizar el tipo de Estado del modelo de acumulación vigente en cada época. Como afirma Grassi (1994, p.11) “es precisamente la tensión entre legitimación y acumulación, entre el reconocimiento formal de la igualdad y la necesidad estructural de la explotación, la que atraviesa la historia de la sociedad capitalista moderna y -consecuentemente- al estado moderno, como garante del ‘contrato’ que relaciona individuos aislados (libres) entre sí y los unifica (igual) en el mercado. Debiendo, al mismo tiempo, garantizar la continuidad del proceso de acumulación”. En este sentido, entendemos al Estado como “un escenario de la lucha por el poder social, un terreno en el cual se dirimen los conflictos entre distintos proyectos sociales que definen un patrón de organización económica y social” (Borón, 1990/91, citado por GRASSI, 1994, p.11) y, al mismo tiempo, “ un ‘pacto de dominación’ mediante el cual una determinada alianza de clases construye un sistema hegemónico susceptible de generar un bloque histórico; una institución dotada de sus correspondientes aparatos burocráticos y capaz de transformarse, bajo determinadas

circunstancias, en un actor corporativo; [...] y el representante de los intereses universales de la sociedad, y en cuanto a tal, la expresión orgánica de la comunidad nacional”. (Borón, 1990/91, citado por Grassi, p.11)

Esto genera en los Estados capitalistas modernos un conflicto entre la política social y la economía, aún hoy vigente, el de hacer de algún modo compatibles las políticas sociales con los objetivos de la acumulación capitalista. Delineando la política social sobre la preponderancia de la política económica, la cual responde a un conjunto de medidas que, en general, nada tienen que ver con la búsqueda del “equilibrio social”, sino que buscan facilitar el proceso de acumulación capitalista.

Por ejemplo, “para los investigadores del CIEPP, la intervención del Estado capitalista busca obtener la continuidad de la acumulación y de la legitimación, determinando ‘tipos históricos’ de capitalismo. Lo específico del Estado de Bienestar, como tipo histórico del capitalismo, es que obtiene la reproducción sistémica a través de una forma regulatoria que funciona como ‘contra-control-político’ de los principios del libre mercado, alimentando un ‘circuito virtuoso’ de crecimiento económico combinado con integración relativamente masiva de la población a las relaciones salariales capitalistas. La crisis de los Estados de bienestar se abrió, sin embargo, cuando las intervenciones públicas (crisis fiscal del Estado, caída de las tasas de rentabilidad) comenzaron a comprometer tanto la obtención de legitimidad como la continuidad del proceso de acumulación. El modo hegemónico de enfrentar esta crisis fue restaurar la capacidad de autogobierno de los sistemas privilegiando el imperativo de la acumulación y retrayendo la intervención social del Estado” (Soldano et al., 2006, p. 24)

## CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Este conjunto de características correspondientes a la política social, pueden ordenarse de la siguiente manera, siguiendo el trabajo realizado por Juan Carlos Aguiló (2005). Las políticas sociales:



1) son actividades estatales. Es decir, son regulaciones, intervenciones o acciones del Estado. Esta característica es compartida con el resto de las políticas públicas, ya que supone la existencia de una finalidad pública explícita (definida en el momento de la formulación de la política), la cual se efectiviza a través de una administración burocrática de esa política.

2) son regulaciones, provisiones o disposiciones por parte del Estado de ciertos bienes y/o servicios. Lo entendemos así aún cuando el Estado no realice concretamente la provisión y lo haga a través de otras instituciones no estatales, debido a que esta modalidad basa su existencia en un decisión estatal.

3) son para toda la sociedad, para ciertos grupos caracterizados previamente o para ciertos individuos calificados con antelación. La definición de quiénes son los receptores de estos bienes y servicios estatales (la “población objetivo” de hoy) se encuentra íntimamente relacionada con (determinada por) el cuarto elemento.

4) tienen por fin la superación de una situación no deseada. Esto es, producir una mejora en la distribución original del ingreso en una sociedad; reducir los niveles de pobreza existentes; capacitar recursos humanos para la economía; tender al bienestar de la población; asegurar condiciones equitativas de ingreso al mercado para todos los miembros de la sociedad; generar clase media; prever y amortiguar conflictos sociales; asistir a los desvalidos e indigentes (Aguiló, 2005).

Estas cuatro características responden al *qué*, al *cómo*, al *para quién* y al *para qué* de la política social y las respuestas serán válidas sólo para una sociedad determinada en un momento determinado.

Estas características, así enunciadas, son las que nos permitirán a lo largo de nuestro estudio analizar la política social en la historia argentina.

## DEFINICIÓN DE POLÍTICA SOCIAL

Consideramos a la política social como un **complejo de definiciones de la sociedad (intervenciones u omisiones) que, a través del Estado, regula los modos de**

**funcionamiento de los vectores a través de los cuales individuos y grupos se integran, con grados variables de intensidad y estabilidad, a la sociedad.**<sup>3</sup> Cada política social, entonces, estará compuesta por distintas intervenciones sociales (relacionadas al *trabajo*, a los *servicios universales* y a la *asistencia*), cada una con sus elementos intrínsecos característicos que la definen. Algunas políticas públicas comparten un número de características y elementos comunes que nos permiten agruparlas bajo el título de “políticas sociales” y, hacia adentro de este conjunto, hablar de intervenciones de carácter *central* (*trabajo y servicios universales*) o *marginal* (*asistencial*). Estos elementos teóricos que asumimos desde nuestra matriz conceptual nos van a permitir comparar las políticas sociales.

El núcleo de esta definición la tomamos de Soldano y Andrenacci, aunque hemos incorporado la idea de *complejo de definiciones* y también al actor estatal, que consideramos imprescindible para definir “política social”. Entendemos que este enfoque, implica una aproximación conceptual más política y más social que los otros expuestos anteriormente. Es decir, expresa una complejidad suficiente como para contemplar factores materiales de supervivencia, valores simbólicos culturales de pertenencia a un conjunto social, representaciones simbólicas sobre lo deseable y lo indeseable, confrontaciones de intereses, disputas por la hegemonía, etc. Podemos incluir en esta definición a una amplia gama de intervenciones estatales a través de políticas públicas de empleo (inclusión en el mercado laboral), de bienes y servicios (inclusión a partir del acceso a niveles mínimos de sobrevivencia), de asistencia (inclusión en un sistema de contención social para los que no acceden al trabajo y/o a los bienes y servicios básicos).

## POLÍTICA SOCIAL CENTRAL Y MARGINAL

“La política social parece haber seguido históricamente una doble lógica, formulada como tal por Robert Castel: una intervención *en el centro*, sobre los mecanismos principales del proceso de integración social; y una intervención en los *márgenes*, sobre

---

<sup>3</sup> Compartimos la definición que sugieren Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En Andrenacci, L. (compilador) *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo Libros

sujetos que no pueden acceder a la integración a través de esos mecanismos principales. La intervención ‘en el centro’ aparece como dispositivo de conservación, refuerzo, y recomposición de los principales vectores de integración social. La intervención ‘en los márgenes’ actúa sobre aquello que queda situado en la periferia de esos vectores centrales, compensando y (re)creando la integración o eventualmente reprimiendo los efectos indeseados de la desintegración” (Andrenacci et al., 2004a, p. 84).

La política social central comprende la inclusión a través del trabajo y el acceso a bienes y servicios universales, mientras que la política social marginal está relacionada con la asistencia directa. Por ejemplo, cuando un país se encuentra en un nivel de pleno empleo, es decir, cuando los vectores centrales de integración han sido exitosos, la política social marginal es casi insignificante, la asistencia directa se brinda más que nada a los sectores que no pueden acceder a un empleo como los ancianos, los discapacitados, los enfermos, etc.

La política social no es un conjunto de programas para paliar la situación de los sectores más vulnerables, sino un complejo de acciones estatales dirigidas a atender las problemáticas del trabajo, de los servicios universales (salud, educación, consumo) y de asistencia social.

Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta estas definiciones finales, analizaremos el desarrollo y la evolución de la política social en Argentina para comprender con mayor profundidad las continuidades y rupturas históricas sucedidas desde la fundación del Estado Argentino hasta el presente. Antes, sin embargo, vale la pena introducirnos en el debate sobre el origen y las visiones de la pobreza.

## ORÍGENES Y VISIONES DE LA POBREZA

Las visiones que en un momento determinado de la historia predominan sobre la pobreza fijan quiénes van a ser definidos como los *otros* -a los que van a ir orientadas las intervenciones sociales que mencionamos antes-, su grado de culpabilización y, a partir de allí, se van a definir en gran parte las formas de “resolverlo”. Por tal motivo, vale la pena estudiar y comprender las distintas perspectivas que existen sobre los

orígenes de la pobreza. A las preguntas sobre ¿cuál es su causa?, ¿dónde está el problema? y ¿cómo resolverlo?, las distintas vertientes van a responder cosas totalmente diferentes. A continuación describiremos las grandes corrientes de pensamiento en relación con este tema para luego, en capítulos posteriores, poder comprender algunos posicionamientos de los sectores dominantes en los diversos momentos de la historia argentina.

Las visiones de la pobreza han ido cambiando al son de las transformaciones estructurales y simbólicas más generales de la historia de cada sociedad. Nos llevaría años (y no es el objetivo de este trabajo) analizar en profundidad cómo y por qué ha cambiado la visión que se tiene sobre el fenómeno de la pobreza en el mundo. Sería arriesgado incluso querer explicar la misma cuestión para sociedades tan disímiles como una comunidad americana precolombina y una asiática de la misma época o de cualquier otra. De igual modo, sería casi imposible abarcar lo que hoy sucede en otras latitudes en las que existen diferencias culturales y económicas enormes. Trataremos de repasar, sin embargo, algunas perspectivas sobre las visiones de la pobreza, principalmente en América Latina y en Europa (por su enorme influencia cultural sobre la primera), para comprender su particular dinámica.

La noción de la pobreza que se tenía en la Edad Media se transformó en gran parte entrando a la Edad Moderna porque la definición del *otro* cambió. ¿Qué quiere decir esto? Como explicamos antes, cada sociedad en cada momento histórico define los perfiles de la transgresión. Es decir que traza una línea que divide a los que “están adentro” y a los que “están afuera”. Esa línea imaginaria, línea divisoria social, definirá lo que se considera indeseable (lo que no es aceptable), y, en simultáneo, definirá lo deseable.

Con el paso del tiempo y los cambios sociales, los complejos hegemónicos de una sociedad van siendo otros y van mudando los límites de eso que llamarán “indeseable”. Como es sabido, lo indeseable (definido por la clase dominante) tiene sus portadores, sus sujetos que encarnan lo que se quiere evitar. Estos sujetos portadores de la *transgresión* serán definidos como *los otros* que deben ser sujetos de la asistencia social, que deben ser *intervenidos socialmente* para alcanzar esos parámetros mínimos que los incluirían al conjunto social. La definición del *otro*, del pobre, está sujeta a

varios factores: a los cambios en los modos de producción que se adoptan en cada periodo, a los resultados de las luchas hegemónicas que se dan dentro de cada modo de producción, a los modelos de acumulación y a las formas de legitimación de dicha acumulación. Estas variables van a definir cuál será el factor que garantiza la supervivencia de una persona: sea sus habilidades físicas, la familia, el señor feudal, su fuerza de trabajo, el Estado, etc.

Podemos observar en el libro de Morell (2002) “*La legitimación social de la pobreza*”, que no siempre ha sido el trabajo el elemento de supervivencia de una persona, sino que en la Edad Media, por ejemplo, el elemento que decidía la capacidad de una persona para sobrevivir era la familia, la Iglesia o el Señor. Siguiendo a Morell (2002, p.7) “durante la Edad Media la imagen del pobre estaba cargada de connotaciones positivas. Como afirma Stuard Woolf (1989), *pauperes* era el antónimo de poderosos (*potentes*), pero al mismo tiempo signo de gracia a través de la connotación religiosa de los ‘pobres de Cristo’ (*pauperes Christi*). Así, en la medida que detrás de los harapos del mendigo se podía encontrar a Jesucristo, la caridad era un deber de todo cristiano. La limosna, máxima expresión de la caridad cristiana, constituía el elemento estructurado del sistema de protección social del Antiguo Régimen”.

La paulatina extinción de aquella estructura social feudal que garantizaba la reproducción de los individuos al margen del trabajo, fue lo que determinó su mercantilización. La pobreza pasará a ser sinónimo de criminalidad, no tan sólo por la carga peyorativa que el término conlleva, sino porque se considera que los pobres no cumplen con la principal obligación que tienen todos los miembros de la sociedad: la “obligación de trabajar”.

Este será el elemento utilizado para diferenciar a las personas “honradas” de los “indeseables”, y ciertamente no podía ser de otro modo, pues la mercantilización de la fuerza de trabajo es el eje sobre el que girará el nuevo modelo de relaciones sociales (Morell, 2002). A partir de entonces, las relaciones sociales de producción serán de tipo capitalistas y el trabajo asalariado -por un lado- o la posesión de los medios de producción -por otro- se convertirán en las principales vías de garantizar la propia supervivencia. Entonces entendemos al trabajo no como una relación técnica de

producción, sino como un soporte privilegiado de inscripción en la estructura social (Castel, 1997).

Al hablar de pobreza en América Latina, “más que conceptos (en el sentido de entendimientos del problema) lo que parece existir son ‘visiones’ sobre la pobreza (en el sentido de imágenes sobre el problema). En general, en la región la discusión en torno de la pobreza se alimentaba de las imágenes que promueven ciertos agentes interesados en el tema” (Lo Vuolo, 1999, p.101).

Es interesante tener en cuenta estas cuestiones al momento de analizar y entender las medidas que toman los distintos gobiernos con respecto al problema de la pobreza ya que “detrás de cada estrategia de intervención asistencial o promocional del Estado existe una concepción de la pobreza, es decir, acerca de lo que ella es y acerca de sus causas y consecuencias sociales” (Tenti Fanfani, 1995, p.95).

La concepción de la pobreza que se tenga y la aplicación de una determinada política social son coherentes con el modelo de acumulación y el tipo de Estado elegidos en función de los intereses de las clases dominantes. Todo forma una totalidad coherente y depende del orden político-social producto del resultado hegemónico vigente.

#### ¿QUÉ ENTENDEMOS POR CONTINUIDAD Y POR RUPTURA EN LA POLÍTICA SOCIAL?

Como se anuncia en el título de este trabajo, lo medular del mismo consiste en encontrar continuidades y rupturas en el campo de la política social a partir del análisis de los distintos períodos de la historia argentina, incluyendo el contemporáneo, y haciendo foco en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social como política novedosa del periodo actual. Para ello, será tan imprescindible un análisis minucioso de la historia de la política social, como el abordaje del debate epistemológico sobre los conceptos de continuidad y de ruptura. Antes de iniciar esta pesquisa, cabe preguntarse si va a ser posible concluir algo, si vamos a poder afirmar con sustento científico que existen tales o cuales continuidades y tantas otras rupturas.

En el transcurso de la historia de cualquier país, es relativamente obvio que han existido eventos que marcan puntos de inflexión, momentos “bisagra”, porque a partir de ellos ha cambiado la realidad con un grado considerable de intensidad. Sin embargo, ¿podemos hablar de rupturas?, ¿hasta qué punto una ruptura guarda algo de continuidad?, ¿cuándo hablamos de continuidad?, ¿la simple prolongación en el tiempo de un proceso, implica continuidad?, ¿existe la continuidad y la ruptura (en sentido estricto) en los procesos políticos?

Algunos autores han abordado este problema, principalmente desde la epistemología. No es nuestro objetivo debatir en profundidad sobre estos cuestionamientos que nos hacemos, sino darles una respuesta que nos sea útil a los efectos de nuestro estudio. Consideramos necesario hacer referencia al trabajo de Thomas Kuhn sobre los paradigmas, las revoluciones científicas y otros tópicos que ha desarrollado para la filosofía de la ciencia. Asimismo, tampoco podemos desconocer los debates alrededor de la científicidad de las disciplinas dedicadas al estudio de lo social, muchas veces puesta en duda.

Vamos a valernos de estos debates epistemológicos haciendo uso de sus conceptos para poder explicar qué sucede con las continuidades y las rupturas en el campo de la política social. Aquí vale la pena hacer una pausa para establecer la correspondencia entre el debate sobre los paradigmas y el uso que podemos darle a los fines de nuestra investigación. En primer lugar, no estamos tratando de equiparar una política social con un paradigma o una teoría, sino que estamos tratando de comprender primero las pautas a tener en cuenta al momento de realizar cualquier comparación. Estas pautas (que Kuhn aplica a las comparaciones entre teorías) nos van a ayudar a conocer las precauciones que deberemos tener al momento de realizar nuestras comparaciones entre políticas sociales. Una vez realizados los cotejos, podremos establecer si existen continuidades o rupturas entre las políticas sociales que fueron comparadas.

Según Kuhn (1980, p.269), los paradigmas tienen una doble acepción. “Por una parte significa toda una constelación de creencias, valores, técnicas, etc., que comparten los miembros de una comunidad dada. Por otra parte, denota una especie de elemento de tal constelación, las concretas soluciones de problemas que, empleadas como modelos o ejemplos, pueden reemplazar reglas explícitas como base de la solución de los restantes

problemas de la ciencia normal”. El primer sentido del término, el más general, puede ser llamado “sociológico”; en cambio, el segundo está relacionado a las técnicas concretas de las que se vale una comunidad para resolver los temas que trata, parece más delimitado y estrecho, aunque en su sentido filosófico “es más profundo que el primero”.

El autor afirma que “paradigma” tiene una definición circular: “es lo que comparten los miembros de una comunidad científica y, a la inversa una comunidad científica consiste en unas personas que comparten un paradigma” (Kuhn, 1980, p.271).

Desde la perspectiva de Kuhn, dos teorías distintas son inconmensurables, en el sentido de que “no hay ningún lenguaje, neutral o de cualquier otro tipo, al que ambas teorías, concebidas como conjuntos de enunciados, puedan traducirse sin resto o pérdida.” No se trata de que las distintas teorías sean por completo incomparables. “Ni en su forma metafórica ni en su forma literal inconmensurabilidad implica incomparabilidad, y precisamente por la misma razón. La mayoría de los términos comunes a las dos teorías funcionan de la misma forma en ambas; sus significados, cualesquiera que puedan ser, se preservan; su traducción es simplemente homófona. Surgen problemas de traducción únicamente con un pequeño subgrupo de términos (que usualmente se interdefinen) y con los enunciados que los contienen. La afirmación de que dos teorías son inconmensurables es más modesta de lo que la mayor parte de sus críticos y críticas ha supuesto” (Kuhn, 1980, p.99).

Sin despegarnos de la definición de política social ofrecida en este trabajo (complejo de intervenciones de la sociedad que, por medio del Estado, regula los mecanismos a través de los cuales individuos y grupos se integran, con distintos grados de intensidad y estabilidad, al conjunto de la sociedad), podemos afirmar que dos políticas sociales son comparables porque comparten un conjunto de elementos que están presentes tanto en una como en otra. Por ejemplo, la política que se aplicó en la década de 1990 podría compararse con el complejo de intervenciones presentes en estos días porque comparten algunas características: suceden en el mismo país, con un mismo territorio; están dirigidas a una población que, aunque ha cambiado con el tiempo, mantiene elementos culturales; etc. Sin embargo habrá elementos que corresponden a la época y al resultado hegemónico del momento histórico. Las políticas aplicadas en un



período y otro de la historia contendrán en sí algunas particularidades del contexto: el rol geopolítico en el concierto mundial de naciones, que condiciona al gobierno de turno; el origen político-ideológico de quienes detentan circunstancialmente la estructura estatal; por ejemplo. Por lo mismo, no sería válido describir una política social sin tomar en cuenta el contexto social y político del que participa. Entonces, si una política social está definida en parte por su contexto ¿cuáles son los elementos que nos van a permitir compararlas y establecer si hay continuidad o ruptura?

Las políticas sociales son comparadas por los científicos sociales a partir de un conjunto de términos, categorías e instrumentos analíticos aplicables al campo de la política social. Las políticas comparten un número de características y elementos comunes que nos permiten agruparlas bajo el título de “políticas sociales” y, hacia adentro de este conjunto, hablar de políticas de carácter *central, universal o asistencial*. Estos elementos teóricos que asumimos desde nuestra matriz conceptual nos van a permitir comparar las políticas sociales.

Sin embargo, las políticas sociales no son perfectamente comparables entre sí, sino más bien son relativamente comparables. Existe cierta “inconmensurabilidad” porque cada política se formaliza de una manera específica dependiendo del problema al que se aplica. De la misma manera, una política social que comparte la totalidad de las características intrínsecas de otra, no puede ser considerada exactamente “la misma” si ha cambiado el contexto en que se aplica. Hay una parte de su sentido que es histórico. Por lo tanto, una política social que viene de tiempo atrás, aunque conserve sus características intrínsecas, no va a ser perfectamente la misma que en su contexto inicial, porque una política *es* en relación al problema al que atiende. Si el problema es otro, otra es la política. Por eso, las caracterizaciones en el campo de la política social se deben realizar siempre teniendo en cuenta el contexto histórico y las variables políticas. No debe tratarse de conocer una política social como si fuera un modelo teórico abstracto o matemático. Al igual que a una política económica no se la evalúa en su consistencia teórica impresa en el papel, sino por su capacidad para producir los efectos enunciados en una realidad que es compleja, dinámica y variable, a diferencia de los modelos. Esto mismo es aplicable a las comparaciones: no se debe comparar lo que

“dicen” los papeles (metodologías de implementación, objetivos, etc.) sobre cada política, sino en relación con la realidad a la que se aplicaron o aplican.

Es a través de la comparación entre políticas sociales (contextualizadas) que podremos distinguirlas, clasificarlas, ordenarlas y agruparlas, aunque sepamos que siempre habrán elementos en común que comparten todas o algunas de ellas. Por eso no podemos decir que las políticas sociales sean incomparables, son, en cambio, “incomensurables” (en los términos de Kuhn). El resultado de la comparación nunca va a ser exacto como en el caso de las matemáticas, siempre existirán elementos de una política que no podrán ser traducidos perfectamente en el lenguaje de la otra. Cada política posee elementos únicos que le son propios y que la otra no tiene, principalmente aquellos relativos al contexto. Podemos decir que mundos diferentes imponen a la política social estructuras diferentes.

De esta manera, podemos afirmar que no es posible distinguir continuidades ni rupturas “puras”, como si estuvieran incontaminadas por el contexto histórico dialéctico. Sin embargo, vamos a poder encontrar continuidades y rupturas “relativas” para las que el analista va a tener que considerar una multiplicidad de variables para poder definir en dónde hay un corte y en dónde no.

En principio, vamos a descubrir a partir del análisis histórico que existen unas variables más “generales” relacionadas con el rol del Estado en la regulación de la economía y la responsabilidad que asume frente a la cuestión social. Estas variables “macro” nos van a permitir ordenar la política social según se dé en contextos intervencionistas, por un lado, o contextos liberales o neoliberales, por otro. Estos dos *paradigmas* de gobierno van a definir en gran parte el *sentido histórico* (cristalizado en el modelo de Estado) del complejo de intervenciones (política social) que estemos analizando.

En un segundo plano y complementariamente, vamos a poder encontrar continuidades y rupturas en variables más “micro”; es decir, múltiples variables más elementales que encontraremos observando cada intervención que compone el conjunto (en un análisis hacia adentro de cada política social). Esta pesquisa hará foco en tres grandes áreas de la política social: las *políticas de trabajo*, la *política de servicios*

*universales* y la *política asistencial*. Dentro de cada una de estas áreas, encontraremos numerosas intervenciones sociales particulares (programas, proyectos, iniciativas). En este ámbito más particularista, encontraremos cortes y continuidades en la *forma* que adquiere el complejo de intervenciones. Aquí observaremos variables tales como la *universalidad* de la política, *los mecanismos de asignación*, la definición de la *población*, el grado de *coordinación* con otras políticas de Estado, la presencia de *condicionalidades*, etc.

En otros términos, las continuidades y las rupturas pueden verse a través de una mirada panorámica de la política social en su contexto por un lado, y utilizando una lupa para observar sus elementos intrínsecos, por otro. Aquí pondremos la mirada en ambos niveles.

Habiendo hecho estas aclaraciones, vamos a decir que habrá una ruptura “macro” cuando sea evidente el paso de un paradigma a otro en cuanto al rol del Estado frente a la economía y la cuestión social. Asimismo, encontraremos una continuidad “macro” cuando no se observen cambios en el rol del Estado.

Para realizar un análisis más “micro”, debemos partir de la idea de que una política social es un conjunto de intervenciones y que, para definirla, se deben analizar cada una de esas intervenciones. Consiste en una etapa de análisis complementaria de la primera. En el análisis pormenorizado de los planes y programas sociales encontraremos información que nos va a ayudar a caracterizar una política social como conjunto.

En un plano “micro”, diremos que existe una ruptura cuando se observe:

1- La aparición de una intervención particular dentro de la política social en la que la mayoría de sus elementos constitutivos sean novedosos (aunque persistan elementos del pasado) y el sentido histórico que los ordena sea también novedoso.

2- La desaparición de un tipo de intervención social (con su conjunto de elementos y un sentido que es evidentemente del pasado).

3- La continuación de una forma de intervención social que viene de antes (con sus elementos constitutivos particulares) que ha sido reconfigurada intensamente en su sentido histórico de tal forma que esos elementos, ordenados de esta nueva forma o puestos en otro lugar, producirán efectos diferentes a los que producían antes.

Por otra parte vamos a entender que hay una micro continuidad cuando:

1- Una forma de intervención social se prolongue entre uno y otro de los periodos analizados sin haber cambiado ni sus elementos constituyentes ni haya alterado de manera ostensible e intensa su sentido histórico (haciendo siempre la salvedad de que el contexto va a modificar, aunque sea débilmente, su sentido<sup>4</sup>).

Para comprender aún más cabalmente la aplicación conceptual de *continuidad* y de *ruptura*, en sus planos “micro” y “macro”, va a ser necesario poner en movimiento los conceptos a la luz de la historia argentina, materia del próximo apartado.

---

<sup>4</sup> “Los significados son productos históricos y cambian inevitablemente en el transcurso del tiempo” Kuhn, T. (1989). *Commensurabilidad, comparabilidad y comunicabilidad*. En Kuhn, T. *¿qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos*”. Barcelona: Paidós-ICE, p. 100.

# CAPÍTULO 2

## LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA

A continuación, describiremos desde una perspectiva política las continuidades y rupturas históricas de la política social en la República Argentina, a la luz del concepto de política social aquí adoptado. Para realizarlo, tendremos en cuenta las distintas etapas históricas del desarrollo argentino privilegiando para su definición los diferentes arreglos temporarios entre Estado, sociedad y mercado. Es decir, la artificial parcelación de la historia en distintas fases, realizada a efectos de facilitar el análisis, coincidirá con los cambios importantes sucedidos en la estructura socioeconómica y estatal argentina.

Siguiendo a Aguiló (2005), podemos decir que las fases del desarrollo argentino pueden ordenarse de la siguiente manera: 1- formación del Estado argentino, desde antes de la sanción de la Constitución de 1853 hasta 1880; 2- el capitalismo oligárquico, desde 1880 hasta mediados de la década de 1930; 3- el Estado regulador-interventor, hasta finales de los años 70; y 4- el estado neoliberal-represor, hasta fines del siglo XX. Por nuestra parte, y a los fines del presente estudio, agregaremos una quinta etapa, la contemporánea, que tuvo sus comienzos con la crisis del año 2001 y se extiende hasta el momento en que se escriben estas líneas.

## LA PERSPECTIVA HOLÍSTICA DE LA HISTORIA

Para comprender cómo se ha ido desarrollando la política social en Argentina hasta llegar a la actualidad, es imprescindible saber que toda expresión de una época responde al resultado de una disputa que excede al límite geográfico de un país o de una región. Más bien, corresponde a un fenómeno que abraza y determina en última instancia a todos los ámbitos de la vida en todos los países.

Para analizar las acciones concretas que lleva adelante un Estado en un momento determinado es imprescindible conocer la sociedad, el momento histórico, el modelo hegemónico inseparable del modelo de acumulación actuante. El estudio de los

fenómenos, como casos aislados del contexto histórico en el cual se desarrollan, nos lleva sin dudas a un estudio focalizado e inconcluso.

La política social, en los términos que hoy la entendemos, aparece de la mano del surgimiento del capitalismo como *modo de producción* prevaleciente. Durante su desarrollo a nivel mundial, se disolvieron innumerables instituciones y se fundaron otras, cambiaron enormemente los parámetros de lo “normal” -y por eso deseable- y también, cambiaron las medidas de lo “anormal” -y por eso indeseable-; cuestión que definió el espíritu de la política social en cada época. Ahora bien, ¿cómo operó (y opera) ese cambio?

Lo que sigue es un breve paréntesis con el que buscamos comprender el contexto general en el cual comienzan a surgir las disputas hegemónicas que darán forma a los distintos arreglos temporales entre Estado, mercado y sociedad correspondientes a cada etapa del desarrollo argentino.

### ***El capitalismo***

En todas las sociedades y en todas las épocas, los hombres han debido producir para mantener su vida; han necesitado procurarse alimentos, ropa, vivienda y otras cosas. Pero la manera como han producido su vida, no siempre ha sido igual; el *modo de producción* no es siempre el mismo. Un modo de producción depende del grado de cooperación entre los hombres en el proceso productivo, por un lado, y de las tecnologías (métodos y herramientas) que se empleen en el dominio de la naturaleza, por el otro. Dicho de otro modo, un modo de producción se caracteriza por el grado de desarrollo de las *fuerzas productivas* dado por las tecnologías que en ese momento existen y el régimen de *relaciones sociales* en él imperante, esto es, el tipo de relaciones sociales que los miembros de una sociedad entablan en el proceso de producción (Madariaga, 1969, p.17). Entonces, un modo de producción depende del grado de desarrollo de las *fuerzas productivas*.

En cierto momento, algunos grupos desarrollan más ciertas técnicas y comienza una división social del trabajo que hace más eficiente la producción y mayor el nivel de intercambio. El surgimiento del capitalismo está ligado a la aparición de las máquinas que producen cosas y a la explotación sistemática de la tierra (por el lado del desarrollo

técnico de las fuerzas productivas) y al surgimiento de la relación capitalista de producción donde unos son dueños de la máquina o de la tierra y de lo que ellas producen, y otros venden su fuerza de trabajo cual si fuera un insumo más (por el lado de las relaciones sociales). En ese momento, en términos generales, puede decirse que quedan definidas dos clases antagónicas, la burguesía que es dueña de los medios de producción y el proletariado que debe vender su fuerza de trabajo para garantizar su subsistencia.

Las revoluciones surgen cuando las fuerzas productivas alcanzan un grado de desarrollo tal que entran en contradicción con el viejo modo de producción. Las instituciones se vuelven caducas e inservibles y se hace necesario crear otras que reemplacen a las anteriores. En un grado menor, dentro de cada modo de producción, pueden generarse cambios o adaptaciones que tienden a resolver algunos “efectos indeseados”. Es en ese marco en el que se inscribe la aparición de la política social.

El cambio operado en la realidad material, que da lugar al nacimiento del modo de producción capitalista, generó nuevas necesidades que correspondían a esa nueva realidad. Las viejas clases dominantes precapitalistas se convierten en un obstáculo para el desarrollo económico mientras que la burguesía construye sistemas de ideas que legitiman y justifican nuevas instituciones como la propiedad privada, el libre tránsito de las mercancías y nuevas formas de gobierno acordes. De igual modo, define qué es lo aceptable y qué es considerado inaceptable.

A partir de ese momento, los nuevos Estados Nación, se dedican a proteger la propiedad de la burguesía y a sostener la nueva relación de producción basada en el salario.

### ***Cambia la técnica***

José María Rosa (1974) explica que en la segunda mitad del XVIII se produce en Inglaterra una formidable transformación en su técnica de elaborar: lo que en la historia europea se llama "revolución industrial". Adviene la máquina, que Jorge Watt y Arkwright emplean en los hilados y tejidos; y la zona carbonífera de Inglaterra se puebla de nuevas ciudades industriales. La gran fábrica reemplaza al modesto taller, y el gran capitalismo substituye, en el manejo de las industrias y del comercio, al pequeño

capitalismo y a las viejas corporaciones. Comienza, a partir de la segunda mitad del XVIII, la era de la hegemonía industrial, y como consecuencia, mercantil y política británica.

### ***Cambia la geopolítica***

Siguiendo a Lenin, en una fase superior del capitalismo, surge el imperialismo. Las burguesías nacionales de los países que iniciaron primero aquel proceso de cambio, fueron capaces de concentrar toda la producción de sus países en sus manos, logrando que estos lleguen a producir enormes cantidades de manufacturas. Llegado un punto de concentración del capital, estas burguesías debieron lanzarse a la conquista de nuevos mercados que las proveyeran de materias primas y que, a la vez, consuman su excedente de producción. Este proceso, dio en llamarse *división internacional del trabajo*, por la que unos países producen materias primas que serán utilizadas por la burguesía de otros países para manufacturarlas y venderlas en su propio mercado interno y en todos los otros. A partir de ese momento, las naciones fueron ubicadas de un lado o del otro de esta división.

## FORMACIÓN DEL ESTADO ARGENTINO

### ***El papel de España y de América Latina***

La España de aquellos tiempos no estaba precisamente entre las naciones más desarrolladas y cumplió un papel secundario siendo consumidora de los productos elaborados en Inglaterra y Francia principalmente. Estos productos eran adquiridos a cambio de la enorme cantidad de metales preciosos extraídos de sus colonias americanas.

Así, la América española cumplió durante siglos, un papel terciario en el concierto de naciones. Su independencia, a comienzos del siglo XIX marca un punto de inflexión: España pierde su fuente de ingresos y la Nación latinoamericana comienza a ganarse su propio lugar en esa división internacional del trabajo. Ahora bien, este proceso insurreccional no respondía a que en América Latina existieran unas fuerzas productivas que presionaran sobre un régimen de propiedad anticuado. Es decir, en América no



existía aún la técnica industrial del mundo moderno, ni existían la burguesía y el proletariado. Más bien todo lo contrario. Lo que sucedió es que España había sufrido la invasión del ejército napoleónico y el pueblo español se había organizado para combatir al invasor francés, reemplazando la autoridad del rey Fernando VII. Esa insurrección española fue finalmente derrotada y se restaura el régimen monárquico. En toda América se habían formado juntas como en España, pero cuando triunfa la reacción conservadora en Europa, la revolución americana se transforma en guerra por la independencia.

### ***Las disputas internas en Latinoamérica: el Partido Americano y el Partido Europeo***

Por supuesto, incluso antes de lograda la independencia de la metrópoli, las clases dominantes americanas comenzaron a disputarse entre sí cuál sería el proyecto de desarrollo a implementar en estas tierras. ¿Cuál sería la estrategia de incorporación de nuestra economía en el capitalismo mundial?

Por un lado se pueden contar, a grandes rasgos, a aquellos que luchaban por una Latinoamérica independiente en materia económica, que desarrollara una fuerza industrial propia para ubicarse entre los países productores de manufacturas y, por otro, podemos identificar a un sector terrateniente y comerciante que proponía un modelo dependiente de las grandes economías ubicándose como proveedora de materias primas. En los países latinoamericanos se había vivido durante siglos bajo la espada española y no existía la industria. Es más, estaba prohibido fabricar cualquier cosa. Por eso, en pleno Siglo XIX, cuando la burguesía europea había derrotado definitivamente la estructura feudal, en América sobrevivía una oligarquía que vivía de los beneficios de la tierra, pero no poseía espíritu industrial de ninguna clase. Así que no hubo burguesía ni proletariado sino hasta entrado el siglo XX. La rica oligarquía se enfrentaba así a los sectores criollos. Unos quieren vender materia prima, los otros prefieren la industria.

Como vemos, las tensiones internas no expresaban un rechazo al modo de producción capitalista, sino todo lo contrario. La incorporación al sistema capitalista estaba descontada. La discusión era el cómo se incorporaba esta parte del continente a la economía mundial.

Bolívar, Moreno, Artigas y San Martín, entre otros, querían una confederación de todos los pueblos latinoamericanos, pero la guerra de unificación no triunfó. La élite portuaria –Rivadavia, Manuel García, Pueyrredón, Alvear, Mitre- terminó por hacer fracasar la epopeya, sometiendo al pueblo interior a los intereses imperialistas, imponiendo un fraccionamiento artificial en países y sumándose a la división internacional del trabajo desde un lugar dependiente.<sup>5 6</sup>

Esta disputa entre lo que podemos llamar Partido Europeo, por un lado, y el Partido Americano, por otro, atravesó y atraviesa toda la vida política de los pueblos latinoamericanos, desde las invasiones inglesas de 1806 y 1807, hasta hoy. La pregunta fundamental era (y sigue siendo) ¿qué lugar debe ocupar la Argentina en el concierto de naciones?

### ***Hegemonía liberal y cuestión social***

Durante el siglo XIX, la disputa se resolvió claramente a favor de la élite porteña (ya sean propietarios rurales de la pampa húmeda, ya sean comerciantes portuarios). “La batalla de Pavón marca un punto de consolidación, una alianza, una formación oligárquica muy estrecha, de clase, entre los grandes comerciantes del puerto de Buenos Aires, importadores y exportadores, y los grandes hacendados de la pampa húmeda” (Galasso, 2011, p.11).

Por supuesto, la historia no es lineal y en el medio existieron expresiones muy importantes de proteccionismo y nacionalismo federal de la mano de Juan Manuel de

---

<sup>5</sup> 'Aunque las cuatro provincias del Alto Perú han pertenecido siempre a la Argentina, es la voluntad del Congreso General Constituyente que ellas queden en plena libertad para disponer de su suerte, según crean convenir mejor a sus intereses y a su felicidad" Ley de 1825 del Congreso rivadaviano porteño. Extraído de Ramos, J. A. (1968). Historia de la Nación Latinoamericana. Buenos Aires: Peña Lillo. en <http://es.scribd.com/doc/34884691/Jorge-Abelardo-Ramos-Historia-de-la-Nacion-Latinoamericana>. Pág. 184.

<sup>6</sup> La finalidad imperialista fue, en una primera etapa, sacar beneficios de la colonia por la preeminencia de su posición económica. Cuando Inglaterra era el monopolio productor, necesitaba el libre cambio para introducir sus producciones abundantes y baratas que barrían la industria artesanal nativa. Para eso debía hacer comprender los "beneficios de la libertad", y antes de exportar sus hilados y tejidos, enviaría libros de Adam Smith y David Ricardo. Para ello contaron –y aún cuentan- con la complicidad de sectores de la sociedad Argentina que colaboraron de manera efectiva en la instalación del modelo agroexportador sin trabas aduaneras a los productos de importación, útil a los intereses de la burguesía inglesa. Al liberalismo económico, le siguió el liberalismo político, que garantizaba la preeminencia del insipiente sector agroexportador y comerciante porteño en el medio nativo. Podemos aseverar que, con ambos liberalismos nació la colonia del siglo XIX. El Estado dominante -que ya podemos llamar metrópoli- favorecerá el liberalismo político que le garantiza el gobierno y la preeminencia interna a una clase sin mentalidad nacional, y garantiza con eso la permanencia del liberalismo económico.

Rosas como bien demuestra Pacho O'Donnell en su obra "*La Gran Epopeya*"<sup>7</sup> y José María Rosa en su extensa literatura sobre el tema. Sin embargo, pasadas las disputas de la primera mitad del siglo, el partido unitario, rebautizado partido liberal, acaba conduciendo el país durante muchas décadas.<sup>8</sup>

Así se impuso la concepción liberal sobre el Estado que planteaba la no existencia del Estado o la mayor prescindencia posible de sus intervenciones.<sup>9</sup> Por eso es explicable que en aquél momento no se tomaran acciones estatales que favorecieran la mejor distribución de la riqueza, la capacitación para el trabajo, el acceso a bienes y servicios básicos, etc. En resumidas cuentas, el tratamiento del problema de la pobreza se hizo con el mismo sentido y metodología con que se trataba al pordiosero y al mendigo: una dosis combinada de represión, encierro y dádiva (Aguiló, 2005).

#### *Políticas de Trabajo y Políticas Universalistas*

Se hace realmente difícil poder describir cuáles fueron las acciones estatales en cuanto a las *políticas de trabajo* y a las *políticas universalistas*. Los conflictos políticos sucedidos durante toda esta etapa obligaron a los distintos gobiernos a invertir sus esfuerzos en garantizar la gobernabilidad ante los factores de desestabilización internos y externos. Podemos hacer referencia a las disputas surgidas entre unitarios y federales en cuanto a la política interna y, por otro lado, aunque no desligado de lo anterior, los intentos de tutelaje realizados principalmente por la diplomacia y los barcos de guerra ingleses y franceses.

El mercado de trabajo estuvo absolutamente liberalizado. El Estado, tal como lo conocemos hoy, casi no existe para esta época y, como dice el título del presente apartado, se encontraba en pleno proceso de formación. Es por eso que en las ciudades se reprodujeron mecanismos semicapitalistas de salarización poco frecuente, mientras que en las zonas rurales sobrevivían prácticas semifeudales.

---

<sup>7</sup> Ver O'Donnell, P. (2010). *La Gran Epopeya. El combate de la Vuelta de Obligado*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

<sup>8</sup> "Este país se ha conformado alrededor de una oligarquía que tuvo un gran poder, no sólo económico sino suficiente para crear lo que los sociólogos llaman un imaginario colectivo, una mentalidad, una cosmovisión, una leyenda histórica, económica y cultural que hiciera que los sectores medios vinculados a la cultura creyeran que la historia verdadera es la de Mitre, la economía verdadera es la liberal, la literatura verdadera era la del Borges mayor..." en Galasso, N. (2011). *De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Punto de Encuentro. p. 20

<sup>9</sup> Según Carballeda (2002), la circulación de las diferentes ideas políticas durante el siglo XIX y la influencia de los postulados de la Ilustración, la experiencia de Inglaterra y la naciente democracia de los Estados Unidos también impactan significativamente en la Argentina.

En cuanto a las políticas universalistas de educación, salud, vivienda, transporte, etc., debemos esperar hasta la siguiente etapa para comenzar a ver intervenciones estatales.

### *Política Asistencial*

La falta de políticas de carácter central fue el abono fértil sobre el cual creció y se desarrolló la política social en los márgenes. La problemática de la pobreza no fue reconocida como tal por el Estado sino hasta la irrupción de los gobiernos de la *generación del '80*. Mientras tanto, la beneficencia se desarrolló a pleno, principalmente en la Ciudad de Buenos Aires, aunque también lo hizo en las provincias<sup>10</sup>.

“En Argentina, la creación de la Sociedad de Beneficencia, en 1823, por disposición de Bernardino Rivadavia, arroja una señal hacia toda la sociedad de la aglutinación del poder político y especialmente de la posesión de atributos para su ejercicio”<sup>11</sup>. Esta señal no era otra cosa que la consolidación hegemónica de una clase en un momento determinado de la historia<sup>12</sup>.

Cualquier intervención estatal tuvo que ver con la negación de los sectores populares de la época, no sólo porque la visión liberal del Estado imponía la no intervención, sino porque existía un permanente rechazo a lo americano por parte de la élite gobernante. Los gauchos, los originarios, los mulatos y los orilleros eran

---

<sup>10</sup> “La beneficencia era hija de la filantropía del Siglo XVIII, la que a su vez era producto del laicismo revolucionario burgués. Emparentada con la caridad cristiana, la beneficencia se ejerce no por amor a Dios sino al prójimo. [...] La beneficencia fue una manera de secularizar la asistencia social a través de la incorporación de la élites y de la nueva riqueza de la burguesía en las organizaciones creadas a esos efectos”. En Moreno, J. L. (2004) *Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción*. En Bertranou, J., Palacio J. M. y Serrano G. (compiladores) “En el país de no me acuerdo”. Buenos Aires: Prometeo Libros.

<sup>11</sup> CARBALLEDA, Alfredo J. (2002); “La Intervención en lo Social”, Paidós, Buenos Aires; Pág. 20

<sup>12</sup> La Sociedad de Beneficencia tuvo objetivos no siempre explicitados pero que aparecen muy claros a la distancia: religiosos (conversión al catolicismo y moralización de las costumbres), económicos (fomentar el interés y la aptitud para el trabajo) y políticos (evitar el conflicto social). Se asistía a los pobres porque preocupaban a los sectores dominantes en la medida que aumentaba la conflictividad, no porque se los pensara como sujetos de la previsión social. Esto, entonces, no es política social, más parece una política del ministerio de seguridad.

A partir de su composición social de élite, la Sociedad se erigió en agente moralizador y transmisor de los valores dominantes durante el transcurso de todo el siglo XIX y parte del siglo XX. Las mujeres pertenecientes a los sectores “notables” representaron un papel de gran importancia como transmisoras de esos valores, y agentes de control sobre los sectores populares de la sociedad, al mismo tiempo que encontraron un canal para trascender la estrechez del espacio doméstico, haciéndose presentes en la esfera pública, desempeñando funciones que no iban en contra de lo socialmente aceptado. Nadie mejor que ellas para ocuparse de los necesitados, puesto que cumplían con el mandato que la “naturalaleza” les demandaba y la sociedad reclamaba. Ocuparon así un espacio de poder que las autoridades locales no estaban aún preparadas para tomar y que justificaba su presencia pública, rompiendo con los preceptos que las condenaban a permanecer en el hogar.

considerados vagos, sucios e incapaces de educarse en los valores de la ilustración. Había que eliminarlos. Eran los europeos del norte los únicos industriales.<sup>13</sup>

Según Aguiló (2005), la característica central de estas prácticas benéficas es que contienen una racionalidad negativa, no se ejercen por haber adquirido el pobre un derecho, sino que son producto de la voluntad y compasión del que la entrega. Además, queda claro que la limosna no era para cualquiera. Existía una enorme diferencia entre el pobre desvalido, que era merecedor de la limosna, y el pobre válido para el trabajo, para quien la incorporación al trabajo era el único medio aceptado para salir de la situación de pobreza.

### ***El lugar de la política social***

Estas acciones eran individuales, no eran realizadas con la continuidad y la sistematicidad de una política pública, sino que se caracterizaban por ser intermitentes y poco planificadas. Asimismo, el financiamiento de las intervenciones de la Sociedad de Beneficencia no dependía exclusivamente del presupuesto del Estado<sup>14</sup>, no era dirigida por funcionarios públicos, no daba cuenta de sus estados financieros, etc.

Otra característica clave de la intervención social de la época es que no existía ningún tipo de planificación centralizada que tuviera en cuenta la cuestión social vinculada a temas como el acceso a la salud, a la vivienda, a la educación, etc. Sin embargo, podemos observar que comenzaban a aparecer elementos de intervención estatal que poco a poco irían dando lugar a una política social propiamente dicha (en el artículo 5 de la Constitución Nacional sancionada en 1853, el Estado Nacional reconoce

---

<sup>13</sup> Sarmiento le expresa a Mitre, en carta reproducida en *El Nacional* del 3 de febrero de 1857, que “No trate de economizar sangre de gauchos. Este es un abono que es preciso hacer útil. La sangre de esta chusma criolla, incivil, bárbara y ruda es lo único que tiene de seres humanos”. Podemos agregar un extracto de la nota publicada en *El Progreso* el 27 de septiembre de 1844 donde expresa claramente la visión de la oligarquía sobre los sectores populares de la época: “Por los salvajes de América siento una invencible repugnancia sin poderlo remediar. Esa canalla no son más que unos indios asquerosos a quién mandaría a colgar ahora mismo si reapareciesen. [...] Incapaces de progreso, su exterminio es providencial y útil, sublime y grande. Se les debe exterminar sin siquiera perdonar al pequeño, que tiene ya el odio instintivo al hombre civilizado”. Textos extraídos de “La Gran Epopeya” de Pacho O’Donnell (2010). Sarmiento sería para la historiografía hegemónica el motor de la “civilización”.

<sup>14</sup> Esta Sociedad, presidida siempre por las esposas de los presidentes y compuestas por las más destacadas mujeres de la oligarquía, contaba para su funcionamiento con donaciones y subvenciones del Estado y otros producidos de colectas y eventos sociales. El mecanismo adoptado, no implicaba para la institución una total sujeción a la política social del Estado, toda vez que las damas, pertenecientes a la elite, si bien contaban con el presupuesto asignado por la administración estatal, gozaban de bastante autonomía para administrarlo.

a las provincias la facultad y obligación de asegurar la educación primaria en su territorio).

**A la luz de nuestro concepto de política social, podemos decir que no existían regulaciones o disposiciones estatales que podamos definir claramente como sociales.** Básicamente, porque no existía ese reconocimiento de responsabilidad social sobre una situación indeseada que obligara al Estado a intervenir de manera sistemática. La explicación de la pobreza seguía radicando en una adjudicación de la responsabilidad a ciertas conductas individuales, también sostenidas en el principio reformista de la predestinación, muy fuerte en los países admirados por la élite gobernante rioplatense de la época. Por tanto, la solución radicaría en una reeducación del individuo en nuevos valores morales a través de las instituciones de beneficencia.

## EL CAPITALISMO OLIGÁRQUICO

Este período comienza con los gobiernos de la llamada generación del 80, extendiéndose hasta mediados de la década del treinta, consecuentemente con la crisis del capitalismo mundial.

La etapa del capitalismo oligárquico contiene características de orden político y económico que la diferencian de los demás períodos históricos argentinos. Respecto a lo político, esta matriz de relaciones estado-sociedad-mercado, se caracteriza por: cierta estabilidad institucional hasta 1930; el predominio del conservadurismo hasta la liberalización política en 1912; y la permanente evocación de democraticidad de un sistema que en la realidad no lo era. Respecto a lo económico, se trata de un sistema que produce una profunda inserción del mercado nacional en el mercado capitalista mundial vía la exportación de materias primas y la importación de manufacturas y activos financieros (Aguiló, 2005)

El período comprendido entre la conquista del desierto y la celebración del centenario de la Revolución de Mayo (1880-1910) fue uno de los más prolíficos y trascendentales de la Argentina. Nuestro país experimentó una prodigiosa transformación, no sólo por el “progreso” alcanzado, sino porque lo que quedaba de la

vieja sociedad colonial se transformó radicalmente bajo la llegada de la inmigración y la acumulación de riqueza pública y privada.

La coyuntura que se presentaba al país era inmejorable desde la perspectiva de la clase dominante. La Revolución Industrial se había consolidado y se expandía exitosamente por Europa buscando obtener los productos alimenticios y la materia prima para sus manufacturas en otros países menos desarrollados donde pudiera, a su vez, ubicar su excedente de producción. Además, gran cantidad de capitales buscan instalarse fuera de los países industrializados. Aprovechando esta coyuntura, durante el período del capitalismo oligárquico, se produjo en la Argentina un profundo desarrollo de una agricultura capitalista asentada en la pampa húmeda y se estructuró una economía basada en las exportaciones de materias primas esencialmente agropecuarias, en el marco de un libre intercambio comercial con las naciones de Europa y Norte América.

“La Argentina era la más europea de las regiones latinoamericanas. En sus actuales fronteras, el Litoral exportador y en particular la ciudad de Buenos Aires, despertaba siempre el asombro irónico de los visitantes del Viejo Mundo. Concluida la unidad del Estado en 1880 y federalizada Buenos Aires por el ejército de provincianos dirigido por Roca, la gran provincia quedó sin su orgullosa ciudad, que pasó a ser de jurisdicción federal, terminando un viejo pleito. Este hecho coincidió con la expansión de la ganadería y la agricultura en un ininterrumpido proceso hasta 1930. "Dios es argentino" era el vanidoso aforismo de la oligarquía ganadera bendecida por un maravilloso régimen de lluvias y por una al parecer inagotable capa de humus vegetal” (Ramos, 1968, p.373).

Para aquel momento, los beneficios del modelo agroexportador parecían innegables. Todo el crecimiento económico estaba basado en lo agropecuario de la región pampeana y un esquema económico que relegó el desarrollo industrial autónomo en aras de la libre importación de manufacturas sin aranceles proteccionistas. Como vemos, la política de la clase privilegiada, ajustada a los intereses del imperialismo, no había cambiado ni un ápice, se había profundizado dando resultados extraordinarios, pero de corto plazo.

### *Inmigración y transformaciones sociales*

Julio Argentino Roca inició, junto con su gobierno (1880-1886), una nueva etapa de nuestra vida nacional. Hasta ese momento la Argentina conservaba muchas de las características de la antigua sociedad virreinal. Pero desde entonces, el influjo de los enormes contingentes de inmigrantes transformó la composición social del país.<sup>15</sup>

Nuestra sociedad era ya una sociedad mucho más compleja que la del periodo anterior. Por un lado encontramos una élite que vive su momento más floreciente; por el otro, una masa cada vez más numerosa que sirve de mano de obra de una agricultura en ascenso y se incorpora a los nuevos oficios que cubrían las necesidades cada vez más diversificadas, llenando los conventillos y arrabales. Entre 1880 y 1890, hubo casi 900.000 inmigrantes (Tau Anzoátegui, 1996) que cambiaron la fisonomía del país. El caudal inmigratorio, siempre constante, había cooperado a crear nuevas ideas, nuevas apetencias, nuevas formas de organización. Los primeros sindicatos y los primeros partidos de izquierda surgieron de la mano de los “tanos” y los “gallegos”, principalmente. Para aquél momento, una incipiente industria comenzaría a dar sus primeros pasos.<sup>16</sup>

En el marco de esta sociedad llena de contradicciones hubo una auténtica preocupación por el ordenamiento social que se manifestó con creces en el ejercicio de la beneficencia. Sin embargo, algo había cambiado a principios de siglo. El nuevo *otro* - definido por los sectores dominantes- serían los inmigrantes, relegando al gaucho y al indio a un lugar de culpa histórica de nuestra barbarie. Ahora, lo que preocupaba a los sectores privilegiados de la sociedad era que el proceso inmigratorio no había salido tal cual lo habían planificado y, en vez de ingleses, alemanes y franceses, habían venido españoles e italianos, principalmente. O sea que no traían su refinamiento, ni su civilidad, sino que eran iguales o peores que los nativos. Iguales, porque eran también

---

<sup>15</sup> Según Víctor Tau Anzoátegui y Eduardo Martiré (1996), Roca fue el director de esa nueva época de progreso. Se valió del *Partido Autonomista Nacional*, para crear con él un grupo compacto y homogéneo, una élite, con la que dirigió el país.

<sup>16</sup> “En 1895 ya había en el país tres mil fábricas y talleres metalúrgicos, con 15.000 trabajadores. Veinte años después, la mano de obra se había duplicado, aunque la cantidad de establecimientos era la misma. Producían máquinas para el campo, ferretería. [...] En 1935 eran ya 85.000, es decir que de cada cinco obreros industriales, uno era metalúrgico. ¿Qué hacían? Casi la mitad trabajaba con metales en fundiciones, hojalaterías, broncerías, fábricas de camas, cocinas y artículos de hierro. Algo más de la mitad fabricaban maquinarias y vehículos o trabajaban en talleres mecánicos, ferroviarios, astilleros. Y unos pocos inauguraban una industria nueva, la de aparatos eléctricos.” Walsh, R. J. (2008). *Quién mató a Rosendo*. (12ª. Ed.) Buenos Aires: Ediciones de la Flor. Siguiendo el cálculo de Walsh, para 1935 había unos 425.000 trabajadores industriales en nuestro país, estimativamente.



vagos y haraganes. Peores, porque traían ideas anarquistas y socialistas propias de las sociedades industriales europeas de aquél momento.

Ese *otro* era peligroso. La opción era, entonces, encarar esta problemática con la creación de institutos de distintas características, desde la escuela agrícola al reformatorio, desde la política higienista hasta la represión policial.

“Durante los primeros años del siglo XX, la intervención en lo social será un instrumento político de otra índole, que se relacionará con la mirada sobre determinados grupos sociales, los que paulatinamente serán constituidos como poblaciones homogéneas, distribuidas en un hábitat determinado” (Carballeda, 2002, p.28).

### ***El ascenso del radicalismo***

Sin embargo, el país tenía otras necesidades políticas. Las reformas debían ser profundas y efectivas para sacar al país del ahogo político en que se encontraba hacia el centenario de la revolución y zanjar el problema candente de la falta de representatividad popular de los gobiernos. La reforma electoral producida por la famosa *ley Sáenz Peña*, señaló el fin del dominio electoral del grupo político que había sido dominante hasta entonces. Hacia 1910 había concluido un ciclo de fórmulas políticas y modelos de gestión aptos para épocas anteriores pero que para entonces estaban perimidos, arrollados por una realidad política, económica y social diferente.

La elección de Hipólito Yrigoyen en 1916 para la presidencia de la nación, significó el advenimiento de un gobierno renovado con un masivo apoyo popular. La Unión Cívica Radical estaba integrada por “núcleos residuales de los antiguos partidos Federal y Autonomista, desplazados del poder en los '80, vio engrosar sus filas con los aportes compactados de la inmigración [...]. Su existencia tendía un puente entre las masas criollas emancipadas y los hijos de la inmigración que veían la posibilidad de proyectarse en el quehacer nacional” (Tau Anzoátegui, 1996, p.495).

Sin embargo, a pesar del carácter popular del Yrigoyenismo, aunque la inmigración y las políticas democráticas hacían crecer a las clases medias, aunque la Universidad Nacional tuvo su Reforma del '18 con la ayuda del presidente Yrigoyen, aunque la industria haya crecido por causa de las dificultades que la 1° Guerra Mundial produjo en

Europa, no fue sino hasta la crisis mundial de 1930 que comenzó a cristalizarse el cambio de época en la política social.

### ***Capitalismo oligárquico y cuestión social***

“El régimen en su conjunto funcionó sin grandes sobresaltos desde 1880 hasta 1930. Se fundaba en el reparto desigual de la renta agraria y las disputas políticas dirimían una mayor justicia en dicha distribución entre las clases participantes. El yrigoyenismo fue el primer movimiento nacional de este siglo que canalizó políticamente a las clases sociales postergadas del sistema agrario, aunque no cuestionó el sistema mismo” (Ramos, 1968, p.374).

Con el llamado Crack del '29, se produjo una crisis de magnitud sin par que repercutió en todas las economías nacionales occidentales, al menos, incluida la dependiente estructura económica argentina. Este fenómeno contribuyó eficazmente a la caída de Yrigoyen que venía muy desgastado por la avanzada edad del líder, la evidente lentitud de su gobierno y los casos de corrupción frecuentes. El golpe de estado perpetrado por los generales Uriburu y Justo, que derrocó por la fuerza al presidente Yrigoyen, inauguró una seguidilla de interrupciones cívico-militares a la democracia cada vez más violentos.

### ***Política de Trabajo***

En esta época, surgen algunos cambios coincidentes con el avance del capitalismo en la región. La *política de trabajo* no hizo sino seguir la corriente de las economías urbanas de manufacturas y de servicios, que tendía a una creciente salarización. A la par, comienzan a producirse los primeros grandes conflictos entre capital y trabajo con intervenciones estatales predominantemente represivas. Los conflictos que la propia época denominará “cuestión social” serán progresivamente protagonizados por los nuevos inmigrantes asalariados, el problema de infraestructura urbana que representan, y su “indisciplina” respecto de las condiciones prevalecientes de salarización (Soldano y Andrenacci, 2006, 54).

La iglesia Católica, alarmada por las agitaciones obreras en Europa, condenaba al liberalismo ateo y exigía una más humana consideración del obrero en sus relaciones

con el capital. Ya no alcanzaba con el ejercicio y fomento de la beneficencia, hacían falta intervenciones estatales profundas y eficaces. El problema social era mucho mayor que en los tiempos de la fundación del Estado Nación. Para hacer frente a esta problemática, los sucesivos gobiernos implementaron vastas políticas de carácter central y también represivas. En la Argentina, el gobierno había reaccionado en forma diversa ante la apremiante efervescencia popular. En 1902 se dictó la *ley de Residencia* para expulsar a los extranjeros agitadores; en 1903 se trató de dar mayor representatividad a las cámaras, estableciendo la elección de diputados por circunscripciones; en 1904, el Poder Ejecutivo remitió un proyecto de Código de Trabajo; en ese mismo año se dio cobertura previsional a todos los empleados de la administración central del Estado y en 1915 los ferroviarios crearon la primera caja previsional para trabajadores privados generalizándose esta política previsional.

#### *Política asistencial*

La Sociedad de Beneficencia continuó cumpliendo su rol histórico de disciplinamiento y control moral. En la Argentina de fines del siglo XIX y principios del siglo XX se hacía indispensable para el Estado, que se sentía amenazado por el desorden social, consolidarse, instalando un modelo de sociedad y de familia. La beneficencia representó a nivel nacional un medio para imponer controles en los sectores subalternos de la sociedad, erradicar el molesto espectáculo de la pobreza y, de paso, “corregir” a las masas populares bajo el precepto positivista de que el progreso sería indefinido en tanto se hiciera caso a lo que dicta la razón.<sup>17</sup> Todo esto acompañado de políticas educativas con el acento puesto en la educación como motor del progreso, siempre con los condicionamientos ideológicos a los que hacemos referencia. La docencia tenía una responsabilidad transformadora y se destacaba su misión casi

---

<sup>17</sup> “Tomemos un obrero cuyo trabajo está bien pago y expuesto a pocos paros, su mujer es hacendosa y gana además un pequeño salario trabajando en casa; no tienen sino uno o dos hijos. Si la sensibilidad y la inteligencia de este hombre estuviesen lo bastante cultivadas para que apreciase otros placeres que la bebida, las barajas y el café concierto, si estuviese instruido en higiene y supiese que la salud es el primero de los bienes, si para conservar la suya estuviese resuelto a refrenar varias de sus tendencias y además de todo eso tuviese una voluntad de hierro... ¡Oh, entonces cuántos cambios en su existencia! (Bunge, 1910 - 1911).” En Carballeda, A. J. (2002). *La intervención en lo social*. Buenos Aires: Paidós. p. 28.

sacerdotal. Hacia fines de siglo, Buenos Aires fue considerada modelo en América Latina y reconocida mundialmente en la acabada organización de la beneficencia<sup>18</sup>.

### *Políticas universalistas*

A partir de las investigaciones realizadas por Aguiló (2005), podemos afirmar que las intervenciones tendientes a paliar los problemas educativos y de salud pública marcaron un punto de inflexión, a principios del siglo XX, con las prácticas de tipo asistencialista y/o represivo a indigentes y menesterosos del siglo pasado. Hay algo que también las diferenciaba notablemente: las políticas de salud son realizadas en forma compartida por instituciones privadas y el Estado, mientras que en el ámbito educativo la preeminencia estatal es casi total.

En 1880 se creó el Departamento Nacional de Higiene constituyendo el comienzo de las políticas sanitarias estatales. La Ley Orgánica del Departamento Nacional de Higiene de 1891 completó este cuadro con regulaciones en materia de higiene y salud pública. Estas primeras prácticas en el campo de la salud por parte del Estado se limitaban a la Ciudad de Buenos Aires (la relación con las provincias era débil y la administración sanitaria nacional no tenía jurisdicción sobre ellas). En éstas el mutualismo ocupaba un lugar preponderante en cuanto a la atención médica. En definitiva, son las primeras acciones normativas y de corte higienista que el Estado argentino encara.

Respecto a la política de educación, la ley 1420 de 1884, instaura el Sistema Nacional de Educación por el que se consagró la educación laica, gratuita y obligatoria hasta los 14 años de edad (no sin oposición de la iglesia católica) y en 1905 la denominada *ley Lainez* facultó al Poder Ejecutivo a instalar escuelas en todo el territorio nacional a pedido de las provincias. Produciéndose de esta manera la expansión del sistema educativo (una de cuyas características fue el carácter fuertemente centralizador) a la vez que se sustraía de la esfera de la beneficencia la formación de los

---

<sup>18</sup> Ver Zuntini, L.; Comanto, M. del R. y Tamer, M. (2001, julio). El asilo, espejo de una época. *Revista "Historias de la Ciudad – Una Revista de Buenos Aires"* (Nº 10). Consultado el 3 de noviembre del 2010. <http://www.la-floresta.com.ar/documentos/elasilo>.

sectores populares y se combatía la heterogeneidad cultural de la sociedad de fin de siglo.<sup>19</sup>

Hacia 1918, la educación universitaria deja de ser un baluarte de las clases dominantes para convertirse, con la Reforma, en un elemento más de la integración nacional en aquellos años. De esta forma, la educación superior comienza a experimentar una extensión y universalización del acceso de la población durante los años posteriores a la Reforma. Pero la verdadera explosión de la matrícula opera junto a los cambios sucedidos durante los años cuarenta, en los que se modifican fuertemente las condiciones socioeconómicas de los asalariados.

En cuanto a la vivienda, aún cuando el Banco Hipotecario Nacional fue creado en 1886, no hubo por décadas una política estatal que planificara la problemática de vivienda. Hay que esperar la llegada del primer gobierno peronista para encontrar una política sistemática y masiva en estas áreas.

### ***El lugar de la política social***

En esta etapa se produce un corrimiento del centro gravitacional de la política social producto de un nuevo resultado en la disputa hegemónica. Si en la etapa de fundación del Estado argentino el centro que organizaba la respuesta a la situación indeseada era la acción privada, en esta etapa es el Estado el que comienza a intervenir como responsable. Todos los ejemplos concretos nos permiten afirmar con Aguiló (2005) que, **con el cambio de racionalidad (en cuanto a la aparición de la "cuestión social" como problema público) en esta etapa podemos observar las primeras políticas sociales implementadas en Argentina.** Es decir, existe la definición de situaciones indeseadas que afectan a grupos o individuos las cuales deben ser solucionadas desde el accionar estatal. Este proceso alcanzó su máxima dimensión en el marco del modelo socio-económico y estatal de la próxima etapa

Podemos observar cómo, a medida que avanza el modo de producción capitalista y se consolidan las relaciones sociales en él imperantes, se vuelve más necesaria la intervención del Estado para contener esos “efectos no deseados” y para legitimar dicho

---

<sup>19</sup> Según Soldano y Andrenacci (2006), la tasa de analfabetismo cae del 77% al 35% entre 1869 y 1914 junto a un crecimiento del 150% en la escolarización primaria (de un 20% a un 50% entre esos años).

modelo de acumulación. Pero en este periodo se introdujeron variables no económicas que determinaron, también, la rápida aparición de políticas universalistas: la inmigración masiva redundó en ciudades superpobladas y en la necesidad de integrar culturalmente a los recién llegados.

### ***La aparición de la política social***

Con la instalación definitiva de la sociedad capitalista industrial, la sociedad reclama y espera recibir del Estado aquellas prestaciones sociales básicas que le permitan tener un nivel de vida mínimo (establecido por esa sociedad en ese momento determinado).

Con la aparición de nuevas formas de manifestación del conflicto social, van desapareciendo las intervenciones de tipo excluyentes o bien de beneficencia, para dar lugar a una intervención estatal centralizada y permanente. Esta situación de surgimiento de la política social se produce en Europa a fines del siglo XIX: Gran Bretaña y Alemania aplicaron una serie de políticas centralizadas con el objeto de superar una situación indeseada.<sup>20</sup>

Antonio Morell (2002) dice lo siguiente al momento de explicar la situación de Europa en el siglo XVIII, sin embargo, esta reflexión es aplicable a la realidad argentina de fines del siglo XIX (considerando las distancias históricas): “en este nuevo contexto de relaciones social y/o laborales, la principal división de la sociedad ya no se dará entre ricos y pobres, ni la estructura se caracterizará por su carácter estático, sino que se iniciará lo que con el tiempo será una radical diferenciación entre aquellos que obtienen sus medios de subsistencia a través del trabajo, y por tanto ocupan una posición definida en la estructura de clases, y aquellos que, por distintas razones, no acceden a un trabajo y, en consecuencia, dirán los discursos dominantes de la época, han de ser mantenidos por el resto de los trabajadores honrados y virtuosos rebajando su nivel de bienestar. Los vagos y perezosos deben ser estigmatizados y castigados, sometiéndoles a un régimen de trabajo y disciplina tan insoportable que elimine sus malos hábitos y les haga desear acogerse a las obligaciones de un trabajo asalariado. Las personas que no

---

<sup>20</sup> Para profundizar sobre esta temática, consultar Kusnir, L. (1996). *La política social en Europa*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

son capaces de trabajar deben ser mantenidas por la sociedad, pero al mínimo nivel se subsistencia” (Morell, 2002, p.28).

Ya no se trata de la negación de la que eran objeto los nativos, gauchos, orilleros y mulatos de las primeras décadas de vida independiente. De hecho el “problema” ya había sido “resuelto” a la usanza de su tiempo: la conquista del desierto había eliminado, literalmente, el problema de fronteras con los indios. **El objetivo de las políticas sociales correspondientes a esta etapa de la historia argentina son, por un lado, la integración social de vastos contingentes de inmigrantes llegados al país; y, por otro, la provisión de algunos "servicios sociales" a las personas que constituían la mano de obra de la industrialización incipiente.** Con este tipo de intervenciones del Estado se hacen más accesibles aquellos bienes y servicios necesarios para la reproducción de la vida que el sistema capitalista va negando a medida que se consolida.

Observamos entonces que con la instalación en el país de la denominada "cuestión social" se produce el quiebre definitivo entre la lógica de la beneficencia (en donde el asistido no tiene derechos sino que prima la buena voluntad del benefactor) y la lógica del derecho social (en donde por el solo hecho de ser ciudadano se tiene el derecho a recibir ciertas prestaciones sociales).

**Este es un cambio radical: el Estado asume la responsabilidad de resolver los problemas sociales,** independientemente de que las intervenciones que se decidan y ejecuten para paliar o suprimir los problemas detectados las ejerza el propio Estado, instituciones privadas u organizaciones civiles como la Sociedad de Beneficencia, o el estado en forma mixta con alguna de éstas.

## EL ESTADO REGULADOR-INTERVENTOR

### *Una Argentina Industrial*

Desde la perspectiva de Jorge Abelardo Ramos (1957), a diferencia del proceso que la crisis del año 1930 engendró en el Brasil, donde un movimiento nacional encabezado por Vargas dirigió la evolución económica hacia una deliberada industrialización, la

caída de Yrigoyen disolvió el movimiento nacional hacia nuevos rumbos. Tomó el gobierno la oligarquía ganadera, desplazada del poder en 1916 por Yrigoyen, y sólo atinó a envilecerse ante el Imperio británico. Se estableció así la dictadura provisional del general Uriburu. Poco después, el general Justo asumía el gobierno gracias a elecciones delictuosas con las que inaugura la llamada "década infame". El conjunto de leyes aprobadas, la política de carnes, la creación del Banco Central, estuvo dictada por la exigencia británica de comprar las carnes argentinas sólo a cambio del control inglés de la economía nacional.

Pero la crisis produjo milagros inesperados. Por la ausencia de divisas y el hundimiento de los precios, el gobierno oligárquico estableció el control de cambios y aumentó los derechos aduaneros. Además, por otro lado, las economías europeas estaban muy dañadas a causa de la guerra lo que hizo que dejaran de llegar algunos productos y se iniciara un proceso de sustitución de importaciones que, combinado con los efectos de la crisis mundial y la preeminencia de las teorías keynesianas, multiplicó el crecimiento industrial nativo. Por esa razón **comenzó a desarrollarse sin apoyo oficial una industria de consideración**. Al mismo tiempo, se prohibió la inmigración europea que desde principios de siglo había colonizado la "pampa gringa" del Litoral. Con la aparición de nuevas fábricas que debían sustituir las importaciones prohibidas, se comenzó a requerir cada vez más mano de obra. Como ésta ya no podía provenir del exterior, los nuevos obreros llegaron de las olvidadas provincias agrarias del interior por lo que se modificó profundamente la fisonomía social y racial de la ciudad "casi europea" de Buenos Aires.

Otro fenómeno mundial intervino definitivamente en la historia argentina: la Segunda Guerra Mundial. Tanto los Aliados como el Eje provocaban una polarización entre bandos que era muy difícil de eludir sin pagar altísimos costos. "La vieja oligarquía argentina era anglófila y rupturista: deseaba entrar a la guerra para ayudar a sus amigas Gran Bretaña y Francia. Pero había militares patriotas, intelectuales solitarios y desconocidos revolucionarios que rehusaban apoyar a los explotadores del país en nombre de una 'democracia' que los argentinos habían dejado de conocer hacía muchos años" (Ramos, 1956, p.13). La Argentina había elegido el neutralismo, que era demasiado poderoso en el Ejército para acceder al mandato aliado de romper con el Eje.



### ***El peronismo***

El golpe cívico-militar del 4 de junio de 1943 impulsó al coronel Perón como el caudillo político del Ejército. Desde el comienzo buscó el apoyo de los obreros sin organizar (los sindicatos eran poco representativos y estaban en manos de socialistas y comunistas) y promovió la formación de grandes entidades gremiales. Las enormes corrientes de obreros provincianos y porteños ingresaron a estas organizaciones en masa y obtuvieron derechos que no habían conocido nunca. Con el apoyo abierto del embajador norteamericano Braden, la oligarquía preparó un golpe que derribó a Perón. El 17 de octubre de 1945 la respuesta de las masas populares y del sector del Ejército fiel a Perón se manifestó en gigantescas huelgas generales que devolvieron la situación a su estado anterior.

Las elecciones del 24 de febrero de 1946 legitimaron el ascendente obtenido por el joven militar en las mayorías argentinas. El triunfo electoral de Perón y sus dos gobiernos congregaron sectores sociales del más diverso origen. Aparecía como un verdadero *frente nacional* al que confluían los restos del yrigoyenismo agrario, algunos débiles sectores empresarios, socialistas que rompían con su partido, sindicalistas tradicionales y nuevos sindicalistas, importantes sectores de la Iglesia católica, grandes grupos de la clase media de provincia vinculados al mercado interno, obviamente la clase obrera y, detrás del conjunto, el Ejército.

Los obreros peronistas procedían en su mayor parte de las regiones agrarias de la Argentina e ingresaban a la industria, cambiando no sólo sus condiciones de aislamiento rural anterior por las ventajas urbanas de todo orden, sino que valoraban los aspectos positivos del régimen capitalista, en relación con las condiciones de dependencia personal agraria anterior.

El régimen peronista fundó su política, de amplia progresividad histórica, en una circunstancia coyuntural: los altos precios de los productos agrarios alcanzados en la postguerra y en las reservas de divisas acumuladas por las exportaciones argentinas no pagadas durante el conflicto. Las divisas se emplearon en la adquisición de bienes de producción y en la repatriación de la deuda externa, cáncer de la balanza de pagos. Los precios agrarios permitieron al peronismo financiar la industria. Sin embargo, como

dice Ramos, el segundo paso de la revolución peronista no fue dado: éste consistía en proseguir la industrialización no ya con las diferencias de precios de las exportaciones agrarias, sometidas a la depreciación internacional, sino mediante la expropiación de la oligarquía financiera, ganadera y comercial intacta. En ese momento la contraofensiva oligárquica derribó el régimen peronista, justamente porque el peronismo no la había destruido.

Si bien el apogeo del *Estado regulador-interventor* se encuentra durante la época del peronismo de las décadas del cuarenta y cincuenta, podemos afirmar que los principales rasgos de esta matriz sociopolítica se mantienen aún durante los gobiernos militares, y hasta mediados de la década de los setenta. Sin embargo, la relación entre Estado y movimiento obrero organizado fue el aspecto más conflictivo y cambiante del periodo que se inicia con la autoproclamada Revolución Libertadora y finaliza con el, también autoproclamado, Proceso de Reorganización Nacional.<sup>21</sup>

### ***Intervencionismo estatal y justicia social***

Siguiendo con el análisis que realiza Aguiló (2005), podemos asegurar que durante la década del '30, en gran parte de los países de Europa y América las reglas de juego en la política pública comenzaron a cambiar en el sentido de una mayor intervención estatal en la regulación y orientación de las interacciones sociales, dejando paulatinamente atrás los mecanismos asignadores del mercado nacional e internacional, propios de un período anterior.<sup>22</sup>

**Durante el transcurso de la fase del peronismo clásico (1943-1955), en Argentina se consolidó una matriz socioeconómica que, más allá de sus complejidades, construyó un esquema de protección social que garantizó legalmente la seguridad social y permitió el acceso masivo de la población a una gran extensión de políticas reguladoras en las áreas de salud, educación, vivienda,**

---

<sup>21</sup> La situación no era sencilla ya que el partido mayoritario estaba proscrito y los sindicalistas eran a la vez representantes de los asalariados y del peronismo proscrito. Esta tensión se expresa, aunque con la intervención de otras variables, en la rebelión obrero-estudiantil del Cordobazo en 1969 y otros acontecimientos similares en Tucumán, Catamarca, Corrientes y Mendoza.

<sup>22</sup> “Con respecto a las experiencias nacionales pioneras de las políticas sociales, un lugar destacado en el terreno doctrinario es el que les corresponde a Inglaterra y Alemania. La primera, como legado de la época victoriana decimonónica que plasmó a comienzos del presente siglo [siglo XX], y la experiencia alemana, por su parte, asociada a la figura de Bismarck durante el imperio a fines del siglo XIX y a la República de Weimar en la inmediata primera posguerra.” Kusnir, L. (1996) *La política social en Europa*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. p. 25.

**asistencia social y protección laboral; todo ello dentro de un esquema económico fuertemente redistributivo y basado en la industrialización sustitutiva de importaciones que diseñó, a su vez, un modelo cercano al pleno empleo.** Estas intervenciones sociales tomaban la forma de acciones legales y de derechos otorgados a personas que lograban su adscripción social mediante su status ocupacional; se basó a su vez, en fuertes identidades sociales construidas a partir del discurso político basado en la justicia y en la igualdad social y en instituciones y actores sociales que combinaron una lógica representativa entre sindicatos, trabajadores y poder político (Neri, 2007).

### *Política de trabajo*

Soldano y Andrenacci (2006) afirman que en el Estado Social (categoría equivalente a nuestro *Estado regulador-interventor*) las relaciones salariales se transformaron en un estatus, tendencialmente homogéneo, garante de ciertas condiciones de vida frente a las irregularidades del ciclo económico y los riesgos de la vida activa, incluso habilitante de procesos de movilidad social ascendente.

**Esta etapa cambió la relación entre las lógicas de intervención social “centrales” y “en las márgenes”, haciendo de las primeras, el centro de gravitación, y de las segundas, un elemento complementario.** Se consolidó un nuevo tipo de intervención en el centro basada en una protección de los asalariados por parte del Estado a través de una mayor intensidad en la regulación de los contratos de trabajo, del crecimiento de los salarios reales y de la extensión cualitativa y cuantitativa del “salario indirecto” en forma de seguros sociales. Estas transformaciones se pusieron en marcha con la inauguración de una relación menos conflictiva entre capital y trabajo a partir de la intervención estatal en los conflictos salariales. Este proceso selló la alianza estratégica entre sindicatos y gobierno. La masiva afiliación de los asalariados y la creciente obligatoriedad de los aportes a fondos sociales convirtieron a las federaciones sindicales en el anclaje básico de la protección social argentina (Andrenacci et al., 2004a).

El aumento del salario real se convirtió en el elemento primordial de transferencia de ingresos de tipo redistributiva. Además de la intervención gubernamental en las

negociaciones salariales, casi siempre a favor de los trabajadores, la disminución de los costos de la canasta familiar (alquileres, servicios públicos, etc.) incidió decisivamente en la mejora del salario real. En los años del peronismo aparece la figura de las asignaciones familiares que estudiaremos con mayor detalle más adelante.

Con la creación del Instituto Nacional de Previsión Social se extendió la cobertura previsional a la casi totalidad de los asalariados, de 482.000 en 1943 a 4.691.000 en 1954 según Soldano y Andrenacci (2006), y se transformaron los regímenes de capitalización en sistemas de reparto.<sup>23</sup>

### *Política universalista*

Los cambios sucedidos durante el periodo correspondiente al peronismo clásico (1943-1955) fueron clave también para el conjunto de políticas de corte universalistas.

En cuanto a la educación pública, tanto la creación de instituciones educativas como la matrícula se estancaron en el periodo 1930-1943, pero las políticas del gobierno posteriores produjeron una enorme masificación de la enseñanza media y secundaria.

En relación a las políticas de salud, se destaca la centralización de todos los entes dedicados al tema en la Dirección Nacional de Salud (en 1944). También se sancionó el Código Sanitario Nacional en 1947 con la elevación de la Secretaría de Salud al rango de Ministerio. Sin embargo, la expansión de la red de hospitales públicos y de su capacidad de atención será resultado del esfuerzo presupuestario de los gobiernos provinciales y de la Fundación Eva Perón. (Soldano y Andrenacci, 2006) De todas formas, el sistema de salud sigue siendo compuesto, es decir, también intervienen fuertemente las obras sociales sindicales y el sector privado. Según Aguiló (2005), la denominada Revolución Libertadora (1955-1958) pretendió sin éxito reducir el sistema de salud. Lo mismo puede decirse de la administración radical de Frondizi que intentó reordenarlo y racionalizarlo. Con el nuevo gobierno militar del general Onganía (1968-

---

<sup>23</sup> “En la década peronista se logró la extensión de la cobertura previsional a casi la totalidad de la población económicamente activa. El único sector que faltaba incorporar, los trabajadores del servicio doméstico, obtuvo su régimen jubilatorio en 1956, un año después del derrocamiento del gobierno peronista. La expansión de la cobertura real se multiplicó por casi seis veces entre 1939 y 1949”. En Alonso, G. V. (2000). Evolución histórica del sistema de seguridad social argentino. En Política y seguridad social en la Argentina de los '90 (p.p. 45-79). Madrid: Miño y Dávila Editores. p.54.

1972) se debilitó la presencia del sector público en el campo y se facilitó el desarrollo del sector privado reforzado por el cambio de modalidad de operación de las obras sociales que de prestadoras directas pasan a ser intermediarias entre sus afiliados y el sector privado. Este proceso se consolida con la sanción de la Ley 18.610 de Obras Sociales de 1.970 que otorgó el manejo de las mismas a los sindicatos y estableció un piso de contribución para trabajadores y empleadores para su financiamiento.

En cuanto a la política de vivienda, la presencia del Estado se inicia en forma más sistemática y con carácter masivo bajo el gobierno peronista, se intensifica la política crediticia hacia el sector basado en la gran disponibilidad de recursos provenientes de los sistemas de seguridad social. Esta forma de financiamiento hace crisis en los años sesenta, momento desde el cual se apelan a distintas fuentes para financiar estas políticas. Este esquema se completa en el año 1972 en el que por Ley 19.929 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) con el objetivo de completar la política llevada a cabo por el Banco Hipotecario Nacional financiando viviendas multifamiliares y obras de infraestructura y equipamiento comunitario (Aguiló, 2005).

El cambio más acentuado en políticas universales se produjo con la estatización de los servicios públicos. Durante el periodo correspondiente al peronismo clásico se nacionalizaron o se crearon instituciones públicas de servicios en las comunicaciones, en una parte importante del sistema de transporte urbano e interurbano, en la infraestructura sanitaria y en los servicios de energía.

#### *Política de asistencia*

La asistencia social fue efectivizada por primera vez en términos de derecho ciudadano poniendo en crisis la lógica de los dispositivos filantrópico-caritativos de la beneficencia.<sup>24</sup> **A pesar de la necesidad de crear un sistema público de asistencia a la pobreza que integrase distintas intervenciones bajo el ámbito Estatal, el grueso**

---

<sup>24</sup> En la década de 1930, después de la crisis mundial, la Sociedad de Beneficencia se cobija bajo la protección de la Iglesia, buscando evitar el reclamo cada vez más fuerte, aún de los sectores nacionalistas, de instrumentar políticas más centralizadas desde el Estado. Sin embargo, todavía en la década del treinta, las relaciones entre la cúpula del Estado y las señoras de la Sociedad de Beneficencia pasan principalmente por los vínculos personales. Pero es unos años más tarde cuando se evidencia cómo la organización estatal toma cada vez más injerencia en la política social. Es evidente que ante la creciente burocratización del Estado, las "damas" pertenecen al pasado.

**de la política asistencial pública se canalizó a través de la Fundación Eva Perón.**<sup>25</sup>

Desde la perspectiva de Soldano y Andrenacci, la Fundación Eva Perón realizó un doble tipo de acción: la “ayuda social directa” –distribuciones de bienes (muebles, ropa, juguetes, máquinas de coser, medicamentos y equipamiento médico) y de dinero (efectivo y becas)- y el mantenimiento de una infraestructura de instituciones asistenciales –hogares de tránsito de ancianos y proyectos de vivienda, hospitales, centros recreativos, colonias de vacaciones, proveeduría de bienes a precios subsidiados-. Por otro lado, manejaba fondos provenientes del Estado, principalmente, al igual que la Sociedad de Beneficencia, disuelta dos años antes de la creación de la Fundación. Este mecanismo tuvo que ver, seguramente, con la doble significación que adquiriría este instrumento cuasi-estatal: por un lado la consolidación de la idea de obligación del Estado en la atención a la pobreza y, por otro, el descubrimiento del potencial electoral y político de la asistencia social.

Como afirma José Luis Moreno (2004), es notable cómo la Fundación adoptó el mismo criterio de su antecesora, la Sociedad de Beneficencia, que utilizaba los fondos del Estado y de los particulares, pero manejaba con discrecionalidad la ayuda según su visión de la política.

### ***El lugar de la política social***

**En el transcurso de la primer parte de la etapa que denominamos del *Estado regulador-interventor*, se consolida definitivamente la política social en Argentina.** Podemos afirmar que operó una centralización planificada desde el Estado Nacional que ordenó en gran medida tanto la política de trabajo como la universalista y la asistencial. Es decir, existió un consenso respecto a las prioridades fundamentales, a lo que es deseable, y un reconocimiento de la responsabilidad pública que concierne al Estado sobre esa cuestión que se tradujo en la definición de un umbral claro debajo del cual los

---

<sup>25</sup> Es muy probable que haya sido falso el relato que instaló la Revolución Libertadora de 1955 sobre que Eva Perón mandó a disolver la tradicional Sociedad sólo por egoísmo. Es más razonable pensar que la decisión de “sacarlas del medio” ya estaba tomada mucho antes de su formal disolución.

Como dice Susana Delgado en “*Los tachones del discurso que refuerzan el mito: El enfrentamiento entre Eva Perón y la Sociedad de Beneficencia*”, 2009, hay dos factores fundamentales que contribuyeron a la disolución de esta Sociedad: el manejo de un presupuesto en manos de un sector de la oligarquía, a su vez femenino y católico, y el anacronismo del concepto de “caridad” frente al de “justicia social” más propio del Estado Moderno de Bienestar. En rigor, la suerte de la tradicional institución estaba conceptualmente sellada desde mucho tiempo antes de que Evita pudiera tener injerencia alguna. La beneficencia, tal como se la concebía y practicaba hasta entonces en nuestro país tocaba su fin para dar paso a la justicia social.

sujetos se convertían en acreedores de la ayuda estatal (sea una mejora en las condiciones laborales, sea a través de la asistencia directa).

### ***La consolidación de la política social***

En coincidencia con Grassi (1994), entendemos al Estado de Bienestar como la experiencia institucional de un pacto de dominación, como un actor corporativo, y como un espacio de lucha social, que formó parte de un modelo de acumulación relativamente exitoso, en términos de la contradicción acumulación-legitimación. Es decir, el Estado de Bienestar fue parte constitutiva del modelo de acumulación que podemos llamar keynesiano. A su vez, fue el aparato que garantizó la acumulación capitalista durante ese periodo a través de un conjunto de mecanismos legitimadores de dicha acumulación que se cristalizaron en una política social activa. El sistema de políticas sociales que emerge de la administración peronista era coherente con el tipo de Estado y con el tipo de políticas públicas inherentes ese modelo de desarrollo socio-económico.

Con el incremento del pauperismo, éste se transforma en un problema social donde los ciudadanos libres que venden su fuerza de trabajo en el mercado se convierten en la población objeto de las intervenciones. En el mismo movimiento, de filantropía a derecho social, es el Estado el que se va haciendo cargo de las nuevas acciones que enfrentan la problemática. Sin embargo, en el esquema del Estado Social, la pobreza no constituía un elemento central ni como problema social ni como objeto de intervención pública; si bien en algunos enclaves la pobreza existía, lo hacía de manera residual y nunca de manera masiva como la conocemos actualmente (Neri, 2007). Fue la categoría de ciudadano, y de trabajador en el caso argentino, la que se convirtió en el objeto de la intervención social.

Kusnir (1996), afirma que el Estado de Bienestar se institucionalizó en la Europa Occidental de la segunda posguerra, al producirse un rápido crecimiento de las políticas y programas sociales en muchos de los países y que este desarrollo estuvo asociado con un largo ciclo de expansión económica y con el éxito que los países beligerantes exhibieron en los procesos de reconstrucción y posterior progreso de sus aparatos productivos, tecnológicos e institucionales.

Este cambio en la relación estado-mercado-sociedad tuvo expresiones particulares en cada país. Acordamos con Aguiló que el desarrollo del Estado de Bienestar argentino operó mediante una acumulación superpuesta de distintas lógicas que terminaron constituyéndolo en un “híbrido institucional”<sup>26</sup> que se podría llamar “modelo argentino” por sus particularidades distintivas respecto de los modelos más “puros” que tuvieron lugar en algunos países desarrollados.<sup>27</sup>

### ***El modelo argentino***

Los inmigrantes de principio de siglo ya están absolutamente fundidos con la sociedad argentina y el problema de la integración cultural está resuelto. Con el proceso de sustitución de importaciones, se produce un movimiento migratorio interno enorme que inclina la balanza hacia una vida mucho más urbana que rural y, conjuntamente, se consolida la relación salarial a través de la cual los ciudadanos (antes peones de campo, hoy trabajadores industriales) irán adquiriendo un conjunto de derechos atados a su calidad de trabajador.<sup>28</sup>

**En nuestro país, la expansión de los derechos sociales, no está ligada a la expansión de la ciudadanía, sino a la constitución misma de la categoría de “los trabajadores”.** Éste será, para el ordenamiento hegemónico, el umbral que define quiénes merecen la intervención y quiénes no. Como vemos, este umbral es relativamente alto, lo que nos permite deducir que el modelo de sociedad al que se

---

<sup>26</sup> “En el contexto de América Latina, Argentina es un caso pionero en el desarrollo de las instituciones típicas del Estado de Bienestar. Sin embargo, el régimen argentino tenía sus particularidades en comparación con los modelos europeos, especialmente: i) ausencia de partidos políticos competitivos durante gran parte de su desarrollo; ii) configuración híbrida combinando elementos de los distintos ‘régimenes’ vigentes en los países centrales; iii) ausencia de instituciones típicas como el seguro de empleo, que recién aparece a comienzos de la década de los ’90, en la fase de crisis y retracción del sistema.” BARBEITO, Alberto y LO VOLO, Rubén (2002) “*La reconstrucción económica y social después del consenso de Washington: el ingreso ciudadano*”, en “*La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*”. Por VAN DER VEEN, Robert; GROOT, Loek y LO VUOLO, Rubén, editores. Pág. 431.

<sup>27</sup> Para profundizar sobre los tipos de Estado de Bienestar europeos, consultar MONTAGUT, Teresa (2000); “Política social”, Editorial Ariel, S.A., Barcelona. También consultar BARBEITO, Alberto y LO VOLO, Rubén (2002) “*La reconstrucción económica y social después del consenso de Washington: el ingreso ciudadano*”, en “*La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del ingreso ciudadano*”. Por VAN DER VEEN, Robert; GROOT, Loek y LO VUOLO, Rubén, editores. Además, ver HINTZE, Susana; “Políticas sociales Argentina en el cambio de siglo: conjeturas sobre lo posible”; 1ª ed.; Buenos Aires; Espacio Editorial; 2006.

<sup>28</sup> “En la década del ’40, el populismo consolidó el modelo de seguro social que, al vincular fuertemente a la condición de trabajador el acceso a la ciudadanía social, tiende a fragmentar y estratificar siguiendo las líneas de la estructura ocupacional. Pero en el caso argentino los procesos anteriormente referidos, junto con el bajo porcentaje de población rural y persistentes condiciones de pleno empleo, otorgaron a la fusión de trabajo asalariado/ciudadanía un considerable grado de universalidad y al sistema de seguridad social un menor grado de estratificación comparado con otros de América Latina”. ALONSO, Guillermo (2000); “*Política y seguridad social en la Argentina de los ’90*”, Miño y Dávila Editores, Madrid. Pág. 46.



aspiraba llegar a través de las intervenciones sociales (eso que llamamos “situación deseable”), era mucho mayor que el definido en la etapa del capitalismo oligárquico.

**En síntesis, los procesos simultáneos y relacionados de industrialización, urbanización, salarización y sindicalización, combinado con la ampliación de los derechos laborales y la existencia de pleno empleo, produjo un mecanismo de inclusión en el que la condición de trabajador se asimilaba con la de ciudadano.** A través de la pertenencia sindical se obtenía el derecho a cierto piso mínimo de bienestar individual. La política social en los márgenes se aplicó de manera residual para aquellos que no accedían a un nivel mínimo de calidad de vida, bien porque fueran desempleados, bien porque fueran inválidos para el trabajo. Por esta razón, se hace comprensible que la política asistencial no haya sido centralizada y gestionada directamente por el Estado. La universalización, en el caso argentino, se derivó de la amplitud de la categoría de trabajador, casi superpuesta a la de ciudadano, más que de la ampliación de los derechos de ciudadanía.

En palabras de Andrenacci, Falappa y Lvovich, “por la relevancia que tomó el empleo asalariado en la división social del trabajo, los patrones de intervención ‘centrales’ se han manifestado como instancias de consolidación de los efectos integradores de las relaciones salariales; los patrones de intervención ‘marginales’ tendieron a ser compensatorios del no acceso al mercado de trabajo, creando integraciones alternativas parcial o totalmente tuteladas” (Andrenacci et al., 2004a, p.84). Desde la perspectiva de Barbeito y Lo Vuolo (2002), “no existían políticas de ingresos que atiendan la categoría de ‘trabajadores pobres’, ni programas asistenciales de empleo no seguro para desempleados. Los ingresos de la población se sostenían fijando niveles mínimos y de convenio en el marco de empleo, y las escasas políticas asistenciales distribuían bienes y servicios, no dinero” (Barbeito y Lo Vuolo, 2001, p.431).

Luego del golpe de Estado de 1955 y a pesar de los intentos de revisar la política social peronista (con la revocación de la Constitución de 1949 que consagraba los derechos sociales y laborales, por ejemplo), no se observan grandes cambios respecto de lo que denominamos *política de trabajo* –la centralización de las cajas previsionales se produce en 1958 y de sus sistemas de reglas en 1969; en 1963 la ley regula por primera

vez un salario mínimo obligatorio e indexable; en 1970 se consolida el régimen de seguros de salud de las Obras Sociales- (Soldano y Andrenacci, 2006). Las *políticas universales* mantuvieron y profundizaron las tendencias anteriores ampliando el piso de protección garantizados por la educación, la salud y los servicios públicos. Las *políticas asistenciales*, por su parte, continuaron ocupando un lugar marginal en el marco de una economía de pleno empleo y masivamente formal.

El cuestionamiento al Estado y las propuestas privatizadoras, habían comenzado a discutirse en el país ya a partir de 1955, con la Revolución Libertadora. Sin embargo, a pesar de la inestabilidad política característica de la sociedad argentina y de la llegada al poder de las expresiones más conservadoras, las condiciones básicas del modelo se sostuvieron. Aún bajo gobiernos oligárquicos y dictatoriales, transgresores sistemáticos de los derechos políticos, se mantuvieron los derechos del trabajo y las políticas sociales por la resistencia activa del sindicalismo y los sectores peronistas.

## ESTADO NEOLIBERAL REPRESOR

Esta etapa de la historia argentina comprende lo sucedido a partir de la irrupción de la última dictadura cívico-militar en marzo de 1976 hasta la caída del presidente Fernando De la Rúa por la movilización popular de diciembre de 2001. Este periodo se titula “neoliberal”, porque estuvo caracterizado por la aplicación de un tipo particular de políticas económicas. Recomendadas por los organismos multilaterales de crédito y los gobiernos de los países centrales desde el *Consenso de Washington*, estas políticas comenzaron a aplicarse en nuestro país con el gobierno de facto de Jorge Rafael Videla y vivieron su hora de mayor hegemonía durante el gobierno de Carlos Saúl Menem (1989-1999). Este modelo se mantuvo incólume hasta diciembre de 2001, al menos.

Este periodo se caracterizó por la ligazón que existió entre la introducción de un modelo de acumulación que benefició a los grandes capitales trasnacionales -el neoliberalismo- y la represión brutal y constante que allanó el camino para dicho modelo.

Desde la perspectiva de Estela Grassi, para entender las razones de la crisis global del modelo keynesiano debemos advertir que “si bien el alza de los precios del petróleo de 1974, desencadenó la crisis del modelo de acumulación keynesiano y su Estado de Bienestar, hay que rastrear las raíces de la misma en los años sesenta. Entonces comienza a verificarse una caída del ritmo del aumento de la productividad y una explosión significativa de los conflictos laborales, a lo que se sumó la introducción de nuevas tecnologías que modificaron la organización taylorista del trabajo” (Grassi, 1994, p.25). En América Latina, esta crisis se pudo observar en el estancamiento de la expansión industrial, en el crecimiento de los conflictos sociales y en el incremento de la represión por parte del Estado.

### *El Estado regulador interventor fue puesto en crisis*

Hasta ese momento, el Estado Social argentino no había mostrado grandes fisuras en cuanto a la situación social. Los niveles de empleo seguían estando en el nivel considerado de pleno empleo y los sistemas de salud y educativos no reflejaban signos de crisis. Los conflictos, por el momento, estaban circunscriptos a problemas netamente políticos. Esta situación de relativo éxito del modelo regulador-interventor desalentaba las posibles críticas: las políticas de Estado no podían ser modificadas totalmente porque no existía un consenso que certificara dicha necesidad de cambio. Por esta razón, desde 1955 en adelante, las sucesivas dictaduras cívico-militares fueron recrudesciendo sus métodos represivos dirigidos al movimiento obrero principalmente, el partido mayoritario fue proscrito durante dieciocho años, los sindicatos fueron frecuentemente intervenidos, las cámaras legislativas y la Corte Suprema de Justicia anuladas, la Constitución Nacional reemplazada por estatutos militares, etc. Sin embargo, la relativa homogeneidad que caracterizó a la sociedad Argentina de mediados de siglo no había cambiado mucho.

Las grandes mayorías gozaban de los mejores niveles de vida jamás alcanzados en la historia Argentina. Entonces, ¿por qué entró en crisis el Estado Social? La respuesta es que el Estado Social no entró en crisis, sino que fue puesto en crisis por algunos sectores nacionales que habían visto disminuida su tasa de ganancias y actores transnacionales interesados en introducir sus productos al país sin regulaciones de ningún tipo.

Parece repetirse la disputa del siglo XIX entre *Partido Americano de San Martín* y el *Partido Europeo de Rivadavia*.

### ***La dictadura cívico militar***

Cuando en Noviembre de 1974 se instaura el Estado de Sitio en el país, se inicia un proceso de avance gradual en la intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política e institucional argentina. Este proceso se aceleraría y profundizaría con la toma del poder por los militares en la madrugada del 24 de Marzo de 1976<sup>29</sup>. Los sucesos que sobrevendrían, serían la estocada final que recibiría el movimiento obrero, golpeado sistemáticamente desde 1955. La mentada “reorganización nacional” constituiría un golpe de fuerza de los sectores concentrados en su estrategia de lucha abierta y violenta contra los sectores populares iniciada con el derrocamiento de Perón.

Por supuesto, las causas profundas de la violencia política, que tuvo su expresión acabada en el transcurso del gobierno de facto, no encuentra sus orígenes únicamente en la disputa por el modelo económico, sino en una multiplicidad de factores propios de la cultura política argentina, muchas veces sometida al imperialismo.<sup>30</sup>

Aquél régimen justificó ideológicamente primero, a través de la Doctrina de la Seguridad Nacional, y luego aplicó métodos de terrorismo de Estado y genocidio ideológico con la existencia de persecuciones, secuestros, torturas, asesinatos, y todo tipo de crímenes contra la humanidad con el argumento de que existía un “enemigo interno”.<sup>31</sup> El resultado inmediato del terrorismo de Estado fue la disminución drástica de de la masa crítica por la imposición del gobierno del miedo y la apatía, con la

---

<sup>29</sup> “Isabel” Perón es derrocada por las FF.AA. y se instaura el Proceso de Reorganización Nacional. El país atravesaba ya uno de los momentos de mayor fragmentación política tras los repetidos golpes de Estado y el surgimiento de grupos armados clandestinos. Desde 1975 existían decretos secretos que ordenaban a las Fuerzas Armadas a “aniquilar” los “elementos subversivos” en algunas regiones del país. Pero su objetivo profundo era lograr la definitiva derrota del los sectores populares, sean estos subversivos o simples disidentes.

<sup>30</sup> En 1930, las FF.AA. derrocaron al gobierno popular de Yrigoyen; en 1943, al gobierno oligárquico de Castillo; en 1955, a Perón; en 1962 al gobierno de Frondizi; en 1966, a Illia; y en 1976 a “Isabelita”. Semejante regularidad en los pronunciamientos militares indica claramente que la sociedad argentina sufre una particular disfuncionalidad: la Argentina está a mitad de camino entre el capitalismo avanzado tal cual se dio en Europa y Estados Unidos y una estructura petrificada, puramente agraria, comercial y pastoril, típica de una semicolonía disfrazada con un barniz superficial de modernidad. La vieja oligarquía no deja avanzar hacia el capitalismo y la débil burguesía nacional es incapaz de eliminar a la oligarquía. El Ejército se ha hecho intérprete, según las circunstancias y el nivel político de la oficialidad, de uno u otro sector.

<sup>31</sup> Este terrorismo sistemático no era una novedad: la “Doctrina de la Seguridad Nacional”, enseñada en la Escuela de las Américas para muchos militares latinoamericanos, era una creación del Pentágono para evitar la proliferación de frentes adversos a su política; los métodos genocidas, por su parte, fueron enseñados por los militares franceses de la guerra de Argelia a los mismos militares latinoamericanos. Por supuesto, nada hubiera sido posible sin la colaboración directa de sectores locales, que fomentaron esta extraña formación profesional militar.

consecuente desintegración de las redes de solidaridad básicas. Este régimen violento allanó así el camino para la aplicación de políticas muy impopulares de corte neoliberal en la economía y cumplió al pie de la letra la tarea que le cabe a los países semicoloniales en el proceso mayor del imperialismo. Con la dictadura militar comienza un proceso de re-liberalización de la economía argentina al son de las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito que pregonaban la necesidad del *ajuste estructural*. “La política económica implementada por la dictadura militar a partir de marzo de 1976 vino a poner fin a la etapa conocida como de Industrialización por Sustitución de Importaciones” (ISI) (Costa, 2010, p.15).

Aquella crisis en que fue puesto el Estado de Bienestar -por la falta de garantías de acumulación que el modelo keynesiano ofrecía a los sectores concentrados de la economía mundial- sobrellevó efectos mucho más profundos en los países endeudados. En 1982, cuando estalló la *burbuja de los petrodólares*, se restringieron los préstamos financieros a la vez que subieron las tasas de interés internacionales. Los países deudores ya no pudieron continuar salvando los vencimientos con más y más endeudamiento “barato” y se terminó la ilusión.<sup>32</sup> Los capitales extranjeros optaron por no invertir más en los países del tercer mundo y retiraron sus planes de inversión en ellos. “Paralelamente, -y aún en el contexto del neoliberalismo hegemónico- las naciones centrales impusieron un fuerte proteccionismo económico que hicieron caer las exportaciones de América Latina. Al mismo tiempo, entre las medidas de ajuste estructural recomendadas imperativamente por el FMI y el BM se incluía, para las naciones endeudadas, la apertura de sus mercados” (Grassi, 1994, p.27).

La dictadura militar, muy deslegitimada por la represión, la censura, los negocios oscuros y los pésimos resultados económicos, intenta salvarse apelando a un viejo sentimiento patriótico y yendo a la guerra de Malvinas. Tras el rotundo fracaso militar en la guerra, no había más que decir, la transición democrática era la única salida.

---

<sup>32</sup> Yrigoyen (1916-1922) disminuye considerablemente el peso de la deuda, Perón (1946-1955) termina de cancelar unos 264 millones, dejándola en cero. Entre 1955 y 1976, en el transcurso de veintiún años, se habían acumulado 7.800 millones de dólares de Deuda. Durante la última dictadura, entre 1976 y 1983, se multiplicó por seis la Deuda Externa Argentina: pasó de 7.800 a 45.000 millones de dólares, es decir, 37.000 millones en sólo 6 años. Desde aquél entonces, el factor “deuda externa” aparece como determinante de la economía nacional. En el periodo de Alfonsín (quien no realiza el pregonado “juicio a la deuda”, por su carácter de ilegítima), la deuda crece a 58.000 millones, en gran parte por el crecimiento de las tasas de interés sucedida en 1982. Durante la década menemista, la deuda pasó a 146.000 millones de dólares. Información obtenida de Pontoni, A. “*Deuda, Default y Canje*” en [www.clubmacro.org.ar](http://www.clubmacro.org.ar), 25/01/10.

## *Alfonsín*

Para 1982, Raúl Alfonsín se había convertido en un activo denunciante de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Esa imagen y las promesas de recomposición institucional lo llevaron a ser el primer presidente *post proceso*. En la década del '80, una vez desactivada la resistencia popular, comienza a desmontarse el Estado interventor. El quiebre del modelo de acumulación, que pone en crisis el estilo de gestión estatal es paradójicamente coincidente con la etapa de democratización de buena parte de los países latinoamericanos.

Queda claro que la disputa hegemónica de aquellos años había sido resuelta por la fuerza. El debate sobre el lugar que debía ocupar la Argentina en el concierto de naciones estaba torcido hacia la derecha desde Videla en adelante. La discusión política estaba vedada y el debate se escondía bajo un lenguaje técnico. Además, cualquier asomo de pretensiones progresistas debía tener en cuenta que las fuerzas políticas que engendraron el modelo neoliberal, cuidaban celosamente su rumbo y conservaban aún su poderío. Alfonsín no tuvo muchas oportunidades de romper esa hegemonía. Aunque hubiera querido hacerlo, no contaba con la fuerza política necesaria.

Como bien afirman Falappa y Andrenacci (2009, p.46) “el gobierno de la transición democrática (1983-1989), en su impulso refundador inicial, intentó rediseñar la política social en clave ciudadana, buscando romper con la tradición corporativa y segmentada del país. El experimento enfrentó la fuerte oposición política de unos sindicatos que no estaban listos para ceder el control de los ámbitos que acababan de volverse a procurar”. Por estos motivos, el gobierno de Alfonsín, que estaba más preocupado por la gobernabilidad que por otra cosa, no pudo introducir elementos que tendieran a una reconstrucción de la política social en clave de ciudadanía y continuó el anclaje histórico en la figura del trabajador.

Por otro lado, la crisis de 1989, que debió afrontar Alfonsín, fue una de las más graves junto con las de 1975, 1981 y 2001. Hacia finales del gobierno radical, con la hiperinflación, se siguieron socavando los elementos sobre los que descansaba la estructura del Estado Social argentino.

### *El menemismo*

Con alevosas mentiras durante su campaña electoral, Carlos Menem accedió a la primera magistratura con una tarea clara: gestionar la liberalización de la economía. Las promesas de salarizado y revolución productiva, que enunciara durante su campaña, quedaron en la puerta de la casa rosada.

En el contexto de esta larga etapa, las políticas económicas de la década de 1990 constituyen la expresión más acabada y la verdadera culminación del proyecto desindustrializador. Durante estos años, la retirada del Estado cobró un impulso vigoroso a través de un salvaje programa de privatización de las empresas y servicios públicos, alcanzando incluso al sistema estatal de jubilaciones en su conjunto. Al mismo tiempo se desregularon prácticamente todos los campos de la actividad productiva local en el contexto de una indiscriminada apertura de la economía al mercado mundial, dando lugar a una libertad sin precedentes tanto para el tránsito de bienes como para los flujos financieros internacionales (Costa, 2010, p.16).

Bajo la dictadura militar y el gobierno de Menem, el endeudamiento público resultó funcional e indispensable a la puesta en práctica de un modelo económico de apertura comercial y financiera en el marco de una sobrevaluación del peso, provocada en un caso por la “tablita” y en el otro por la *convertibilidad*. La convertibilidad consistió en un sistema de paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar estadounidense. Los argentinos compraban a precios baratos lo que importaban, pero el boom de importaciones sólo podía ser financiado con recursos externos, los que fueron obtenidos a través del endeudamiento del sector público (déficit de cuenta corriente financiado con deuda).<sup>33</sup>

Menem sería considerado “el mejor alumno” de las recetas económicas del Consenso de Washington.

---

<sup>33</sup> “La Convertibilidad representó el intento de extirpar de raíz la cultura inflacionaria arraigada en la conducta de los agentes (y reflejada incluso en la estructura de contratos y otras adaptaciones institucionales) tras décadas de inestabilidad. El proceso de adaptación a este contexto había introducido un sesgo inflacionario en la economía argentina y, combinado con otros factores desestabilizadores, había contribuido al estallido de dos episodios hiperinflacionarios hacia finales de la década del ochenta y principios de los noventa.” Ministerio de Economía y Producción, República Argentina (2004). Análisis 1. Crecimiento, Empleo y Precios. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm) p. 14.

### ***La intervención estatal en contra del Estado***

La problemática de la crisis del modelo keynesiano de acumulación, se dio a conocer como la “crisis del Estado de Bienestar, que estaría agotado por sus propias lógicas”. Bajo las leyes del dogma liberal, se encontraron las causas de tal disfunción en la intromisión de la política en el mercado; esto es, en las regulaciones e intervenciones del Estado que “entorpecían la libre y justa asignación de recursos que hace el mercado de forma automática”. Soportada por estos argumentos, la solución consistió en liberalizar la economía: desenganchar el pesado trasto estatal a la vez que se redefinían las relaciones sociales hacia una mayor mercantilización.

En definitiva: “durante la década de los ’90, el Estado Nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización)” (Oszlak, 2000 en Hintze; 2006, p.38).

### ***El modelo y el Estado***

Siguiendo con nuestro esquema analítico, no es posible independizar la crisis en que se puso al Estado interventor, de la crisis de un modelo de acumulación cuya legitimidad se sostuvo en la expansión de la seguridad social y los derechos sociales como derechos de ciudadanía (y como derechos del trabajador en el caso Argentino). El surgimiento de un nuevo modelo de acumulación -en este caso el neoliberal- tuvo su correlato institucional en las reformas del Estado sucedidas en los primeros años de la década de los ’90.

Dichos procesos constituyeron un extenso programa de ajuste que tuvo, como pilares centrales, la privatización de bienes públicos y servicios, la reducción del gasto social y la desregulación del mercado de trabajo, en un marco de apertura económica y restricción de las funciones estatales que tuvo como objetivo dar un rol protagónico al mercado y a la empresa privada (Neri, 2007).



### *Neoliberalismo y cuestión social*

Las transformaciones reseñadas y las que se presentarán a continuación permiten aseverar que la sociedad argentina que resulta del periodo considerado es otra respecto de buena parte de sus características históricas. Y esto es resultado de un proceso complejo de construcción neoliberal que “estuvo lejos de ser, únicamente, una ideología y un modelo económico, porque fue comprometiendo cada espacio de la vida social y fueron enjuiciados valores, instituciones y modos de ser, hasta trastocarse aquello que constituía los rasgos por los cuales la Argentina se pretendía diferente de América Latina: una estructura social sin contrastes agudos y una cierta discreción y distinción cultural referenciada en la modernidad que homogeneizaba (relativamente) por lo menos a la población urbana” (Grassi, 2003<sup>a</sup> en Hintze, 2006, p.30)

**La situación de protección social casi universal, con sujetos colectivos fuertes y legitimados, que caracterizó a la sociedad argentina del Estado Social, contrasta enfáticamente con el modelo de acumulación neoliberal. En el nuevo modelo, el sujeto colectivo acreedor de los derechos sociales se desagrega en un sinnúmero de casos individuales cuya suerte depende exclusivamente de las leyes del mercado y de las capacidades individuales de cada uno.** A esta matriz ideológica, le corresponderán un conjunto de políticas públicas coherentes que comparten un denominador común: la desregulación, o, dicho de otra forma, la intervención del Estado en contra de los sectores trabajadores.

#### *Política de trabajo*

“En la década de 1990 se asistió a una importante profundización del patrón de crecimiento vigente desde la irrupción de la última dictadura militar, a partir del proceso de reformas estructurales y de la política de sostenimiento de una moneda apreciada. Este fenómeno tuvo profundas consecuencias sobre el mercado de trabajo. [...]La configuración macroeconómica resultó sumamente perjudicial para la creación de empleo y, a largo plazo, para la economía en su conjunto” (Costa, 2010, p.183).

“Del conjunto de acciones económicas claves que habría de afectar críticamente la situación social, destacan aquellas ligadas al mercado laboral, tanto en términos de empleos, como de la relación salarial. Durante los años iniciales del tercer gobierno

encabezado por Perón hasta su muerte (1973/74), y antes de que se desatara la etapa embrionaria de la crisis del modelo de centralidad estatal, el nivel de remuneración de los salarios industriales era significativamente alto. Luego, durante la dictadura iniciada en 1976, la caída con relación a las anteriores marcas fue notoria, pero no tanto como lo sería a lo largo del gobierno radical, donde, sobre todo en su etapa final (1989), se registraron muy bajos salarios” (Acuña, Kessler, Reppeto, 2002, p.4).

Existió una fuerte restricción de la influencia sindical en la negociación colectiva tripartita con Estado y patronales que produjo una fuerte caída del salario real, un disciplinamiento represivo de la mano de obra y la intervención del sistema de Obras Sociales. Todas estas medidas estuvieron dirigidas a debilitar principalmente al aparato sindical y garantizar la rentabilidad de los sectores concentrados de la economía.

De modo acorde al diagnóstico que el nuevo complejo hegemónico neoliberal hace de la coyuntura económica internacional de los setenta y ochenta, las intervenciones públicas se orientan a la desregulación general del mercado de trabajo y la reducción del peso relativo de los costos laborales.

La aparición de las curiosamente denominadas “políticas activas de empleo” completa esta transformación. El achicamiento del mercado de trabajo es tal, que se trata de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario (la más importante de las cuales ha sido el Plan Trabajar, complementado a partir de 2000 con el Programa de Emergencia Laboral, masificado desde 2002 con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, todos financiados por el Estado argentino y el Banco Mundial)<sup>34</sup> (Soldano y Andrenacci, 2006, p.72 y 73).

#### *Políticas universalistas*

Parte del mismo diagnóstico hegemónico (sostenido por una trama de intereses y una cosmovisión teórica, aceptado e implementado transversalmente por partidos políticos de origen múltiple) fue la necesidad de reducir el peso fiscal del Estado.<sup>35</sup> Esto

---

<sup>34</sup> Estas instancias revisten para sus receptores carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente sean presentadas como programas asistenciales a desempleados con contraprestación en forma de trabajo. La creciente extensión e importancia política de estos programas da cuenta de las profundas modificaciones de la estructura del empleo en la Argentina.

<sup>35</sup> En el Informe Anual del Banco Mundial de 1988 se cita la “preocupación” por el déficit fiscal, al que se considera la fuente del endeudamiento y de la inflación. Reconociendo la “fuerte contracción del consumo y la inversión”,

dio lugar, en términos de la *política universalista*, a estrategias de revisión de las competencias públicas de educación, salud e infraestructura social. En la educación y la salud públicas, las estrategias se orientaron a procesos de desconcentración y descentralización, generando autarquía de regímenes y establecimientos en el marco de regulaciones básicas generales (Soldano y Andrenacci, 2006).

Fue la dictadura, la que inició el proceso de descentralización de la educación pública y el de privatización parcial de los servicios públicos. La descentralización hacia el nivel provincial del nivel secundario, sólo parcialmente acompañada de transferencia de recursos acordados, agravó la degradación, sin dejar de lado que la tendencia a una educación de calidad diferenciada entre sector público y privado se comenzó a hacer visible en aquél momento.

La racionalización de recursos que encubrieron los decretos de Hospitales Públicos de Autogestión, llevando en muchos casos a los hospitales públicos al límite de pérdida de la calidad de gratuitos, completó la nueva estratificación de gasto y calidad de prestaciones (Soldano y Andrenacci, 2006).

#### *Políticas asistenciales*

**Tres procesos constituyen las transformaciones más sustantivas de las reformas de las políticas sociales realizadas durante el periodo: la mencionada focalización, la privatización y la descentralización. Estas tres características se apoyan mutuamente y constituyen un todo coherente funcional al modelo de acumulación neoliberal.**

a) La focalización: supone concentrar los recursos de la política social en los grupos caracterizados como más vulnerables. A nivel de las políticas sociales, la estrategia de la focalización es el correlato de la individualización de la fuerza de

---

plantea el problema de cómo reducir dicho déficit y propone “una reforma fiscal amplia y comprensiva”, que implica “eliminar las políticas tradicionales de aumento de los impuestos que tuvieron como correlato una sobrecarga sobre las exportaciones”. Para ello sería “necesario ampliar la base tributaria y sus tasas [...] aumentar las cargas a los usuarios de los servicios públicos, lo que serviría para financiarlos, especialmente los correspondientes a teléfonos, agua, electricidad y transporte; [...] reducir los subsidios a la educación y a la salud, dirigiendo los esfuerzos hacia los grupos más pobres y no orientándolos en general.” Tomado de Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. R. (1994). Políticas sociales, crisis y ajuste estructural. Buenos Aires: Espacio Editorial. p.31. Esto no es otra cosa que la tan mentada “desregulación”, es decir, quitar regulaciones al mercado. Es el modelo opuesto al Estado regulador-interventor.

trabajo y de la posibilidad estructural de la exclusión de una parte de ella del mercado de trabajo; es decir, de la forma legítima de acceder a los recursos (Grassi; 1994).

b) La privatización o tercerización: supone dejar en manos de privados el destino de las políticas universales. Se dio a través de la prestación de servicios públicos por empresas, derivación de responsabilidades en organizaciones de la sociedad civil, en particular la Iglesia Católica y ONGs, pero también el pago individual de aranceles para acceder a servicios públicos como por ejemplo los hospitales.<sup>36</sup>

c) La descentralización: ha implicado nuevos modos de implementación de políticas sociales, dando paso a una nueva forma que incorpora a los niveles subnacionales (provincias y municipios) y a otros actores sociales como responsables de la implementación de los programas y proyectos.

Coherentemente con los cambios anteriores, la política asistencial se orientó a la creación de una **red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo** en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron de este modo las intervenciones en forma de programas sociales, con objetivos, plazos y financiamientos limitados; con fuertes transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas (Soldano y Andrenacci, 2006).

Bajo el discurso de la eficiencia de las organizaciones sociales (o ineficiencia del Estado), los gurúes del neoliberalismo destacaban la importancia de la autogestión comunitaria a la hora de la implementación de planes y programas sociales.<sup>37</sup>

Desde la perspectiva de Cardarelli y Rosenfeld (1999), frente a crisis profundas de las economías nacionales, como lo fue el fenómeno hiperinflacionario desatado en la Argentina a mediados de 1989, emergieron algunas manifestaciones de los grupos más afectados, como saqueos a los supermercados y proliferación de ollas y comedores populares. Esto generó un doble fenómeno: por un lado, quedó expuesta la capacidad de

---

<sup>36</sup> Como “efecto no deseado” de estos procesos, no es un dato menor la intensificación de prácticas clientelares, el auge de “punterismos” locales y la derivación de fondos y bienes públicos hacia fines espurios. (Hintze, 2006, p.40)

<sup>37</sup> Nunca como en los años noventa, los organismos internacionales de cooperación (BID, Banco Mundial), tras un discurso que denuncia la ineficacia e ineficiencia de los aparatos estatales para la gestión de la acción social, otorgan a estas organizaciones un papel excluyente en la operación de los programas sociales. Se les adjudica también el papel de “auditores sociales”, en tanto serían los agentes más confiables para controlar el uso de los recursos y evaluar la “satisfacción de los usuarios” (Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., 1999, p.90).

los sectores populares para articular respuestas solidarias que paliaran la crisis, que en algunos casos significaron el surgimiento o la consolidación de modalidades innovadoras de acción colectiva. Por el otro, sin embargo, se instaló en las instituciones públicas y privadas de ayuda la creencia en la autogestión de los pobres en torno a la subsistencia. La crisis, de esta forma, sería administrada socialmente por los sectores que la padecen en sus aspectos más crudos, nucleados en general en torno a necesidades alimentarias.

Sólo los más vulnerables eran sujetos merecedores de la asistencia estatal, siempre y cuando la responsabilidad de la implementación de esa asistencia recayera sobre ellos mismos. A la luz de la “emergencia social”, los gobiernos crearon programas de carácter “participativo”, a través de la transferencia de recursos, promoviendo y apoyando formas de organización comunitaria de socialización del trabajo. Cualquier proceso participativo, en el que la acción colectiva trascendiera la demanda particularista de bienes y servicios, era presentada, por los operadores de las políticas sociales, como un cuestionamiento al modelo de gestión vigente.<sup>38</sup>

Asimismo, la semántica de los decisores y operadores de la política social había incorporado la valorización de la sociedad civil, la ciudadanía social y la promoción de los derechos como marco referencial para la fundamentación de los programas y proyectos. “Sin embargo, las convocatorias de participación a los pobres, las prácticas y las metodologías que las sustentan están muy lejos de responder a esa esfera de universalidad que conllevan los derechos, al menos en sus dimensiones de conocimiento, defensa, reivindicaron individual y colectiva y generación de nuevos derechos” (Cardarelli, G. y Rosenfeld, M., 1999, p.72).

Las convocatorias a proyectos constituyeron un mecanismo de focalización en tanto los postulantes debían certificar su pobreza primero y luego diseñar una estrategia

---

<sup>38</sup> Siguiendo con el análisis que realizan Cardarelli y Rosenfeld, otro de los riesgos es la tendencia a creer que son una suerte de modelo alternativo las estrategias de sobrevivencia del sector informal, sin indagar si aquello que aparece como creatividad de los grupos, son respuestas coyunturales defensivas ante una experiencia traumática común. Estas experiencias podrían ser mucho más valiosas si se potenciaran genuinamente aquellos gérmenes de relaciones sociales efectivamente novedosas. Sin embargo, muchas veces se ha utilizado el discurso de la autogestión para perpetuar el asistencialismo, la focalización y el clientelismo político. Aquí podemos ver hasta qué punto se produce el alejamiento del Estado de sus responsabilidades respecto de la integración social. No sólo se genera un movimiento centrífugo en la economía liberalizada, que desplaza y excluye a cada vez más ciudadanos, sino que se pretende que esas personas excluidas se construyan su propio comedor comunitario, su biblioteca, etc.

particular de superación de una situación también particular. La aceptación de este tipo de programas focalizados consolidó una estrategia de supervivencia de los sectores populares en tanto los sistemas de integración social por excelencia, como la educación y el trabajo, ya no cumplían una función inclusiva.

### *El lugar de la política social*

La política social central (de trabajo y universalista) había sido casi totalmente abandonada como responsabilidad del Estado. Este fenómeno significaba un corte con la tendencia iniciada en el periodo del *capitalismo oligárquico* y profundizado en la etapa del *Estado regulador-interventor*. Como tendencia general, el aspecto asistencial de las políticas sociales ha pasado a ser el ámbito fundamental de las nuevas formas de intervención social del Estado argentino durante los años noventa. El gobierno había optado políticamente por dedicarse de lleno a los programas que brindan asistencia alimentaria y nutricional, de salud y empleo temporario. Estos programas habían sido la única respuesta de un Estado *minimizado* ante la creciente pobreza que el modelo económico generaba, al punto que se asociaba -y aún sigue asociándose- el término “política social” a programas asistenciales.

Así es que aquella tendencia histórica a centralizar la política social en manos del Estado cambia de rumbo con el nuevo resultado hegemónico del *Estado neoliberal represor*. Los intereses dominantes reproducen increíblemente aquellos dogmas que eran practicados en el siglo XIX. **Sin miedo al ridículo, con el apoyo de los organismos multilaterales de crédito y los centros de estudios del status quo, siguieron pregonando aquellas recetas que parecían definitivamente derrotadas con el peronismo.** El terrorismo de Estado en toda Latinoamérica pavimentó con cadáveres la ruta hacia ese papelón histórico.

Siguiendo con la matriz analítica de Aguiló, podemos afirmar que **operó una descentralización planificada desde el Estado Nacional que re-mercantilizó en gran medida tanto la política de trabajo como la universalista y la asistencial. Es decir, existió un consenso respecto a las prioridades fundamentales, a lo que es deseable, y una afirmación de la responsabilidad pública que concierne al Estado sobre esa**

**cuestión. Esta situación redundó en la re-definición del umbral debajo del cual los sujetos se convertían en acreedores de la ayuda estatal: la pobreza extrema.**

El nuevo lugar de la política social será una combinación de la asistencia del Estado con una creciente intervención de la sociedad civil, no ya con objetivos moralizantes – como con la Sociedad de Beneficencia-, sino como estrategia de supervivencia (gestionada por los mismos destinatarios o por punteros políticos) ante la angustiante situación de pobreza e indigencia.

Incluso, en este periodo podemos observar algunas rupturas ubicadas en el ámbito de lo simbólico. La brecha creciente entre ricos y pobres produjo nuevos escenarios y nuevos actores, así como también nuevas categorías como “la cuestión social”. Grassi entiende en este sentido que, en la consecución de un proyecto hegemónico, existe en lo más profundo una redefinición de lo simbólico. El modelo neoliberal que se impuso en la Argentina a través de **políticas de no intervención** del Estado trae consigo una “concepción filosófica del hombre que éste tiene implícita: imaginar la sociedad formada por sujetos totalmente autónomos que solamente buscan maximizar la satisfacción de sus intereses particulares. Este reduccionismo antropológico que desconoce el resto de las dimensiones presentes en la vida social ha pasado a formar parte del sentido común [...] Esta concepción ‘asocial’ del sujeto humano nos recuerda los planteos utópicos de los padres fundadores del liberalismo que imaginaban una sociedad humana sin Estado, regida únicamente por las reglas ‘invisibles’ del mercado” (Aguiló, 2009).

Bajo esta concepción del hombre, es claro que el problema se centra en la persona, en el individuo, y la responsabilidad de la situación de pobreza recae sobre los propios afectados (desligando la idea de que la pobreza es un producto social). Bajo esta matriz ideológica se pudo establecer y consolidar un Estado ausente-en-la-intervención-a-favor-del-pueblo.

### ***La asistencialización de la política social***

Desde los sectores dominantes, se propusieron imponer una visión de la política social que postula que el objetivo casi excluyente sería atender las situaciones de pobreza extrema, lo cual implica el abandono de otros objetivos como la distribución

progresiva de los ingresos y la movilidad social, finalidades presentes en las políticas con pretensión universalista de las décadas anteriores. **Se produce un pasaje de las políticas universales a políticas orientadas exclusivamente a resolver situaciones de pobreza extrema.** Los pobres devinieron en una nueva categoría identificatoria y en sujetos legítimos de las políticas focalizadas de asistencia. Sin embargo, mantuvieron su condición de *sujeto vergonzante* (por una lógica coherente con el individualismo: en el dominio del mercado hay, “naturalmente”, ganadores y perdedores, fuertes y débiles). El lugar que uno ocuparía en el reparto, entonces, dependía de la lógica del mercado y de las habilidades y capacidades personales para adaptarse a esa lógica cambiante. Este era, fundamentalmente, el estigma que acompañaba a esta nueva categoría que son “los pobres” (Grassi, 1994, p.16). De ahí proviene el contenido intrínsecamente asistencialista de las estrategias de la focalización: se dirige a una categoría de ciudadanos “débiles”, pero no reconoce entre ellos a un sujeto de la producción, ni reconoce la deuda que tiene el Estado para con ese sujeto. La asistencia está mucho más dirigida a controlar el orden que a consumir un derecho.

Desde la perspectiva de Grassi (1994), en aquél momento, la contradicción *acumulación-legitimación* se resolverá en términos diferentes a aquellos del Estado de Bienestar keynesiano, incluyendo la naturalización de las desigualdades. Agrega la autora que el éxito relativo del modelo neoliberal radicó, en parte, en haber devuelto el conflicto al seno de una sociedad enteramente fragmentada, en la que los actores se individualizaban al ritmo que los sujetos colectivos perdían entidad.

Dicho de otro modo: este Estado incluía por definición un rostro asistencialista, como contrapartida del mercado libre, porque, como explicamos más arriba, no hay acumulación posible sin un mecanismo de legitimación que lo legitime -valga la redundancia-. “En este mismo sentido, el crecimiento de la pobreza o de la desocupación no invalidan por sí mismas el modelo: sólo llevan a preocuparse por los límites empíricos de la legitimidad y por la capacidad del asistencialismo para operar en la neutralización de la contradicción” (Grassi, 1994, p.21). La política de legitimación, entonces, oscilará entre el asistencialismo y la represión a los pobres.

La población que cae bajo estas categorías sociológicas –“los pobres”-, realiza su reproducción en condiciones críticas al mismo tiempo que se asegura la reproducción



del capital. Esas condiciones extremas de reproducción de un amplio sector de población, ya no son la manifestación de un sistema que estaría funcionando mal, sino la contracara del funcionamiento correcto de un nuevo modelo social de acumulación.<sup>39</sup>

Siguiendo con la matriz analítica de Robert Castel, en términos generales, se podría decir que en la última década del siglo XX se presencia un proceso de *asistencialización* de la política social argentina. Es decir, **hubo un cambio fundamental en la intervención sobre el mercado de trabajo, que desregula completamente las formas de salarización y el sistema de seguros sociales, incluso privatizando parcialmente una parte de ellos. Hubo una fuerte caída de la calidad de la cobertura de los sistemas universalistas del Estado y desapareció completamente el sistema de servicios públicos como tales, quedando sólo una laxa y cuestionable regulación en su lugar. Por último, adquirió una centralidad inmensa la política asistencial, tanto que gran parte de la legitimidad sociopolítica del Estado argentino parecía pasar a depender de esa política asistencial** (Soldano y Andrenacci, 2006).

En los términos propuestos, a la degradación propia de la relación salarial como vector de integración social, le sucedió la deconstrucción sistemática del complejo de intervenciones en el centro y la multiplicación, bastante menos sistemática, de políticas en las márgenes.

---

<sup>39</sup> “Lo que sostengo es que esta marginalidad no es un residuo del pasado, y tampoco es un fenómeno transitorio o efímero. Es un fenómeno que está ligado al desarrollo mismo de los sectores más avanzados de la economía. Y por lo tanto está delante de nosotros, no detrás. Y está aquí para durar. Y mientras se insista en apostar a lo que se llama el camino de la economía avanzada, sin contemplar el cuadro social completo, se seguirá reproduciendo marginalidad avanzada” Wacquant, L. (2007, 14 de octubre). La marginalidad actual no se resuelve sólo con crecimiento y empleo. *Diario Clarín*. Disponible en <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2007/10/14/z-03815.htm>

# CAPÍTULO 3

## LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA EN EL CAMBIO DE SIGLO

### SITUACIÓN ACTUAL

Este periodo histórico comienza con la crisis de 2001 y se extiende hasta el presente.

#### *La convertibilidad mostró sus límites*

Como se mencionó anteriormente, la paridad cambiaria entre el peso argentino y el dólar norteamericano, incentivó las importaciones a la vez que desincentivó las exportaciones. La producción nacional no pudo competir en el mercado interno con la importada (que era más barata por las ventajas comparativas en cuanto a los costos de producción). Sucedió lo mismo en lo relativo al mercado externo. Los productos argentinos eran muy caros para los compradores y muy poco rentables para los productores. Todo este sistema no podía sostenerse sino con un enorme déficit de la cuenta corriente lo que motivaba una constante apreciación real del dólar. Para mantener la paridad cambiaria hacía falta el ingreso de divisas, financiado inicialmente con el dinero que ingresaba por la venta de las empresas privatizadas y luego con el endeudamiento público.

Según documentos oficiales del Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina, publicados en 2004, “el derrumbe del régimen de política económica implementado durante la década del noventa obedeció tanto a las características intrínsecas del esquema de Convertibilidad y los incentivos que generaba, como a la sucesión de shocks externos desfavorables que la economía argentina debió enfrentar, particularmente a partir de mediados de 1998. Aunque el esquema fue eficaz inicialmente como herramienta de estabilización y de formación de expectativas de los agentes, el éxito en esta materia se alcanzó al costo de generar un

considerable atraso cambiario, que plantearía graves dificultades a la sostenibilidad del régimen de política económica una vez que las condiciones financieras internacionales dejaron de ser favorables” (MEyP, 2004, p.9).

Afirma el mismo documento, que para ser sostenible la Convertibilidad hubiera requerido:

- un manejo muy prudente de las finanzas públicas
- la estabilidad del flujo de capitales hacia los mercados emergentes;
- escasos cambios en las paridades a nivel internacional
- apertura de los mercados internacionales a los productos de exportación argentinos

“Ya en 1994 ninguna de estas condiciones se cumplía, lo cual indica que hacia el tercer o cuarto trimestre de dicho año la convertibilidad distaba de ser un régimen óptimo para las circunstancias por las que atravesaba la economía argentina, y las autoridades deberían haber encarado un proceso de ‘salida’. Sin embargo, como ocurriría hasta la debacle final del esquema, los elevados costos de salida desalentaron su abandono, generando una dinámica perversa: a medida que se acumulaban los desequilibrios, las autoridades ‘redoblaban la apuesta’, incrementando adicionalmente los costos de un eventual cambio de régimen y planteando las condiciones para un derrumbe estrepitoso” (MEyP, p. 9).

La recesión que derivó en el colapso del régimen de Convertibilidad comenzó a mediados de 1998 y se profundizó desde mediados de 2001 cuando los agentes económicos se fueron convenciendo de la imposibilidad de sostener la relación cambiaria. Cuando la vulnerabilidad de la economía argentina quedó en evidencia (tipo de cambio real apreciado, recesión y endeudamiento no sostenible), comenzaron a aparecer las dudas acerca de la solidez del sistema financiero en su conjunto. La recurrencia del gobierno de Fernando De la Rúa a los mismos remedios comprobadamente inútiles para la misma enfermedad que empeoraba, generó una fuerte desconfianza por parte de los agentes que llevó a un retiro masivo de depósitos y a la pérdida de reservas, precipitando el descalabro económico a fines del 2001 y el consecuente quiebre del sistema de pagos. La fuga de capitales fue de magnitudes

impensadas y el gobierno dispuso el llamado “corralito” el 2 de diciembre de ese año. Esta medida desencadenó una serie de manifestaciones sociales que terminarían con la renuncia del presidente y con la mayor crisis que hubiera jamás vivido la Argentina.

### ***“Que se vayan todos” y el vacío de poder***

El agotamiento del modelo de paridad cambiaria y todos sus efectos económicos vinieron a potenciar la virtual ruptura del lazo social entre representantes y representados (pareja de la democracia representativa) que se vivía en el país. Existía un enorme rechazo por la actividad política, sea sindical, partidaria o de otro tipo. Esta apatía política, que era generalizada, tuvo origen en un conjunto de situaciones paridas con el neoliberalismo que apuntaban a la despolitización de la ciudadanía, a la profesionalización de la política y a la distanciación forzosa del campo político de los demás campos.

En primer lugar, debemos mencionar que la dictadura cívico-militar cumplió su misión diezmando cualquier atisbo de organización social. Sindicatos, centros de estudiantes, uniones vecinales, partidos políticos, agrupaciones, etc., fueron destruidos por la persecución política, la censura y la proscripción. Treinta mil personas fueron detenidas ilegalmente y desaparecidas, miles se fueron al exilio y muchos millones sufrieron el terror en carne propia. El terrorismo de Estado amordazó a toda una generación de dirigentes y militantes, lo que generó un vacío político de consecuencias incalculables en las décadas siguientes.<sup>40</sup>

En segundo lugar, como se dijo anteriormente, el neoliberalismo significó un cambio muy profundo desde lo simbólico. Existió un retorno al discurso liberal que afirma que el conjunto de éxitos individuales configura una sociedad exitosa, mientras que condena a los emprendimientos colectivos al lugar de la recreación o de la caridad. Desde los *think tanks* del neoliberalismo avizoraban el “fin de la historia” y el “fin del hombre”, se multiplicaban los libros sobre “cómo ser millonario” que enseñaban a cuantificar todo en términos económicos y a corto plazo. Todo esto fue reproducido hasta el hartazgo por los medios masivos de comunicación que estaban en manos de empresarios que monopolizaron el mercado desde su participación en la dictadura. En

---

<sup>40</sup> Ver Comisión Nacional Sobre la Desaparición de Personas. (1984). *Nunca Más / CONADEP*. Buenos Aires: Eudeba

pocas palabras, estos discursos -que formaban parte del complejo hegemónico al que hacemos referencia- denostaban cualquier actividad que no remitiera un beneficio económico inmediato.

En tercer lugar, y no por eso menos importante, debemos considerar los efectos que el modelo neoliberal había comenzado a producir sobre el nivel de empleo y los ingresos de la clase trabajadora argentina. Además, los derechos laborales (convenios colectivos, paritarias, estabilidad) eran violados sistemáticamente a favor de los empresarios. El nivel de flexibilización laboral hacía muy difícil el trabajo de los sindicatos combativos (muchos sindicatos fueron cómplices y socios de las tercerizaciones, privatizaciones y despidos masivos, otro no). A pesar de que desde 1983 se habían restablecido los derechos políticos y se encontraban formalmente vigentes, las condiciones sociales dificultaban la participación política. Entonces cabe preguntarse ¿cómo se ejercen estos derechos cuando el ciudadano pasa todo el día trabajando, o está desocupado, sin ningún anclaje social?

Esto redundó en un aislamiento de las pocas, pero muy valientes, expresiones de resistencia popular (movimientos de trabajadores desocupados, Madres de Plaza de Mayo, movimiento estudiantil, etc.) que enfrentaron al modelo económico, a los partidos políticos tradicionales, al gobierno y al Estado como si fueran una misma cosa.

**Este cuadro de apatía y de divorcio entre la ciudadanía y el sistema político se expresó de manera clara en la consigna “que se vayan todos” en las manifestaciones populares de diciembre de 2001<sup>41</sup>.** La consigna de las movilizaciones del 19 y 20 de diciembre mostraba, acaso, la inmadurez organizativa y política de un pueblo que salía a la calle masivamente después de muchos años de estar perseguido, censurado o condenado al individualismo. De hecho, la clase media (cada vez más chica) había permanecido inmóvil hasta que el ministro Cavallo anunció el congelamiento de los depósitos bancarios, problema que afectaba claramente a la clase media que aún mantuviera algún tipo de ahorro y no a los millones de desposeídos que ya venían protestando. La consigna popular podría haber sido distinta: “no a las políticas neoliberales”, “¡más democracia ya!” (como enarbolan los “indignados” de

---

<sup>41</sup> Por la represión policial murieron treintainueve personas en las manifestaciones en todo el país, entre ellos nueve menores de dieciocho años.

Madrid), por ejemplo. El “que se vayan todos” no era factible, no existía ni existe aún (y vaya uno a saber si existirá alguna vez) la posibilidad de vaciar los espacios de poder tradicionales del Estado; algo tenía que ocupar ese lugar... pero no había nada: ni siquiera existía algún tipo de consenso sobre la posible avenencia de la izquierda tradicional, tan incapaz de unirse como de comprender la realidad nacional, o bien de los movimientos de tipo autonomistas (desocupados o campesinos) que rechazaban acceder al Estado por sus principios a-estatales. Las asambleas barriales, por su parte, configuraron un interesantísimo fenómeno de relevante envergadura, pero no habían alcanzado el grado de organización suficiente como para asumir desafíos políticos que excedieran su realidad inmediatez.

Esta incapacidad de los sectores populares de ofrecer una alternativa política motivó una salida palaciega: hubo un arreglo político entre los gobernadores, legisladores y representantes de algunos sectores económicos (los mismos de siempre que no querían irse). Eduardo Duhalde, quien en algún tiempo fuera vicepresidente de Menem y posterior gobernador de la provincia de Buenos Aires además de una pieza clave de la “rosca” peronista de los últimos quince años, fue ungido como salvador por sus propios pares.<sup>42</sup>

### ***Duhalde y la nueva configuración de fuerzas***

La caída del gobierno de “La Alianza” (UCR y FREPASO) se produjo cuando las bases del complejo hegemónico que sostuvo el modelo neoliberal ya estaban carcomidas casi por completo. El fracaso se dio en términos tanto de acumulación como de legitimidad. Es decir que además del rechazo generalizado al modelo y la caída de los indicadores sociales, la situación económica comenzaba a ser perjudicial también para quienes habían promovido el esquema económico, sobre todo en los últimos años (el sector financiero estaba vaciado, los servicios no habían crecido como se anunciara,

---

<sup>42</sup> La renuncia de Fernando de la Rúa, no frenó la crisis política. El mismo 20 de diciembre se hacía cargo del ejecutivo Ramón Puerta, presidente de la Cámara de Senadores quien convocó a una asamblea legislativa para elegir un nuevo presidente. El día 23 asumió la presidencia Adolfo Rodríguez Saá, quien inauguró su fugaz presidencia con anuncios grandilocuentes: sería suspendido el pago de la deuda externa, el Presupuesto 2002 sería austero, se crearían un millón de puestos de trabajo (a través de los planes Trabajar), etc. Antes del festejo del año nuevo, renunciaba Rodríguez Saá, alegando falta de apoyo político. El presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Camaño asumía el poder ejecutivo ante la negativa de Puerta y también convocaba a una Asamblea Legislativa para ungir un nuevo presidente interino. El 2 de enero de 2002 asumía Eduardo Duhalde, anunciando que serían devueltos los ahorros de los argentinos con el agregado de que aquél que hubiera depositado dólares, recibiría dólares.

el sector agrícola ganadero no podía competir al igual que la industria nacional, etc.). El bloque de poder que manejara los hilos del país desde 1976 estaba desmembrado.

No existía, como mencionamos antes, una construcción de poder lo suficientemente fuerte como para erigirse como alternativa real de gobierno y los años que siguieron a la crisis de 2001 tuvieron una fuerte carga de inestabilidad política. Sin embargo, para los sectores productivos nacionales, existía un consenso más o menos explícito sobre las medidas macroeconómicas que permitirían salir de la crisis. Duhalde hizo lo que nadie se había animado a hacer antes y terminó con la paridad 1 a 1 con el dólar el 6 de enero de 2002. Sin embargo, los indicadores sociales pronunciaron su caída a causa del inmediato aumento generalizado de precios (21% en cuatro meses) y la consecuente disminución de la capacidad adquisitiva de los argentinos. Implementó un programa de emergencia social con pretensiones de universalidad llamado “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, que pronto mostró sus límites por falta de financiamiento (este tema será desarrollado con mayor amplitud más adelante). El gobierno del justicialista Duhalde pudo, en parte, estabilizar la economía devaluando la moneda y controlar la revuelta con una dosis de asistencia social masiva y otra de represión.<sup>43</sup>

### *Números de la crisis*

En el primer trimestre de 2002 la actividad económica continuó derrumbándose al mismo ritmo que lo venía haciendo desde mediados de 2001, lo cual se tradujo en una destrucción de valor prácticamente sin parangón en la historia económica argentina contemporánea. Los números de la economía argentina para abril de 2002 (cuatro meses después de la salida de la convertibilidad) grafican el cuadro de situación<sup>44</sup>:

- Una pérdida acumulada del 20% del PBI y del 30% de la demanda interna, consecuencia de una caída de la inversión del 54% y del consumo privado del 22%.
- Una retracción del 27% en la producción de bienes (con una reducción de la construcción de un 52%, y del producto industrial en un 33%), y del 14% en los servicios.

---

<sup>43</sup> Un ejemplo de los repetidos casos de represión fue la “masacre de Avellaneda”, de junio de 2002: fue una importante protesta que culminó con la vida de dos manifestantes y aceleró los anuncios de llamado a elecciones presidenciales.

<sup>44</sup> Datos extraídos de República Argentina. Ministerio de Economía y Producción. (2005). *Análisis 4. Evolución Reciente de la Economía Argentina y Perspectivas de Sostenibilidad. Un Enfoque Comparado*. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm)

- Una inflación minorista que, para abril de 2002, ya acumulaba 21%, y un tipo de cambio que amenazaba con una escalada sin control.
- Un déficit fiscal primario equivalente al 3,1% del PBI.
- Una salida de capitales acumulada desde principios de 2001 superior a los US\$ 20.300 millones, equivalente al 7,6% del PBI de aquel año.
- Un stock de reservas internacionales de US\$ 12.170 millones, esto es, US\$ 14.600 millones menos que el nivel registrado en enero de 2001 (reducción del 55%).

Adicionalmente, otros aspectos que agravaban la situación reinante fueron:

- El congelamiento de los depósitos bancarios (“corralito” y “corralón”) dispuestos por el gobierno de Fernando De la Rúa a través de su ministro de economía Domingo Felipe Cavallo<sup>45</sup>.
- La virtual desaparición de la unidad monetaria y la existencia de 14 emisiones de monedas diferentes circulando en 11 provincias.
- Una situación social de alta conflictividad y una crisis político institucional sin precedentes.
- La ausencia de financiamiento internacional, tanto al sector público como al sector privado local. (El FMI negó la ayuda financiera al gobierno nacional)

La crisis económica se sumó a la ya angustiante crisis social que atravesaba el país. Diez años de convertibilidad, combinados con la mencionada asistencialización de la política social (desinversión en salud y educación; una fuerte desregulación del mercado laboral además del debilitamiento de las condiciones de la seguridad social; proliferación de planes sociales focalizados, descentralizados y tercerizados) produjeron también un derrumbe de los indicadores sociales. La desocupación alcanzó niveles

---

<sup>45</sup> Domingo Cavallo fue ministro de la última dictadura militar. En 1982 estatizó la deuda privada de los bancos comerciales y empresas privadas cuando el mismo Estado nacional no podía afrontar las altísimas tasas de interés avenidas después de la crisis de los petrodólares y la llamada “crisis de la deuda” en Latinoamérica. También fue ministro de Carlos Menem, implementó la convertibilidad y vendió (junto al “superministro” Dromi) casi todas las empresas del Estado sin un marco legal de protección de los intereses públicos. Volvió a ser ministro con De la Rúa en 2001 y, ante la debacle económica, resolvió proteger el sistema financiero y los intereses de los bancos comerciales, congelando los depósitos de las ahorristas argentinos.



récord del 23,3%. Además, el 25,3% de la población era indigente mientras que la pobreza alcanzaba al 53,9%.<sup>46</sup>

En contra de los pronósticos que anunciaban un desplome aún mayor con alta probabilidad de derivar en un nuevo episodio de hiperinflación, a partir del segundo trimestre de 2002 comenzó a producirse una lenta recuperación que inicialmente fue comunicada por los medios masivos como el “veranito” económico, presuponiendo que era una recuperación temporaria.

### *Nuevo tipo de cambio y nueva estructura productiva y ocupacional*

El 6 de enero de 2002, el gobierno interino de Duhalde decidió devaluar el peso. Con esta sola medida produjo un profundo cambio en los precios relativos favoreciendo a los sectores transables, la producción, el trabajo nacional y la inversión, y dinamizó la demanda determinando una nueva estructura productiva, ocupacional y de distribución del ingreso. Esto sumado al fuerte ajuste en términos reales realizado en 2002, produjo un primer superávit fiscal que se mantendría en los años posteriores. Los principales lineamientos de la política macroeconómica de la posconvertibilidad se mantendrían hasta la fecha.

Para la industria nacional, la devaluación del peso argentino hizo de paraguas frente a las importaciones y provocó que sus productos se volvieran competitivos en el mercado interno tanto como en el externo. El alza del precio relativo de los productos importados y la disminución relativa de los costos de la producción nacional favoreció el crecimiento de este sector. Sin embargo, la incorporación de tecnología (casi siempre importada) se encarecería en los años posteriores y, consecuentemente, la ampliación de la frontera de producción se volvería dificultosa. Aún así, este sector comenzó a liderar el proceso de crecimiento económico desde aquél momento y transformó la estructura ocupacional en el país.

En el caso de los servicios, nuestra economía pasó a ser más atractiva para algunos rubros a partir de que los sueldos nacionales valdrían tres veces menos respecto de los

---

<sup>46</sup> Datos extraídos de República Argentina. Ministerio de Economía y Producción. (2005). *Análisis 4. Evolución Reciente de la Economía Argentina y Perspectivas de Sostenibilidad. Un Enfoque Comparado*. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm), p. 9

sueldos en dólares. Sin embargo las transformaciones del sector fueron las menos pronunciadas entre la industria y el sector primario.

Para el sector agropecuario, la devaluación significó una bocanada de aire fresco ante la asfixia de los '90. Los productores de granos (que se exportan en su mayor parte), habían sembrado hacia fines del 2001 (antes de la devaluación) con costos en pesos, y la cosecha terminó valiendo tres veces más en moneda nacional (se vendió al extranjero en dólares y el dólar valía casi 3 pesos). A su vez, los precios internacionales de las *commodities* crecieron enormemente en relación a los años anteriores, lo que potenció aún más la recuperación del sector agrícola. Fue el momento del resurgimiento del agro en general. Se invirtió en todo lo que hacía 13 años no se invertía, se mejoraron los campos, la tecnología, y la calidad de vida del productor, aunque no la del trabajador rural, que seguía cobrando en pesos.

A partir de una variación en la tasa de cambio se dio un paso de la importación a la exportación, de una balanza comercial negativa a una positiva. Una política cambiaria distinta fue la base del cambio de signo de las cuentas nacionales. Los determinantes de la reversión en el saldo en cuenta corriente fueron tanto aquellos factores vinculados al “viento de cola” (crecimiento del comercio internacional y mejora en los términos de intercambio) como aquellos ligados a la política económica elegida por el gobierno. Según el Informe Económico del Tercer Trimestre de 2010 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, ambos factores han sido determinantes para alcanzar primero y sostener después un abultado superávit en cuenta corriente.<sup>47</sup>

“Se estableció así un esquema virtuoso que fomentaba simultáneamente a las producciones exportables y a la industria destinada a abastecer el mercado doméstico, que se encontraba en un proceso de apretado crecimiento con el sostenido aumento del

---

<sup>47</sup> “La dinámica de la cuenta corriente argentina desde 1993 puede separarse claramente en dos períodos. Durante la etapa de la convertibilidad el saldo fue deficitario, con picos que coinciden con los años de mayor nivel de actividad (1994 y 1998). Desde el comienzo de la recesión a fines de 1998, el déficit se reduce como consecuencia de mejoras en el saldo comercial y menores giros de utilidades y dividendos. El resultado negativo por intereses pagados se profundiza año a año durante esa etapa. Luego del estallido de la convertibilidad y la abrupta devaluación, en 2002 y 2003 el saldo en cuenta corriente cambió de signo y el superávit fue muy elevado. Con la estabilización de la economía hacia 2004, el saldo positivo se situó de manera sistemática en torno al 2,5% del PBI. El cambio de signo en el resultado en cuenta corriente se debe tanto a la reversión del saldo de la cuenta mercancías como a la reducción del peso de los intereses de la deuda. En menor medida aporta a esta reversión la reducción del saldo deficitario de la cuenta de servicios reales. En cambio, operó en sentido contrario el mayor saldo negativo en la cuenta Utilidades y Dividendos.” en República Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011), *Informe Económico. Tercer Trimestre 2010*. Consultado el 10 de mayo de 2011. [www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version\\_completa.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version_completa.pdf). p. 78.

empleo y el salario. Entretanto, también se modificó una de las coordenadas más relevantes del periodo de desindustrialización: el rojo endémico de las cuentas públicas” (Costa, 2010, p.46).

Los sectores propietarios se beneficiaron inmediatamente a partir de nuevo esquema. Con todo, la devaluación implicó una aceleración de la caída de los índices sociales porque no fue acompañada por medidas de protección de la capacidad adquisitiva de los argentinos con ingresos fijos. La población fue perjudicada hondamente en sus ingresos a causa de la aplicación del nuevo tipo de cambio en un contexto de fuerte liberalización de la economía que había dejado la década de 1990.

### ***Kirchner y el veranito largo***

La fuerte represión de junio de 2002 obligó a Duhalde a descomprimir la tensa situación llamando a elecciones anticipadas para abril de 2003.<sup>48</sup> Numerosos fueron los precandidatos del peronismo, que suspendió las elecciones internas y habilitó a todos ellos a usar los símbolos del partido alegando que todos tenían firmes chances y que sus programas políticos eran muy disímiles. Se presentaron: Adolfo Rodríguez Saá, quién había ejercido la presidencia por unos días en diciembre de 2001 y era gobernador de la provincia de San Luís; Néstor Kirchner, gobernador de Santa Cruz; y el ex presidente Carlos Menem. Se postulaban también Ricardo López Murphy, ex ministro de economía de De la Rúa, por la centro derecha; Leopoldo Moreau, por el vapuleado Radicalismo; y Elisa Carrió, por una coalición progresista, entre los más relevantes. Ninguno sacó más del 25% de los votos (dato relevante al momento de analizar la dispersión política y la adolescencia de programas con características hegemónicas en aquél momento).

La figura de Eduardo Duhalde, que no se postulaba, sería gravitante por su fuerte anclaje en la provincia de Buenos Aires (el mayor distrito electoral del país) y porque se había ganado el mote de “piloto de tormentas”. Después de fracasar en sus negociaciones con otros candidatos formalizó su apoyo a la fórmula Néstor Kirchner – Daniel Scioli.

---

<sup>48</sup> Fernando De la Rúa había abandonado prematuramente su mandato que se extendía hasta el 10 de diciembre de 2003. Duhalde había sido encomendado a reemplazarlo hasta el final del mandato pero las movilizaciones sociales aceleraron el proceso.

Menem terminó primero en las elecciones, recibiendo un 24,3% de los votos, mientras que Kirchner se alzó con un 22% quedando en el segundo lugar. La segunda vuelta, que prescribe la Constitución de la Nación Argentina cuando ningún candidato supera el 45% de los votos emitidos, debía llevarse a cabo en mayo pero Menem prefirió evitar la derrota que anunciaban los sondeos, obligando al nuevo presidente a asumir sin lo que hubiera sido una refrenda popular. Esta situación de debilidad inicial de Kirchner sería rápidamente revertida logrando un nivel de aceptación jamás imaginado para una época gobernada por la incredulidad hacia los partidos tradicionales.

El gobierno de Néstor Kirchner confirmó en el Ministerio de Economía a Roberto Lavagna, quien venía desempeñándose en el cargo junto a Duhalde, y mantuvo los principales lineamientos de la política económica que habían estabilizado la economía y conquistaban un pronunciado crecimiento del PBI.<sup>49</sup>

“Entre 2003 y 2007, la economía argentina creció a un promedio de 8,5% anual acumulativo, marcando una tendencia que contrasta claramente con el período del régimen de tipo de cambio fijo. [...] Más aún, el periodo 2003-2007 se destaca como el quinquenio de mayor crecimiento de la economía argentina en los últimos cien años” (Costa, 2010, p.23).

El Frente para la Victoria tuvo cuatro años de un exitoso plan económico que supo combinar con una reconciliación política del gobierno con la ciudadanía. El oficialismo impulsa la candidatura de Cristina Fernández, que gana en primera vuelta alcanzando el 44,92% muy lejos de la segunda fuerza, que alcanza el 22%. Esta tajante victoria electoral significaba un fuerte apoyo al gobierno nacional, que en cuatro años había configurado un nuevo patrón de crecimiento y un grado importante de cohesión en las fuerzas políticas que se reivindicaban progresistas.

### ***El retorno de la política***

No aparecen procesos económicos ni políticas sociales que sean explicables más allá de las condiciones políticas efectivas del momento histórico en que suceden. Las

---

<sup>49</sup> “Superando prácticamente todos los pronósticos, la suba del PBI fue de 8,7% en 2003 (a precios de 1993)”, en República Argentina. Ministerio de Economía y Producción. (2004). *Análisis 1. Crecimiento, Empleo y Precios*. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm). p. 19

particularidades de la época y las situaciones coyunturales sirven como un sistema de exclusas que “dejan pasar” o no las transformaciones que impulsan los sectores sociales. Cada momento histórico está configurado por un conjunto de actores, necesidades e intereses que tejen una trama que tamiza la realidad, definiendo lo posible y lo imposible. Por eso, es imprescindible describir y comprender las características de los actores sociales de cada momento para entender lo que sucede en su sociedad en particular. Conocer al gobierno circunstancial es necesario, aunque no es suficiente, para echar luz sobre los fenómenos de política que se estudian. Comprender la época actual demanda figurarse, al menos, ciertas condiciones bajo las que opera la realidad.

El cambio de signo de algunos gobiernos latinoamericanos de un tiempo a esta parte, ha sido explicado por algunos autores como el regreso de los *populismos*, o como la llegada de los *neopopulismos*. Esta corriente, inaugurada por Ernesto Laclau, insiste en que el populismo no sería una excepción a la regla atribuible a la temperatura de la sangre latina o a cierta incognoscible irracionalidad política de los pueblos del subcontinente, sino que corresponde a procesos sociales totalmente racionales, comprensibles y explicables.

Follari (2010, p.13) afirma que se trata de “nuevas modalidades políticas antiimperialistas en Latinoamérica que se expresan en lo que algunos han categorizado como populismo radical’ (Evo Morales, Chávez), y la existencia de otros gobiernos que no se atienen del todo a las formas del parlamentarismo convencional (caso de Kirchner y Fernández en Argentina). Ante estos gobiernos, la reacción de una parte decisiva del periodismo, de la oposición política y de algunos intelectuales, ha sido de indignación porque entienden que estas modalidades políticas se estarían alejando de un modelo apriorístico-universal por completo indiscutible (el del parlamentarismo occidental en tanto modalidad de organización del Estado que deja intocados los mecanismos del capitalismo imperante).”

Desde esta perspectiva, el “populismo original” correspondería al de la etapa del Estado social (Perón, Lázaro Cárdenas, el primer Paz Estensoro, Goulart, Velasco Ibarra) y habría vuelto en un nuevo formato con tintes anticapitalistas más marcados. Estos neopopulismos mantienen la veta del liderazgo personal y el rechazo –no siempre explícito- a la mediación parlamentaria que figuraban los gobiernos de mediados del

siglo pasado. El “populismo radical” al que estaríamos asistiendo es inédito previamente (con referencias al socialismo en los gobiernos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, con un rechazo al menos discursivo del neoliberalismo económico en el caso Argentino) y se asientan sobre múltiples movimientos sociales quienes a la vez integran los frentes de gobierno de cada país.

Este diálogo “directo con el pueblo” que practican estos gobiernos y la exaltación de los liderazgos personales y de la figura del conductor o conductora, elimina oscuridades y hace más sencilla la participación popular a la vez que motiva una identidad colectiva que los complejos mecanismos parlamentarios no lograron conquistar jamás en las sociedades Latinoamericanas. Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, aunque de una forma moderada, han establecido una especie de complicidad con sectores que hasta no hace muchos años eran apáticos y reacios al debate político.

“Los gobiernos neopopulistas actuales han surgido a partir de crisis institucionales severas. El caracazo, la caída de Mahuad en Ecuador, la guerra del agua en Bolivia, el 2001 argentino. Es notorio que la caída de los sistemas habituales de representación es la que abre el espacio a la posibilidad populista, y hace legitimable su fuerte discurso de ruptura con la institucionalidad previa” (Follari, 2010, p.114). Obviamente que tales crisis son condición necesaria pero no suficiente para que los procesos populistas se instalen, se requiere también el movimiento popular con un cierto nivel de organización, y la figura del líder capaz de galvanizar sus fuerzas en alguna forma de unidad política. Este no era el caso de Argentina. Ya hemos descripto la falta de alternativas políticas viables ante el lema “que se vayan todos”. **Lo cierto es que el kirchnerismo como corriente, tendencia, o movimiento político, surge con posterioridad al acceso de Kirchner a la presidencia de la nación. El movimiento que apoya al kirchnerismo fue construido y consolidado desde el Estado y no al revés.**

A pesar de haber sido tres veces gobernador de Santa Cruz, en 2003, Kirchner tenía algo del recién llegado, no era muy conocido en Buenos Aires ni en el resto de las provincias. No se habían ido todos, pero el que entraba en la casa de gobierno no era una figura gastada. A lo sumo se discutía el apoyo que obtenía de la vieja dirigencia, pero no tardó en apartarse de su aliado Duhalde. “Frente a la mayoría de los ciudadanos

(salvo para los de Santa Cruz), Kirchner era una hoja en blanco. Lejos de ser una debilidad, fue su mejor cualidad, la que le permitió refundarse” (Sarlo, 2011, p.172).

La falta de fuerza política que presentaba Kirchner se debía principalmente a la negativa de Menem de presentarse a la segunda vuelta, negándole la posibilidad de ser revalidado por una mayor porción de votantes, pero también provenía de una enorme falta de cuadros políticos y técnicos que acompañaran su gestión. No era lo mismo gobernar el país que hacerlo en Santa Cruz, una provincia de escasísima población cuyo sostén era el petróleo. La compleja realidad nacional parecía requerir un gobierno consolidado en todos los sentidos; no era el caso del Frente para la Victoria. Desde el comienzo, esta debilidad hacía pensar que la estabilidad del gobierno pendía de un hilo.

“Es difícil restablecer las condiciones del 45 para volver a la comunidad organizada, porque ha pasado mucha agua bajo los puentes desde entonces hasta ahora. La clase obrera no tiene la fuerza del 45, la desocupación la ha dejado completamente debilitada. Los sectores juveniles, que en el 73 jugaron para construir ese frente a su manera, han sido aniquilados, muertos, perseguidos y muchos exilados. El ejército tampoco participa, viene de una represión con las manos ensangrentadas y ha conseguido el indulto, la Obediencia Debida y el Punto Final. Entonces a Kirchner se le hace muy difícil” (Galasso, 2011, p.140).

El presidente es muy débil y urge una reconstrucción política. “Esta necesidad abrió unos meses espléndidos no tanto en resultados como en expectativas. Así como Kirchner estaba decidido a fortalecer su imagen, los ciudadanos (lo hubieran votado o no) estaban dispuestos a abrirle un crédito. Esta convergencia de necesidades y expectativas, que podía ser muy fugaz, Kirchner pudo aprovecharla” (Sarlo, 2011, p.172). Comprendía perfectamente que la ampliación de su base de consensos era el primer paso de la construcción de una autoridad presidencial que le permitiera mantenerse. El llamado a la “transversalidad” no era más que un esfuerzo en ese sentido.

Otra de las razones que explican el gran crecimiento de la imagen del gobierno ha sido que éste vino a ocupar un espacio muy poco disputado entre la dirigencia pero muy esperado por las clases medias. Estamos hablando del llamado “progresismo”. El gran

acierto simbólico del gobierno en los primeros años fue el de hacer ingresar – literalmente- a las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo a la casa de gobierno. Éstas eran consideradas la última reserva ética, eran casi incuestionadas y hondamente sentidas por el pueblo argentino (y, como si fuera poco, habían acusado a Kirchner de ser “más de lo mismo” durante su campaña). Estos organismos de derechos humanos transportan una demanda ética que es aceptada por casi todos (excepto por quienes piden que se trate a la guerrilla del mismo modo que al terrorismo de Estado lo cual es, en sí mismo y según la jurisprudencia nacional e internacional, un disparate jurídico inaceptable). Este fue el primer gran argumento que le permitió al gobierno ocupar el lugar vacante del progresismo en Argentina.

“Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada. No creo en el axioma de que cuando se gobierna se cambia convicción por pragmatismo. Eso constituye en verdad un ejercicio de hipocresía y cinismo. Soñé toda mi vida que éste, nuestro país, se podía cambiar para bien. Llegamos sin rencores, pero con memoria. Memoria no sólo de los errores y horrores del otro, sino también es memoria sobre nuestras propias equivocaciones. Memoria sin rencor que es aprendizaje político, balance histórico y desafío actual de gestión” (Kirchner, 2003, p.10). Esta declaración de Néstor Kirchner tenía un fuertísimo contenido político; con frases como ésta comenzaba a distinguirse, desde lo simbólico, de los gobiernos anteriores que habían arribado con grandes promesas luego incumplidas y a convencer a los sectores medios.

Establece relaciones además con la CGT (que había apoyado a Rodríguez Saá en las elecciones) sostenidas principalmente en un esquema de apoyos mutuos que dotó al gobierno de una considerable capacidad de movilización y de fuerza política.

En el campo de las relaciones internacionales, se comienza a vislumbrar un alejamiento de las “relaciones carnales” con el gobierno de Estados Unidos y una acercamiento al esquema latinoamericano que proponían Chávez, Castro, Morales, Correa y Da Silva (y en menor medida Bachelet, Tabaré Vázquez, y Lugo). Desde lo discursivo comienza a nombrarse a Latinoamérica como continente histórico, más que



como mercado potencial. Hay una recuperación discursiva de los héroes de la independencia que pregonaban la unidad latinoamericana, por ejemplo.

Estos y otros elementos que pertenecen al campo de lo real, pero que intervienen fuertemente en el campo simbólico y cultural, le dieron fisonomía al proceso político que se vivía en este “recomenzar desde el infierno” que anunciaba Kirchner. Para ello hizo falta construir un complejo simbólico y lograr conectarse con los sectores que venían elaborando esas consignas desde mucho tiempo atrás. Estos canales de comunicación no podían ser asegurados en el siglo que corre como lo hiciera el primer peronismo a través de un solo interlocutor, sino que debía articularse con los variados discursos que circulan en el interior del espacio kirchnerista. Desde el gobierno se logró construir un sentido común y un conjunto de explicaciones que desde la TV, la radio, los blogs, las redes sociales y los demás medios, llegaron a intervenir en los debates más intelectuales, recorriendo todo el espectro hasta los debates menos académicos.

“Cuando una crisis debilita casi hasta extinguir las representaciones partidarias clásicas, cuando el sujeto político está disperso o desmembrado, descreído o inerte, movilizad pero sin rumbo, herido por una hostilidad cuyas causas no alcanza a definir o equivoca, como en la Argentina a comienzos de este siglo, sólo el populismo sería capaz de construir nuevamente una unidad, articulando las demandas diferentes que estallan por todas partes y volviéndolas equivalentes, es decir, aptas para sumarse dentro de un mismo campo. El populismo no es un atributo que un sujeto posea *antes* sino ‘una de las formas de construir la propia unidad del grupo’ para reconstruir, como en el caso del 2003, lo que parecía encaminarse a un pantano donde las demandas y las necesidades se anulaban” (Sarlo, 2011, p.152).

“Después de la liquidación del discurso peronista clásico que hizo Menem, que fue aceptada con esa plasticidad que ha tenido siempre el justicialismo para seguir a quien se establece como líder, después de la crisis que liquidó todo discurso que no fuera directamente el de las cosas o el de la antipolítica, con Kirchner se reconoce nuevamente que política y discurso son inseparables, que sin discurso no hay política, sólo hay crisis o administración” (Sarlo, 2011, p.147).

Para comprender el inesperado apoyo que recibiera y aún ostenta el gobierno nacional, a este complejo simbólico-cultural que supo construir, debemos agregarle elementos que corresponden mucho más a la *infraestructura económica* que facilitó un esquema de alianzas entre sectores con intereses aparentemente opuestos que explica de manera clara Augusto Costa (2010, p.53): “mientras los exportadores (predominantemente primarios) gozaban de la suba de los precios mundiales y el favorable nivel del tipo de cambio (aunque moderado por las retenciones), la industria mercado-internista crecía como no lo había hecho en décadas. Por su parte, los trabajadores se fortalecían al calor del crecimiento de la ocupación y la recuperación del salario, cuyo poder adquisitivo se había pulverizado con la crisis de 2001-2002. También aquí se observa una marcada diferencia con la década de la convertibilidad, cuando numerosos productores agropecuarios tuvieron que hipotecar sus campos, la industria doméstica languidecía y el desempleo dieztaba a la clase trabajadora. En este sentido, no es raro que el gobierno se haya fortalecido y haya gozado de un amplio apoyo durante el primer quinquenio de la posconvertibilidad.”

### ***El nuevo modelo de acumulación y el Estado***

Uno de los cambios más importantes observables a partir de la crisis de 2001, es la actitud intervencionista del gobierno en la macroeconomía. Aunque no ha intervenido tan intensamente como lo hiciera el Estado regulador-interventor, al menos ha comenzado a participar activamente en la orientación de las principales variables de la economía. Este cambio fundamental se basó en pocos, pero trascendentales cambios.

Ya en su discurso de asunción, Néstor Kirchner anunciaba un cambio de paradigma en este sentido, afirmando que el Estado se incorporaría urgentemente como sujeto económico activo, acortando los plazos de la recuperación. “Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política. [...] Queremos recuperar los valores de la solidaridad y la justicia social que nos permitan cambiar nuestra realidad actual para avanzar hacia la construcción de una sociedad más equilibrada, más madura y más justa. Sabemos que el mercado organiza

económicamente, pero no articula socialmente, debemos hacer que el Estado ponga igualdad allí donde el mercado excluye y abandona. Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores” (Kirchner, 2003, p.3).

Ya en 2004, el Ministerio de Economía publicaba lo siguiente: “... el régimen macroeconómico tiene efectos importantes sobre las variables sociales y de empleo. [...] en los últimos dos años se observa que los efectos mencionados han permitido, a partir de la modificación de la estrategia de crecimiento, un cambio de tendencia en dichas variables. [...] las crisis que ha vivido nuestro país en los últimos años han tenido consecuencias devastadoras sobre la situación social pero [...] las recuperaciones no logran compensar en un lapso equivalente los problemas acumulados. Por lo tanto, pocos años de crisis requieren, para que la recuperación sea plena, varios años de políticas macroeconómicas consistentes conjuntamente con políticas sociales específicas” (MEyP, 2005a, p.53).

En el mismo documento, afirmaba que “el crecimiento es condición necesaria y suficiente para que el conjunto de la población se beneficie. Pero una vez más, esta relación depende crucialmente de la configuración macroeconómica particular que se adopte. Un modelo de crecimiento concentrado en unos pocos sectores con intensidad laboral baja como el de los años ‘90, indudablemente favorece una distribución del ingreso regresiva” (MEyP, 2005a, p.53).

Siguiendo con el argumento, afirmaba que “luego del colapso del régimen de Convertibilidad, y pese a la importante recuperación, la economía argentina se encuentra atravesando una etapa en la cual está convergiendo hacia un nuevo equilibrio macroeconómico. La convergencia a un crecimiento económico sostenible y a una configuración macroeconómica de ‘equilibrio’ no se dará, sin embargo, hasta que no culminen una serie de procesos ya en marcha, que incluyen la reestructuración ordenada

y sostenible de las deudas pública y privada, el establecimiento de un marco jurídico previsible y el fortalecimiento de las instituciones, la renegociación de los contratos de los servicios públicos privatizados, el fortalecimiento y la reconfiguración del sistema financiero privado y público, la consolidación fiscal (incluyendo reformas del sistema impositivo, la mejora en la gestión y la eficiencia del gasto público nacional y la reforma del régimen de coparticipación federal) y el rediseño del sistema de seguridad social” (MEyP, 2004, p.21).

Y en 2005 publicaba documentos que incluían conceptos que parecían imposibles hasta hacía no muchos años:

“En la historia reciente de la economía argentina se produjeron cambios profundos en las formas que asume el Estado para regular las relaciones sociales y económicas.

“Después de un período de transición, a partir de mediados del año 2003 el régimen de acumulación financiera fue reemplazado por uno que promueve la acumulación productiva que determinó nuevas características en la intervención activa del Estado.

“Una serie de políticas macroeconómicas dieron lugar a una fase de crecimiento sostenido de la producción, generación de empleo y extensión de la protección y promoción social que se orienta a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso” (MEyFP, 2011, p.3)

En estas ideas, expresadas en documentos oficiales, advertimos la existencia de una visión integral de los procesos económicos, comprendiendo la interrelación de las variables sociales, económicas, de gestión y políticas con una clara voluntad de intervención. El Estado argentino, a partir de 2002 comenzó a intervenir en la economía con la certeza (costosa certeza) de que el mercado por sí no asignaba eficientemente los recursos.

En términos económicos, las razones más importantes que explican la altas tasas de crecimiento iniciales de este nuevo esquema son tres: la devaluación de la moneda y un tipo de cambio competitivo; la considerable capacidad ociosa instalada sumada a la abundante oferta de mano de obra desocupada y dispuesta a trabajar a niveles salariales extremadamente bajos; y los impuestos a las exportaciones en un contexto de precios

internacionales crecientes que permitían “descolgar” los precios internos de los internacionales.<sup>50</sup>

Estas condiciones explican las tasas relativamente altas de crecimiento que se observaron entre 2003 y 2007. Sin embargo, estas características tendieron a menguar a medida que aumentaba el nivel de ocupación y se reducía la capacidad ociosa de la economía. A partir de 2008, antes de la explosión de la crisis financiera internacional, la economía local comenzó a mostrar signos de desaceleración, creciendo al 6,5%. En 2009, y en el contexto de una crisis internacional comparable a la Gran Depresión de 1930, el PBI argentino creció un 1%. La crisis fue superada con relativo éxito a raíz de la intervención del gobierno nacional a través de la implementación de medidas anticíclicas. La economía argentina fue una de las menos afectadas a nivel mundial. Sin embargo, tras treinta años de sistemática desindustrialización y precarización laboral, la economía nacional sigue mostrando signos de fragilidad que evidencian su vulnerabilidad. La prolongación de la crisis podría afectar gravemente el proceso de crecimiento que vive la Argentina desde 2003. Igualmente, la actitud activa del gobierno logró, en lo que concierne a sus posibilidades, que por primera vez en muchos años se observara una clara consolidación de un contexto macroeconómico sin los desajustes estructurales que típicamente se presentaban a poco de comenzar las recuperaciones, y que provocaban desvíos sistemáticos en la dinámica de las principales variables de la economía.

Por otro lado, “el cuadro de incentivos vigente derivado del cambio en los precios relativos está configurando una economía cualitativamente distinta a la que prevaleció en el pasado” (MEyP, 2005b, p.18). Esta transformación del patrón de crecimiento, que ha cambiado en forma sustancial el esquema ocupacional y la distribución del ingreso del país, constituyó y aún hoy constituye una condición esencial para un crecimiento equilibrado. Sería prematuro asegurar que ha cambiado la estructura productiva del país;

---

<sup>50</sup> Desde 2003 a la fecha el Gobierno Nacional administró las presiones inflacionarias provenientes del incremento en el precio internacional de las *commodities* mediante sucesivas modificaciones en el esquema de las llamadas “retenciones” y el establecimiento de diversos mecanismos de compensación para los productores internos. “Estas herramientas tuvieron un doble objetivo. En primer lugar, buscaron aislar la evolución del precio interno de los alimentos de su dinámica alcista en el mercado internacional. En segundo lugar, la desvinculación del precio interno de los bienes primarios de su valor internacional funcionó, junto con el sistema de compensaciones, como un incentivo a la agregación de valor por parte de las cadenas de producción domésticas.” en República Argentina Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011). *Informe Económico. Tercer Trimestre 2010*. Consultado el 10 de mayo del 2011. [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version\\_completa.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version_completa.pdf). p.19

numerosos indicadores contradecirían esa afirmación. Pero no es exagerado afirmar que **las condiciones que habían generado la debacle económica de la década anterior ya no existen como tales y que se ha detenido la desindustrialización.**

“Una particularidad histórica del periodo bajo análisis es que si bien el esquema favoreció la aparición de algunas industrias productoras de bienes dirigidas al mercado interno que gozaban de la protección generada por el tipo de cambio, el sector agroexportador también atravesó –al calor de los precios mundiales relativamente altos– un extraordinario período de bonanza. Aunque el agro y la industria sustitutiva se expandieron al unísono, la alta capacidad de generación de empleo de la economía durante el período (casi 4 millones de nuevos puestos de trabajo) estuvo vinculada esencialmente al desarrollo de la industria destinada a abastecer el dinámico mercado interno con sesgo mano de obra-intensivo” (Costa, 2010, p.74).

Algunos autores y hasta el mismo gobierno nacional insisten en denominar a este esquema como “modelo productivo”, concepto que atiende al claro contraste con los treinta años previos de la sistemática desindustrialización y, en particular, con la etapa de sobrevaluación y predominio de la especulación de la década de 1990.

### *Modelo actual y cuestión social*

La orientación de la política social del período que analizamos ha mostrado algunas novedades. Principalmente, **el conjunto de las políticas públicas han sido configuradas alrededor de la política de empleo.** La centralidad del tema del trabajo caracteriza la etapa y, a partir de ella, se ven reordenadas el resto de las áreas de la política pública que interesan en este estudio.

### *Política de trabajo*

Después de la crisis de 2001 y la devaluación de 2002, la economía ingresó en un proceso de fuerte crecimiento y –con ello– volvió a incrementarse la ocupación, pero esta vez bajo un esquema diferente. “Entre 2003 y 2006 el nivel de actividad se recuperó rápidamente y registró altas tasas de expansión, con un inusitado ritmo de creación de puestos de trabajo. Los sectores productores de bienes, en particular la industria manufacturera, motorizaron este proceso” (Costa, 2010, p.180). El efecto

inmediato del salto en el tipo de cambio fue una brutal transferencia de ingresos en detrimento de los trabajadores, que vieron reducido su salario real aproximadamente en un tercio por el efecto del aumento de precios internos. La débil situación de los trabajadores a la salida de la convertibilidad fue sin duda uno de los factores que permitió que durante meses no existieran aumentos nominales de salarios, a pesar de que los precios estaban sufriendo incrementos muy importantes. Cuando la desocupación comenzó a ceder, los trabajadores consiguieron paulatinos incrementos salariales principalmente por el mayor dinamismo del mercado de trabajo y la reapertura de las negociaciones colectivas (hoy son más de mil convenios homologados por el gobierno). También mejoró el poder adquisitivo gracias a los impuestos a las exportaciones que contenían los precios de los bienes transables y al Gasto Público en Servicios Económicos que mantenía subsidiados los precios de los servicios públicos. La recuperación de ingresos, sin embargo, fue rápidamente amenazada, sobre todo en las franjas de menores salarios, por los cambios en los precios relativos y la aparición de una inflación moderadamente alta. “Entre 2007 y fines de 2008 algunas de estas condiciones se modificaron. La economía continuó creciendo a tasas elevadas pero la creación de empleo se detuvo, al tiempo que se contrajo la producción industrial” (Costa, 2010, p.180).

El nuevo esquema ocupacional que se ha instaurado en estos años está integrado por distintas políticas activas las cuales se basan en tres pilares fundamentales. Marta Novick<sup>51</sup> (2008), en *“El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes”*, los enumera: 1- recuperación de la institucionalidad laboral (aprobación de nuevo marco jurídico, negociación colectiva, inspección del trabajo, mediación estatal en conflictos laborales); 2- la política salarial (aumentos por decreto, política de Salario Mínimo Vital y Móvil); y 3- políticas de empleo (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Programa de Seguro de Capacitación y Empleo, Argentina Trabaja, Jóvenes por Más y Mejor Trabajo).

“La política de ingresos en la etapa de la posconvertibilidad tuvo un marcado corte intervencionista que negó el rol del mercado como mecanismo de asignación eficiente de los recursos sociales. En particular se destaca la recuperación de la política de Salario

---

<sup>51</sup> Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Mínimo Vital y Móvil (SMVM); los aumentos de las remuneraciones y el otorgamiento de sumas fijas por decreto para los trabajadores asalariados registrados; y los ajustes de la jubilación mínima y la ley de movilidad automática de los haberes” (Costa, 2010, 87). En particular, los incrementos del salario mínimo impactaron directamente sobre las remuneraciones más bajas y, por lo tanto, redujeron la inequidad entre los trabajadores. Lo mismo sucedió con las asignaciones de suma fija que repercuten con mayor intensidad en los menores ingresos.

Según el Ministerio de Economía y Finanzas, en Argentina, la tasa de desempleo se redujo rápidamente desde un nivel de 20,4% a principios de 2003, a 7,5% en el tercer trimestre de 2010. Pese a que en los últimos años se advirtió en repetidas ocasiones sobre la posibilidad de que Argentina estuviera alcanzando una tasa de desempleo de equilibrio, el desempleo siguió disminuyendo, aunque recientemente a una velocidad menor. Según el Informe Económico del tercer trimestre de 2010, habría espacio para políticas expansivas que propendan a la generación de empleos formales sin que ello signifique un sobrecalentamiento del mercado de trabajo. La razón que se esgrime consiste en que los recursos excedentes existen en número suficiente tanto bajo la forma de desempleo abierto, como además de subempleo en el sector informal. Más aún, una porción no menor de estos grupos cuentan con las competencias educativas que requiere el trabajo en el sector formal de la economía.

Observamos una recuperación del nivel de empleo explicada en gran parte por la demanda intensiva de trabajo que motiva el crecimiento del sector industrial manufacturero. La elasticidad empleo-crecimiento del PBI es relativamente poca, comparativamente con la de las décadas anteriores (por cada 10pp de crecimiento del PBI, aumenta 8pp el nivel de empleo; en la década anterior, la relación era 10 a 2). Asimismo, en la década anterior, de cada 100 puestos de trabajo que se creaban, sólo 20 se registraban, en cambio, en esta etapa actual, los números se han revertido por completo: cada 100 empleos nuevos, 78 son formales. Esta diferencia hace que el trabajo en negro haya disminuido en el transcurso de los últimos años (50% en 2003; 35% en 2010). Sin embargo, el nivel de trabajo informal en el país sigue siendo escandaloso.



A la par, la recomposición salarial es notable, aunque no parece dirigirse hacia una situación similar a la de principios de la década de 1970 (momento de mayor participación del trabajo en la distribución de la riqueza). Por otro lado, la paulatina caída del nivel de desempleo ha hecho disminuir el grado de presencia de los planes de desempleo.

Además, es destacable que, a partir de la política de Salario Mínimo Vital y Móvil, el salario de un trabajador formal ahora supera la Canasta Básica Total para una familia promedio. “El resultado es que en la actualidad todos los trabajadores bajo convenio colectivo reciben salarios que superan la línea de pobreza” (Tomada, 2010, p.36). La reactivación de las paritarias, paulatinamente desde 2003 e instaurada como proceso permanente desde 2005, aparece como uno de los principales engranajes del sistema.

Otro tema muy relevante al momento de analizar las políticas de trabajo consiste en evaluar lo sucedido con el Sistema de Seguridad Social, compuesto por 4 elementos: las Asignaciones Familiares (a las que se le suma la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que evaluaremos en profundidad en el capítulo siguiente), el Sistema de Salud, los seguros de desempleo y el Sistema Previsional.

El crecimiento del número de aportantes al sistema de Seguridad Social durante la posconvertibilidad fue acompañado por un aumento significativo de la cantidad de beneficiarios, que pasaron de poco más de 3 millones a comienzos de la década de 2000 a casi 5 millones en 2008. Actualmente son más de 6 millones de jubilados y pensionados por el sistema contributivo y no contributivo. Entre las causas de esta evolución debe destacarse la implementación de la Ley de Prestación Previsional Anticipada y la llamada moratoria previsional, que posibilitaron que entre diciembre de 2005 y el mismo mes de 2007 se otorgaran 1,6 millones de nuevos beneficios. En 2008, la ley extendió el pago de la jubilación mínima a todas las personas que, cumplida cierta edad, no tuvieran acceso a la cobertura previsional, utilizando sistemas de compensación parcial y extendida en el tiempo como “retribución” de los beneficiarios.

Esta universalización de la jubilación pública fue acompañada, poco después, por la clausura del sistema de AFJPs. En octubre de 2008, el gobierno nacional impulsó la

reestatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y su reabsorción en el sistema público.

Por otro lado, la expansión de la cantidad de aportantes y beneficiarios del régimen de Seguridad Social a lo largo de la posconvertibilidad fue acompañada de una considerable recomposición de la jubilación mínima, que prácticamente se sextuplicó en términos nominales (pasó de \$150 a mediados de 2003 a \$895 en marzo de 2010), lo que permitió un incremento del poder adquisitivo cercano al 250%.

Un cambio trascendental que experimentó el Sistema Previsional en esta etapa fue la implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria (N° 26.417) aprobada en 2009, que estableció dos ajustes anuales sobre los haberes.

#### *Políticas universalistas*

En este periodo, se produjeron algunas transformaciones relevantes en lo referente al gasto del Estado nacional. El cambio más notorio fue el incremento de la importancia de las partidas de Servicios Económicos, motivado casi enteramente por dos factores: “el aumento de las obras públicas, por un lado, y los subsidios a las empresas privatizadas de servicios públicos y transporte, por el otro. En este último caso, la política del gobierno de mantener parcialmente congeladas las tarifas de las empresas de servicios públicos y de los medios masivos de transporte (colectivos y subterráneos) en un contexto de aumento de precios –particularmente de incremento del precio internacional de los combustibles- se expresó en una fuerte suba de los subsidios y transferencias a estos sectores como medida compensatoria (Costa, 2010).

Desde la perspectiva de Falappa y Andrenacci (2008), en el ámbito de los servicios universales, algunos elementos interesantes han aparecido, que muestran un renovado interés público y estatal en su recomposición. El más visible es una política de regulación de los servicios públicos tendientes a “cuidar” el costo que éstos representan para los asalariados en un contexto de inflación moderada pero efectiva. “Si el impacto ha sido positivo en los ingresos reales (dada la proporción que estos servicios representan en la canasta de consumo de los sectores populares), el tipo de intervenciones elegidas -los subsidios- han resultado bastante polémicos como instrumentos aptos para garantizar los objetivos perseguidos de modo sostenible. Un

aumento de los presupuestos públicos, una mejora relativa en las estrategias de control y regulación, y la reestatización (si bien no necesariamente buscada) de algunos servicios han puesto en cuestión la lógica del sistema y el proceso de degradación de los servicios nacionales. No queda claro aún, sin embargo, si un nuevo modelo está en ciernes o si el tratamiento del problema es *ad hoc*” (Falappa y Andrenacci, 2009, p.82).

La educación pública argentina fue uno de los pocos sectores que lograron evitar las privatizaciones y los arancelamientos con relativo éxito en el periodo del *Estado neoliberal represor*. Sin embargo, los salarios docentes, la infraestructura edilicia y el sistema en términos generales habían sufrido muchos años de presupuestos ajustados y embates de los sectores privados que veían allí un negocio. La realidad es que los sindicatos y centros de estudiantes evitaron que la educación pública fuera desmantelada, pero no se detuvo la caída en la calidad de la educación y el avance de la educación privada en todos los niveles.

El actual gobierno nacional, ha dejado intocado el sector privado. Sobre todo, esto es muy visible en los niveles de la educación inicial y media que dependen de las provincias aunque tienen un marco legal nacional. En el sector educativo público que está en manos del Estado nacional, en cambio, el aumento del presupuesto universitario, la mejora de los salarios docentes y la consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento a la investigación han permitido recuperar parte de lo perdido en las décadas precedentes. Además, a raíz de la ley de Financiamiento Educativo<sup>52</sup>, por primera vez el presupuesto en educación supera el 6% del PBI.

También es destacable la creación en 2007 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, que vino a cubrir un reclamo histórico del sector científico tecnológico representado en los investigadores nacionales. La investigación ha pasado de un presupuesto anual de 30 millones a más de 1300 millones de pesos anuales en 2010. Un programa destacable por su significación es el de repatriación de científicos, que, a través de ofertas de trabajo, ha logrado que más de 800 científicos retornaran al país para dedicarse a la investigación. La situación hace unos años era tan escandalosa que fue titulada como “fuga de cerebros” por la cantidad de científicos que se iban por

---

<sup>52</sup> La Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE), sancionada en diciembre de 2005 introduce mecanismos para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de que las erogaciones que la componen alcancen el 6% del PBI en el año 2010.

falta de la más mínima oportunidad de desarrollarse en su país. Esta tendencia ha sido al menos detenida, si no revertida en gran parte.

La crisis de los años 2001 al 2003 pudo ser soportada, en lo correspondiente a la atención médica, “por la acción conjunta del subsector público, de hospitales provinciales y municipales y el subsector de las Obras Sociales (nacionales y provinciales con la red de prestadores privados contratada)” (Gambarini y Serrano, 2008, p.369). Programas nacionales como el Remediar<sup>53</sup> (creado en 2002), han contribuido a cubrir déficits históricos y a reducir la presión sobre el sistema hospitalario. “La no sistematicidad de estos elementos no permite distinguir, sin embargo, si se trata de iniciativas puntuales afortunadas o de una estrategia de política social. La evidencia, desafortunadamente, apunta más a lo primero que a lo segundo” (Falappa y Andrenacci, 2009, p.83).

Según Gambarini y Serrano (2008), “la resultante del esfuerzo realizado a cinco años vista es a la fecha una manifiesta y sensible desinversión en infraestructura, equipamiento, insumos y personal, lo que requiere una urgente e impostergable tarea de adecuación a la actual situación y rediseño hacia el corto, mediano y largo plazo” (Gambarini y Serrano, 2008, p.369).

Desde la perspectiva de Falappa y Andrenacci (2009, p.82), en el mundo de los seguros de salud, “la cristalización de los tres ámbitos jerárquicos en calidad de atención (el privado, el asociativo y el público), parece ya no ser un objeto central de la agenda pública. Aunque por cierto sus déficits aparecen expresados en eventos sintomáticos como la sobredemanda y la falta de financiación del sector público, el quiebre de algunas asociaciones o prestadores privados, y la tendencia a la concentración oligopólica de los mismos. El sector no ha sufrido cambios sustanciales, pese a que se ha discutido una revisión de la legislación de los años '90, para que volviesen a trazarse líneas más distintivas entre prestadores asociativos y empresas prepagas”.

Los autores de “*La política social de la Argentina Democrática (1983-2008)*”, realizan estas afirmaciones sin dejar de tener en cuenta que la cantidad y densidad de intereses creados hace difícil aún visualizar el rumbo que tomará la cuestión. Esta es

---

<sup>53</sup> Que provee de medicamentos genéricos subsidiados a los centros de atención primaria de salud.

probablemente la consecuencia del proceso por el cual la recuperación de los niveles de empleo e ingreso trajeron una mejora de los presupuestos de las Obras Sociales, pero también un más activo proceso de diferenciación de su calidad de atención, poniendo en evidencia la escasa coherencia y racionalidad del sistema.

### *Políticas asistenciales*

**Respecto de las políticas de asistencia de la posconvertibilidad, podemos identificar distintos momentos.** En el período inmediatamente posterior al derrumbe de la Convertibilidad hubo una especie de continuidad en las características de los planes y programas con respecto a lo que venía pasando en la década anterior. La primera respuesta a la ingobernable situación que vivía el país, fue la devaluación de la moneda que, como se dijo anteriormente, afectó de manera negativa la capacidad adquisitiva de los argentinos en general, pero principalmente a aquellos de menores ingresos. La inflación de los primeros cuatro meses superó el 20%. El gobierno de Duhalde aplicó entonces una especie de masificación del Plan Trabajar en mayo de 2002: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD). En 2002, la pobreza creció aún más respecto de su nivel de fines de 2001, “la situación más grave se registró en octubre de 2002, cuando el 57,5% de la población y el 47,5% de los hogares argentinos vivía con ingresos por debajo de la línea de pobreza. Con el fin de paliar mínimamente la emergencia social, en mayo de 2002 se implementó el *Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, que a cambio de una contraprestación laboral o educativa otorgaba un monto de \$150 a los jefes de hogar desocupados con hijos menores de edad. En los tres primeros meses desde su puesta en marcha accedieron a este programa 1.370.000 beneficiarios, que llegaron a ser casi dos millones a mediados de 2003” (Costa, 2010, p.189).

Desde la perspectiva de Falappa y Andrenacci (2008), el PJJHD fue una suerte de “máxima expresión” de la urgencia social y de la asistencialización a la que llegaba la política social argentina. La rapidez y el rango que adquirió su distribución, la grave coyuntura socioeconómica de su aplicación, su carácter de única alternativa de ingreso monetario para millones de personas, la enorme diversidad de organizaciones e instituciones ejecutoras, todos esos elementos contribuyeron a transformarlo en un programa símbolo de la más grave crisis socioeconómica de la Argentina

contemporánea. “El programa se transformó en la columna vertebral de la política social argentina durante la etapa más profunda de la dramática crisis del 2002 y 2003, y continuó siéndolo en los años inmediatamente posteriores. Su consigna mediática, ‘una Argentina de pie y en paz’, y sus tribulaciones organizativas, pusieron en perspectiva todos los dilemas de la política asistencial del país” (Falappa y Andrenacci, 2009, p.73).

**Entendemos que el PJJHD fue un instrumento asistencial clásico empujado por las circunstancias a la masificación.** Algunos autores afirman que se trataba de una “desfocalización forzosa”, aunque desde nuestro punto de vista, existen algunos elementos discursivos que comienzan a distinguirse de la política social neoliberal (en el primer párrafo del decreto de implementación del plan, se hizo alusión a que el mismo constituía un derecho, aunque no se tradujera luego en los mecanismos de implementación). Muchos detractores lo percibieron como una medida que desdibujó los debates en términos de derechos sociales y multiplicó el asistencialismo y el clientelismo político, sin embargo, representó una opción para garantizar la gobernabilidad. Esta universalización de estrategias asistenciales (Falappa y Andrenacci, 2008) fue la reacción que supo ensayar el enclenque gobierno de Duhalde aunque podemos afirmar que ya se advertía una necesidad de cambio respecto de la disgregación de las políticas sociales: **en febrero de 2002 fue creado el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.** Con todo, es preciso decir que los bajos montos de los subsidios buscaron instrumentar una asistencia lo suficientemente amplia como para acallar la conflictividad social pero a la vez lo suficientemente baja como para no afectar la dinámica del mercado de trabajo desregulado (uno de los pilares del crecimiento posconvertibilidad -junto al tipo de cambio y las retenciones-, como mencionamos anteriormente).

Desde ese momento en adelante, la extensión y unificación de los planes de sostenimiento de ingresos y otros tipos de subsidios permitieron la paulatina recuperación de las condiciones de vida de los beneficiarios de estas políticas. En otras palabras, “el patrón del gasto público que se consolidó desde la salida de la Convertibilidad se caracteriza por el redireccionamiento de los recursos públicos hacia los sectores más afectados por las políticas económicas que prevalecieron durante las

últimas décadas en el país. No obstante, en los hechos, no se produjo un cambio substancial en el perfil del presupuesto de gastos del Estado” (Costa, 2010, p.113).

Hasta que fue evidente la recuperación económica, el PJJHD continuaría siendo el eje articulador de toda la política asistencial del gobierno. Esta situación se extendió más o menos hasta 2005. La diferencia más relevante que se observa entre el periodo de transición duhaldista y los primeros años del mandato de Kirchner es que el primero combinó la negociación con las organizaciones sociales vinculadas al PJJHD con una práctica no considerada por el gobierno kirchnerista: la represión de los movimientos sociales.

**Luego de esta primera etapa, y superada la época más álgida de la crisis, el gobierno nacional comenzó una reestructuración de la política asistencial con el fin de reemplazar paulatinamente el PJJHD por otros ordenados a partir del eje productivo.** En este segundo momento de la política asistencial posconvertibilidad, se avanzó en un redireccionamiento de los beneficiarios del PJJHD ordenados según fueran empleables o no. Las iniciativas más relevantes fueron el Programa Manos a la Obra, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS).

La necesidad de religar a los perceptores con la actividad laboral se plasmó en la creación del Plan Manos a la Obra. El mismo consistía en subsidios para la compra de maquinaria a organizaciones sociales, a las que además se proveía de asistencia técnica para la presentación de proyectos de economía social y desarrollo local. Mediante este Programa, el nuevo gobierno creaba una herramienta para financiar las incipientes actividades productivas que se habían multiplicado durante la crisis, impulsadas, en muchos casos, por los movimientos sociales.

Para los *Jefes* empleables se preveía la incorporación a planes de formación y capacitación para el empleo: el SCyE, que se puso en marcha en el año 2006. Los receptores debían desvincularse del PJJHD y llevar a cabo acciones de formación, inserción laboral o autoempleo. El SCyE establecía un límite de 2 años de duración para la percepción del subsidio.

Aquellos que eran observados como de difícil empleabilidad en el mercado de trabajo, fueron transferidos al PFIS (todos aquellos perceptores del PJJHD con tres o más hijos a cargo). No obstante, la efectiva instrumentación del PFIS recién se dio en 2005. Las familias debían acreditar la realización periódica de controles de salud y la escolarización de los niños miembros del hogar.

De los casi dos millones de beneficiarios que tenía en el año 2003, en 2009 aún continuaban recibiendo el PJJHD unas 380 mil personas. Muchas bajas provinieron de la reducción del nivel de desempleo y otras tantas se pasaron a los nuevos planes.

**La última etapa que se observa en este periodo comienza a fines de 2009**, tras las elecciones de medio término en que el oficialismo sufrió una fuerte caída de su caudal electoral. Tanto el conflicto por las retenciones al agro, como el crecimiento electoral de la derecha, fueron factores que obligaron al gobierno a corregir nuevamente el rumbo y a retomar la iniciativa política. **Particularmente, en lo que respecta a la política asistencial, se crearon dos grandes programas: Argentina Trabaja y Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).**

Argentina Trabaja es un programa de empleo subsidiado, con similares características a los programas de este tipo imperantes en la década de los '90. Fue normado en agosto de 2009<sup>54</sup> y consiste en un subsidio de aproximadamente \$1.200 pesos por persona. El beneficiario debe integrarse a un equipo de trabajo (que llaman cooperativa aunque dista mucho de serlo), y realizar 40 horas semanales de trabajo en alguna obra de infraestructura social de baja y mediana complejidad en barrios carenciados. Las obras públicas a realizarse deben ser planificadas por las intendencias, que también deben inscribir a los postulantes, mientras que el gobierno nacional queda a cargo del financiamiento, la capacitación y la supervisión del Programa. De este modo, la selección de los perceptores recae en los municipios, que deciden quiénes pasan a integrar las cooperativas. Esto último ha sido considerado como una estrategia clientelar tendiente a reconstruir la presencia territorial del Partido Justicialista lo que reavivó la histórica disputa entre las organizaciones sociales afines al gobierno y la estructura del partido.

---

<sup>54</sup> Res. 3182/09 de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación



A fines de 2009 el gobierno nacional estableció la expansión del programa de beneficios para la niñez y adolescencia a los hijos de desempleados, a los trabajadores del servicio doméstico formal y a los trabajadores de la economía informal. La Asignación Universal por Hijo (AUH), es una extensión del programa contributivo de Asignaciones Familiares (AF) creado décadas atrás (a mediados de los años cincuenta). Este tema será desarrollado ampliamente en el capítulo siguiente completando el análisis que aquí hacemos de la política social del periodo actual.

En síntesis, la política asistencial, particularmente, no sufrió grandes modificaciones en términos efectivos al menos durante los primeros años de los gobiernos del Frente para la Victoria. Sin embargo, se observa un cambio en el discurso enunciado desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que proponía cambiar la impronta de la política social en general. Los discursos oficiales reconocían que “era hora de poner en práctica otro modelo de abordaje y esto representaba un Estado Social, presencial, promotor, y, cuando es necesario, protector” (MDS, 2007, p. 160). Actualmente, se organizan los programas sociales alrededor de dos ejes: 1- Familia; y 2- Trabajo; agregándose en las estrategias comunicativas del MDS un tercero: Organización social. Este esfuerzo lleva implícito el objetivo de romper con la lógica de multiplicación de programas focalizados autónomos que había dominado a la política asistencial de los '90, aunque no está claro hasta qué punto esos tres principios han logrado organizar efectivamente las intervenciones.

Asimismo, Falappa y Andrenacci (2009, p.84) afirman que “la incorporación de enfoques superadores del asistencialismo clásico, como los de empleabilidad y vulnerabilidad, no parece estar acompañada por cambios sustantivos en la propia intervención. Los cambios más significativos no han venido de una rearticulación conducente a la creación de un ‘sistema’ de desarrollo social sino, una vez más, de nuevos programas, como el ‘Manos a la Obra’ (Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social) y el ‘Plan Familias’ (Programa Familias por la Inclusión Social)” hacia los cuales se propuso ir transfiriendo gradualmente a los receptores del PJJHD.

Desde nuestra perspectiva, el análisis de Falappa y Andrenacci carece de integralidad, ya que están formulando una conclusión sobre la tarea del MDS en vez de considerar a la totalidad de la acción del gobierno federal. Lo que no advierten los

autores es que la orientación general de la política social se ha repartido entre los distintos ministerios. La política de trabajo, de educación, de salud, servicios públicos, con sus éxitos y fracasos, ha estado orientada en sentido social de unos años a esta parte, o al menos ese ha sido el objetivo declamado. Pareciera que, desde lo conceptual, los gobiernos posteriores a la crisis de 2001 no han estado disgregando los procesos sociales de los demás procesos. Sin esperar a que se consume el “problema” -y que recién entonces intervenga el área social del Estado-, todas las áreas del gobierno están desarrollando estrategias en función de lo social. Al MDS, le ha quedado -de cierto modo- la implementación de los programas de asistencia al igual que en la década de 1990. La diferencia radica en que en los últimos años se ha desplegado todo un conjunto de iniciativas en torno de la *política social central* en ámbitos ministeriales distintos al de Desarrollo.

Desde el mismo MDS se advierte que la política social más importante está relacionada con la creación de empleo. Quizás por eso, los nuevos planes sociales creados desde 2003 en su órbita responden a criterios de contención familiar (Familia Argentina: seguridad alimentaria, niñez, juventud, adultos mayores, deporte y recreación, comunidad, Centros Integradores Comunitarios,) e inclusión laboral (Argentina Trabaja: ingreso social con trabajo, proyectos socioproductivos, microcrédito, marca colectiva, monotributo social, economía social, desarrollo local).

# CAPÍTULO 4

## **ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL**

Una vez conceptualizada la política social, descriptos y analizados los distintos momentos históricos de la Argentina en esa clave, y examinada la situación económica, política, social e institucional de los últimos años, nos detendremos a puntualizar sobre la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) como un cuadro a lo largo de una película. El análisis particular de la AUH que realizaremos en este apartado sumado a los capítulos previos nos permitirá trabajar en términos comparativos las políticas sociales argentinas y encontrar sus continuidades y rupturas en general y las que ofrece la AUH en particular, tópicos que abordaremos el capítulo siguiente.

En el presente apartado, intentaremos describir la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y abordar algunos interrogantes tales como: ¿qué son los programas de transferencias de ingresos?, ¿cuáles son las experiencias en otros países y en la Argentina?, ¿cuáles son los proyectos de ley que han antecedido a la AUH en el Congreso de la Nación?, ¿qué establece el decreto 1602/09?, ¿cuál es el impacto de la AUH en los sectores más vulnerables?, ¿cómo se financia?, etc.

### **PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS DE INGRESOS**

Existen distintas modalidades de transferencias monetarias del Estado a sus habitantes aunque de un tiempo a esta parte ha crecido la presencia de aquellas condicionadas y masivas. En este apartado, nos interesa abordar este tipo de transferencias, dentro del cual podríamos incluir a la AUH.

Los programas de transferencia de ingresos (PTI) se fueron instalando en las agendas de gobierno con el fin de combatir la pobreza y las desigualdades existentes. Estos programas se han convertido en la base del sistema de protección social en muchos países del mundo y en especial en América Latina. Los PTI tienen dos

objetivos<sup>55</sup>: a) transferir un monto de dinero por mes a las familias y b) aliviar la pobreza y/o reducir las desigualdades de ingresos. Otros autores<sup>56</sup>, agregan que estos programas intentan quebrar los mecanismos de transmisión de la pobreza entre generaciones, invirtiendo en el “capital humano”<sup>57</sup> de los niños, niñas y adolescentes pobres. Estas afirmaciones se basan en que estos programas exigen una “condición” para la percepción de la transferencia (cumplimiento de requisitos de salud y educación o una contraprestación laboral). Para el Banco Mundial, los PTI (también llamados programas de de Transferencia Monetaria Condicionada) son aquellos que transfieren efectivo a hogares pobres, con la condición de que esos hogares realicen inversiones, previamente especificadas, en el capital humano de sus niños. Esta es la principal diferencia con otros tipos de transferencias no condicionadas, como las jubilaciones y pensiones. Estos programas han estado dirigidos al combate contra la pobreza y “han permitido incrementar los niveles de consumo de la población pobre. Como resultado, en algunos casos han logrado reducir significativamente la pobreza entre los beneficiarios, en particular cuando la transferencia es generosa, bien dirigida y estructurada de modo tal de no desalentar la búsqueda de otras salidas de la pobreza entre sus receptores” (Fiszbein y Schady, 2009, p.V). Además, los PTI no sólo afectaron el nivel de consumo total, sino que también su composición. Los resultados de diferentes evaluaciones muestran que los hogares que reciben PTI “gastan más en alimentos, y dentro de la canasta alimentaria, en fuentes de nutrientes de mejor calidad, que los hogares que no reciben la transferencia pero tienen niveles de ingresos o consumo total similares” (Fiszbein y Schady, 2009, p.V).

Una de las controversias que giran alrededor de estos programas tiene que ver con la posible intromisión en el mercado de trabajo, desincentivando la búsqueda de empleo por parte de los receptores, ya sea porque los beneficiarios eligieran consumir más ocio, a niveles de ingreso más altos, o porque redujeran las horas trabajadas para seguir pareciendo “suficientemente pobres”. Sin embargo, no hay datos empíricos que demuestren tal afirmación.<sup>58</sup> Aunque los PTI no modificaron la participación de los

---

<sup>55</sup> Ver Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas*. (Documento de Trabajo Nro. 102). La Plata, Argentina: CEDLAS Universidad Nacional de La Plata.

<sup>56</sup> Ver Fiszbein, A. y Schady N. (2009) *Panorama general, Transferencias Monetarias Condicionadas, Reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington D.C.: Banco Mundial.

<sup>57</sup> Concepto muy discutido por su consideración del ser humano únicamente como factor de la producción.

<sup>58</sup> “Hasta el momento ninguna evaluación ha podido demostrar que los programas desalientan el ingreso al mercado de trabajo, ni si incrementan el empleo informal. El programa ‘Oportunidades’ (México) muestra que las

adultos en el mercado laboral, sí se puede observar un notable cambio en la reducción de trabajo infantil.

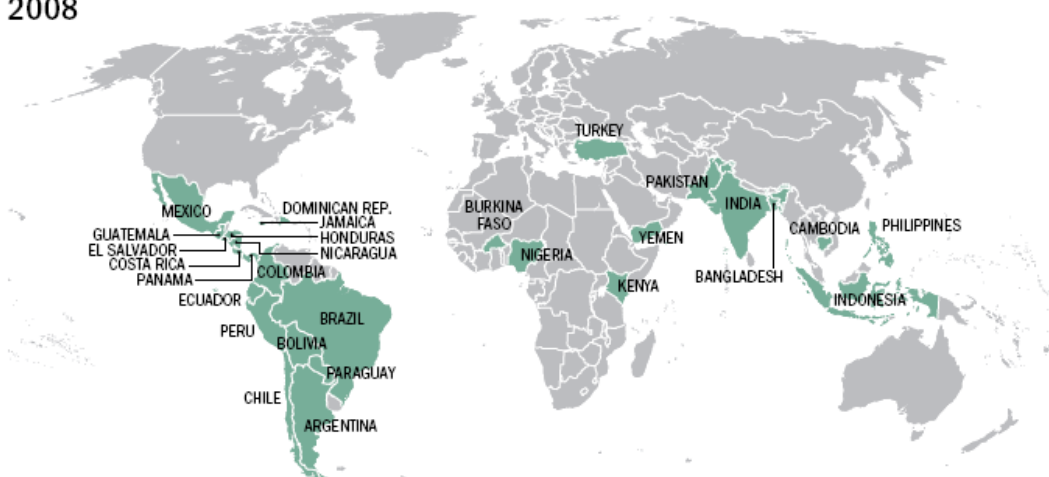
Un dato que resulta de particular interés es cómo se han extendido este tipo de programas alrededor del mundo y con un impacto muy fuerte en los países de América Latina (Mapa N° 1). Además, paralelamente con el aumento de la cantidad de países con PTI, “también se ha dado un incremento en el tamaño de algunos programas” (Fiszbein y Schady, 2009, p.3).

MAPA N°1: Evolución de los PTI desde 1997 al 2008

1997



2008



Fuente: Fiszbein y Schady (2009), Banco Mundial.

transferencias les permiten a los beneficiarios salir a buscar trabajo e insertarse en mejores condiciones. En el programa ‘*Ciudadanía Porteña*’ se observó un incremento del 30% de inserción en los trabajos formales, que demuestra que no hay desalientos. En Argentina, con el Plan Jefes y Jefas de Hogar se pudo observar que el programa generó una presión en los trabajos de baja calidad ya que constituyó una competencia para su nivel de salarios.” En Novacovsky, I. (2010, abril). *Asignación Universal por hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez*. En Neri, A. (compilador) *Asignación Universal por Hijo* (1° ed.) (p.p. 21-25) Buenos Aires: AAPS. Consultado el 14 de mayo de 2011. [aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf). p.24.

### *La experiencia internacional*

Este tipo de programas se ha multiplicado en especial en América Latina, como vimos en el mapa anterior. “Los programas de transferencias de ingresos para el alivio de la pobreza existen bajo diversas formas en Argentina y el resto de América Latina. Sin embargo, estos programas adoptaron una modalidad masiva y *condicionada* a partir de una serie de experiencias exitosas en la región desde mediados de la década de 1990” (Gasparini y Cruces, 2010, p.12).

El informe de CEDLAS<sup>59</sup>, publicado en junio de 2010, analiza el impacto, las discusiones y las alternativas de la AUH, y expone entre otros temas la experiencia en América Latina en cuanto a los PTI. Este valioso informe hace referencia a los casos del *PROGRESA (Oportunidades)* de México, el Programa *Bolsa Familia* (Beca Familiar) de Brasil, el *RPS* de Nicaragua, *PRAF* de Honduras, *Puente-Chile Solidario* de Chile, y hace una mención especial al *PANES* de Uruguay. Según el informe, el caso de la AUH es una combinación de éstas y otras modalidades aplicadas en la región. A continuación y en una breve descripción en base al mismo informe, podemos visualizar algunos de los programas masivos más significativos (ver Cuadro N°1).

---

<sup>59</sup> Ver Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas*. (Documento de Trabajo Nro. 102). La Plata, Argentina: CEDLAS Universidad Nacional de La Plata

CUADRO N° 1: Programas de transferencias de ingresos en América Latina

	<b>PROGRESA (Programas de Educación, Salud y Alimentación) de México</b>	<b>Programa Bolsa Familiar de Brasil</b>	<b>Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social (PANES) en Uruguay</b>
<b>Cómo surge y en qué consiste</b>	Altamente focalizado, con objetivos a corto y largo plazo asociados a la acumulación de capital humano de los niños y jóvenes.	Surge como la consolidación de una serie de subsidios a la alimentación, la escolaridad y el combustible con un alto grado de focalización exitosa en concentrar los beneficiarios en los estratos más pobres. Alcanzó a cerca de 11 millones de hogares y 46 millones de personas en 2006, siendo el programa de transferencias de ingresos de mayor alcance de la región.	Surge como respuesta a la crisis macroeconómica de la primera mitad de la década de 2000. Se planteó como una iniciativa transitoria relacionada a la emergencia. Una vez finalizada la crisis, el PANES finalizó formalmente, y se integró al sistema de protección social bajo la forma de una asignación familiar no contributiva (el ingreso ciudadano), en el marco de una reforma tributaria y fiscal progresiva.
<b>Rol de la mujer</b>	Prioriza a la mujer como receptora directa del beneficio dentro del grupo familiar.	Prioriza a la mujer como receptora directa del beneficio dentro del grupo familiar.	CEDLAS no especifica en este punto
<b>Transferencia y condicionalidad</b>	Transferencia condicionada (la recepción del beneficio dependía de la presentación de certificados de vacunación, de asistencia escolar y de controles de salud para niños y embarazadas). En cuanto a la salud incluye la participación en charlas sobre educación infantil, amamantamiento y alimentación saludable.	Transferencia monetaria mensual a los hogares, de monto variable de acuerdo al número de hijos, y condicionado a la inscripción de niños de hasta 15 años en el sistema educativo, con requisitos adicionales de asistencia. En cuanto a la salud incluye la participación en charlas sobre educación infantil, amamantamiento y alimentación saludable.	Transferencia monetaria sujeta a una serie de condicionalidades. CEDLAS no desarrolla este punto (ver Arim; Cruces y Vigorito; 2009)

Fuente: Elaboración propia en base a CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 102 (July, 2010). Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces. "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas".

### ***Programas de transferencias de ingresos en Argentina***

En el mundo como en la Argentina, los PTI están destinados a los sectores más vulnerables y plantean una cobertura masiva a la vez que imponen un conjunto de condicionalidades para la percepción de los mismos; en algunos casos cumpliendo con estándares de salud y educación básicos y en otros casos realizando una contraprestación laboral.<sup>60</sup> Los programas de este tipo que se aplicaron en la Argentina son varios; tomaremos solamente algunos ejemplos: el Plan Trabajar; el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD); el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS); y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) para aproximarnos luego a una comparación de éstos programas con la Asignación Universal por Hijo teniendo en cuenta el contexto de implementación, la descripción del programa, la transferencia y la condicionalidad de cada uno.

Las primeras experiencias masivas de los programas de transferencias de ingresos en Argentina se pueden ver a comienzos de la década del 90 en las dos gestiones de Carlos Menem. “En 1991 se aprueba la Ley Nacional de Empleo (Ley 24.013), que entre otras medidas introduce el seguro de desempleo e instaura el Fondo Nacional de Empleo (FNE). Este fondo se financia con la alícuota de contribución patronal (1,5 % de la masa salarial) destinada a cubrir los requerimientos del seguro por desempleo y las políticas activas de empleo y capacitación” (Cruces, Epele y Guardia, 2008, p.14). Además, “a partir del FNE se articula la primera generación de programas de transferencias condicionadas. Estos programas mantuvieron una importante conexión con el empleo, dado que la transferencia monetaria mensual estaba atada a una contraprestación laboral” (Cruces et al., 2008, p.15).

“Durante los años noventa, además de las políticas de transferencia de ingresos vinculados al empleo, surge una multiplicidad de programas nacionales sociales focalizados, entre los que puede nombrarse el Programa materno infantil y nutrición y el

---

<sup>60</sup> A partir de la Crisis del 2001 el Estado Nacional firmó el Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, Ley 25.400, que estableció una partida presupuestaria para que las provincias pudieran implementar programas sociales y de empleo. “Entre 2002 y 2006 los gobiernos provinciales ejecutaron distintos programas financiados con recursos propios. Durante 2003, algunas provincias finalizaron las actividades de sus programas, incorporando sus beneficiarios al PJJHD, mientras que otras crearon programas nuevos destinados a atenuar los efectos de la crisis económica y social imperante. También se incorporaron nuevos programas dirigidos a sectores de la población activa, altamente vulnerables frente a la desocupación, que habían quedado fuera del alcance de otros programas existentes, en particular a la población joven”. en Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina*. CEPAL (Serie Políticas Sociales N° 142). Santiago de Chile: Naciones Unidas. p.25.



Programa federal de solidaridad, desarrollados en la órbita del Ministerio de Salud, el Plan social educativo, dependiente del Ministerio de Educación, y el Programa de apoyo a la reconversión productiva, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1996, la Secretaría de Desarrollo Social aprueba el Programa de atención a grupos vulnerables, dirigido a hogares en situación de exclusión social independientemente de su inserción en el mercado laboral.” (Cruces et al., 2008, p.16).

#### *Plan Trabajar*

El Plan Trabajar fue un programa de empleo implementado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desde 1996. El plan otorgaba un beneficio de \$200 mensuales no remunerativos, cobertura de salud y seguro por accidente a aquellas personas en situación de desempleo y de pobreza, a cambio de la realización de una contraprestación laboral –en general, una ocupación transitoria desarrollando servicios comunitarios-. “A la primera fase del plan, le suceden el Trabajar II y III, que se implementan en 1997-1998 y 1998-2002 respectivamente. Cada nuevo rediseño apuntó a mejorar su ejecución y control, lo que permitió pasar de 40 mil beneficiarios en el programa original a cerca de 90 mil al cierre de Trabajar III, alcanzando un máximo de 130 mil en 1997. Al finalizar el programa, en 2002, sus perceptores fueron absorbidos por el PJJHD (MTEySS)” (Cruces et al., 2008, p.15).

#### *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*

El PJJHD se implementó en la gestión de Eduardo Duhalde y fue gestionado por el Ministerio de Trabajo con el objetivo de paliar la pobreza en plena crisis económica, política y social que se desató en la Argentina a partir del 2001. Este plan se puso en marcha en mayo del 2002 con fecha tentativa de culminación en diciembre del 2002, fecha que se fue prorrogando varias veces hasta 2009. De este modo, el PJJHD “se constituyó en la máxima respuesta histórica del gobierno nacional en materia de empleo y transferencia de ingresos, alcanzando la cifra récord de dos millones de perceptores en el 2003” (Cruces et al., 2008, p.20). Por otro lado, “los recursos utilizados en el año 2002 provinieron, fundamentalmente, de dos fuentes: de créditos presupuestarios y de la retención a las exportaciones” (Golbert, 2007, p.411). Este Plan consistía en otorgar una transferencia monetaria para todos los jefes/as de hogar desocupados según el artículo

primero del decreto de su creación<sup>61</sup>: “dar un sostén monetario a las familias cuyo jefe o jefa hubiera quedado desocupado”. Así el programa se constituye como un seguro social a partir de garantizar un ingreso mensual de \$150 (USD \$50 aproximadamente en 2002) a las “jefas o jefes de hogar desocupados, con al menos un hijo menor de 18 años o hijos de cualquier edad con discapacidad, o cuya cónyuge o la propia beneficiaria se encontrase embarazada al momento de la inscripción” (Cruces et al., 2008, p.20). Asimismo, los beneficiarios estaban obligados a efectuar una contraprestación, que podía comprender la realización de actividades comunitarias o de capacitación, la finalización del ciclo educativo formal, la capacitación profesional o la incorporación a una empresa mediante un contrato de trabajo formal. “El tiempo de duración de estas contraprestaciones no podía ser inferior a las cuatro horas diarias ni superior a las seis” (Golbert, 2007, p.403).

Una vez superada la etapa más difícil de la crisis económica, y estabilizado el gobierno de Néstor Kirchner con gran apoyo popular, comenzó un proceso de reformulación de las políticas asistenciales que modificaría el PJJHD. Por un lado se creó el Programa Familias por la Inclusión Social y por otro el Seguro de Capacitación y empleo, ambos dirigidos a absorber la población del PJJHD.

#### *Programa Familias por la Inclusión Social*

Para el PFIS su objetivo principal fue “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad, riesgo social o en ambos casos, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades. El programa consta de tres módulos o pilares: el ingreso no remunerativo, la promoción familiar y comunitaria local y el fortalecimiento institucional” (Golbert, 2007, p.407). Este ingreso no remunerativo ya no existe como tal desde la aparición de la AUH.

Estaba financiado por fondos del Tesoro Nacional y aportes del Banco Interamericano de Desarrollo. Al menos hasta 2009, “el BID colocaba 700 millones de dólares por año y la contraparte del Estado nacional era de 300 millones de dólares” (Golbert, 2007, p.413). Actualmente se ha reconfigurado por completo el conjunto de beneficios y promociones de este programa.

---

<sup>61</sup> Ver Decreto Nacional N° 565/2002 en <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=BPBCF&f=20020404>

### *Seguro de Capacitación y Empleo*

Fue creado por Decreto 336 del 2006 con el objetivo de poner en marcha un esquema de políticas activas de empleo que brinden apoyo a los trabajadores desocupados del PJJHD en la búsqueda de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción laboral. Según el artículo segundo, la cobertura del mismo puede extenderse a los beneficiarios de otros programas de empleo y sociales y a otras personas desocupadas. Otorga una prestación dineraria de carácter no remunerativo, con una asignación mensual de \$225 pesos y, en contrapartida, “los beneficiarios firman un documento mediante el cual se comprometen a concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo, a participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que le ayuden a mejorar sus posibilidades de trabajo, y a aceptar las ofertas de trabajo que surjan, adecuadas a su experiencia y calificación laboral” (Cruces et al., 2008, p.24).

### *Otros Planes*

Hasta aquí llegaremos con la descripción de éstos planes. Sin embargo, no queremos dejar de mencionar que hay muchos otros planes más con similares características y pequeñas variantes como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), creado en el 2003. El PNSA tiene el objetivo de posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. El plan tuvo la virtud de incorporar los distintos programas alimentarios que estaban en ejecución en forma desarticulada.

También vale la pena mencionar al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” creado en el 2003, bajo resolución ministerial<sup>62</sup> en el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social. El Plan está integrado por tres componentes: apoyo económico y financiero de emprendimientos

---

<sup>62</sup> Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación N° 1.375/04. Obtenida el 26 de julio del 2011. [http://www.sigen.gov.ar/red\\_federal/pdfs\\_red/manos\\_resolucion\\_MDS%201375\\_04.pdf](http://www.sigen.gov.ar/red_federal/pdfs_red/manos_resolucion_MDS%201375_04.pdf)

productivos y/o de servicios; fortalecimiento institucional; y asistencia técnica y capacitación, según resolución del MDS 1.375/04.

### ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO PARA PROTECCIÓN SOCIAL

Como mencionamos anteriormente, hacia 2005, con la crisis económica superada y en plena recuperación, los programas sociales en Argentina se encontraban ya en una disyuntiva. Aunque el PFIS y el SCyE tenían características claramente superadoras del PJJHD, no se planteaba una transición obligatoria ni un final explícito para mismo. La implementación de la AUH cuatro años después, dada la experiencia en la Argentina, constituye un cambio respecto de estos programas, aunque también se denotan ciertas continuidades que abordaremos en el próximo capítulo.

Ahora bien vale la pena estudiar, aunque sea en forma breve, las distintas iniciativas legislativas que precedieron a la AUH con el objeto de observar otras propuestas e identificar algunas diferencias.

#### *Proyectos de ley antecedentes a la AUH en el Congreso de la Nación*

Previo a la sanción de este decreto, en el Congreso de la Nación se dieron una serie de discusiones protagonizadas por los distintos bloques legislativos que enriquecieron el debate, advirtiendo ciertos disensos y otros acuerdos en las posturas. Solo unos meses antes de la sanción del Decreto 1602/09 (de creación de la AUH), en el Congreso de la Nación se había abierto un fuerte debate legislativo sobre cómo resolver el problema de la pobreza.

Para abordar el tema de los proyectos presentados en el Congreso de la Nación tomaremos un documento del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento<sup>63</sup>. Elaboraremos un cuadro comparativo en base a los proyectos de ley presentados (objetivos, población meta, requisitos de acceso, prestaciones previstas, financiamiento, y organismos de aplicación) e incorporaremos la AUH para hallar semejanzas y diferencias.

---

<sup>63</sup> Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (2009, septiembre). ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67*, CIPPEC. Buenos Aires: CIPPEC. Consultado 10 de julio de 2011. <http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=354>

CUADRO N° 2: Proyectos de ley antecedentes a la AUH en el Congreso de la Nación

	<b>Proyecto de la Coalición Cívica</b>	<b>Proyecto del Frente para la Victoria</b>	<b>Proyecto de la Unión Cívica Radical</b>	<b>Proyecto de Lozano y otros</b>	<b>Proyecto de Francisco de Narváez</b>	<b>AUH para la Protección Social</b>
<b>Proyecto</b>	Proyecto de Ley titulado "Fondo para el Ingreso Ciudadano de la Niñez" (FINCINI) fue firmado por 14 diputados de esta agrupación política. Este Proyecto fue presentado originalmente en 1997 por las entonces diputadas Elisa Carrió y Elisa Carca, y se volvió a presentar en 1999, 2001, 2003, 2004 y 2008.	"Creación de un Régimen de Asignaciones Familiares por hijo y por ayuda escolar para trabajadores en relación de dependencia no registrados" fue presentado por los diputados del Frente para la Victoria Agustín Rossi (Santa Fe) y Héctor Recalde (Buenos Aires), el 10 de julio de 20084 (Expediente N° 3.755-D-2008).	Firmado por los senadores de la Unión Cívica Radical (UCR) Ernesto Sanz (Mendoza) y Gerardo Morales (Jujuy), fue presentado el 7 de mayo de 2009 (Expediente N° 1.230-S-2009). El Proyecto de Ley se titula "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".	Impulsado por el diputado Claudio Lozano (Proyecto Sur - CABA), fue acompañado por diputados de Solidaridad e Igualdad – Proyecto Progresista (SI) y del Encuentro Popular y Social. Este Proyecto inició trámite legislativo el 4 de agosto de 2009 (Expediente N° 3644-D-2009). El Proyecto se titula "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".	Presentado por el diputado por la Provincia de Buenos Aires Francisco De Narváez (Unión Celeste y Blanco) el Proyecto denominado "Ingreso Básico Familiar" (IBF) (Expediente N° 3.892- D-2009).	En octubre de 2009 la Presidenta Cristina Fernández sancionó el decreto 1602/2009 que modificó la Ley 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares.

Continúa en la página siguiente.

	<b>Proyecto de la Coalición Cívica</b>	<b>Proyecto del Frente para la Victoria</b>	<b>Proyecto de la Unión Cívica Radical</b>	<b>Proyecto de Lozano y otros</b>	<b>Proyecto de Francisco de Narváez</b>	<b>AUH para la Protección Social</b>
<b>Objetivo</b>	Atender al financiamiento del "Ingreso Ciudadano para la Niñez, la Atención Prenatal y de las Personas con Discapacidad" (INCINI), al beneficio por maternidad y a los beneficios por nacimiento y adopción.	(a) Ofrecer a los trabajadores no registrados los mismos beneficios por asignaciones familiares y escolaridad que tienen los trabajadores registrados, y (b) disminuir el empleo no registrado.	Garantizar un mínimo de ingreso ciudadano para todos los niños/as y adolescentes del país.	Institución de una asignación universal de carácter nacional y obligatoria, para todos los menores de 18.	(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.	Extensión del beneficio de las asignaciones familiares a niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años que no posean otra asignación familiar prevista.
<b>Población meta</b>	Todos los niños y niñas argentinos, nativos o por opción, hasta los 18 años de edad, que certifiquen residencia en el país; las mujeres embarazadas que acrediten cinco años de residencia inmediata en el país; y las personas con discapacidad (según Ley 22.431, artículo 3), argentinas nativas o por opción, con residencia en el país.	Los trabajadores en relación de dependencia no registrados con hijos a cargo menores de 18 años de edad.	Todos los menores de 18 años argentinos y residentes, y todas las mujeres embarazadas, argentinas y residentes.	Todos los menores de 18 años, residentes en la Argentina y que no perciban ninguna de las prestaciones establecidas en la Ley 24.714 (Régimen de Asignaciones Familiares).	Familias en situación de pobreza e indigencia con hijos menores de 18 años que residen en el territorio nacional, y hogares pobres e indigentes sin hijos a cargo, los que podrán percibir el beneficio por un período de dos años.	Todos los niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años y discapacitados sin límite de edad que pertenezcan a grupos familiares desocupados o trabajadores informales que perciban una remuneración menor al SMVM

Continúa en la página siguiente.

	<b>Proyecto de la Coalición Cívica</b>	<b>Proyecto del Frente para la Victoria</b>	<b>Proyecto de la Unión Cívica Radical</b>	<b>Proyecto de Lozano y otros</b>	<b>Proyecto de Francisco de Narváez</b>	<b>AUH para la Protección Social</b>
<b>Requisitos</b>	Para los niños y niñas en edad escolar se deben presentar los certificados de alumno regular de la educación formal. En el caso de los niños y niñas menores de cinco años, el requisito es la demostración de los controles médicos, así como las certificaciones de cumplimiento de las vacunas obligatorias. Para las mujeres embarazadas, el requisito es la acreditación y ratificación trimestral de la condición.	(a) acreditar el nombre o razón social y la actividad del empleador, lugar de trabajo, y su antigüedad en la empresa, mediante declaración jurada; (b) acreditar hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o de los menores; y (c) constancia de escolaridad en condición de alumno regular del o de los hijos a cargo menores de 18 años, mediante certificación expedida por el establecimiento educativo	Se debe presentar para los niños/as y adolescentes la cartilla de vacunación obligatoria, el certificado de alumno regular y, para las mujeres embarazadas, el certificado de control médico trimestral.	Los padres o tutores de los menores deberán acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios hasta la edad de 4 años, y la asistencia al ciclo escolar hasta los 18 años.	Las familias deben presentar comprobantes de los ingresos percibidos, y certificados de escolaridad de los menores a cargo, controles médicos para los menores de 19 años y los mayores de 65 años, y constancias sobre el cumplimiento en la aplicación de las vacunaciones obligatorias.	Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor con (DNI); (b) acreditar el vínculo; (c) La acreditación de la condición de discapacidad certificada por autoridad competente; (d) acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y la concurrencia a establecimientos educativos públicos. (e) declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos.
<b>Prestación</b>	Asignación mensual y ajustable por el valor de la canasta básica de alimentos (CBA) y del salario mínimo.	Suma mensual por cada hijo (\$135) y una asignación por ayuda escolar anual (\$170). Estos beneficios se harán en línea con los dispuestos por la Ley 24.714, que establece el Régimen de Asignaciones Familiares.	Transferencia de \$100 mensuales por menor o por mujer embarazada, \$200 por menor con discapacidad y \$240 por nacimiento. Ayuda escolar anual para la educación inicial, básica y polimodal de \$200.	Valor de la asignación por hijo correspondiente a la menor categoría salarial establecida en la Ley 24.714	Prestaciones monetarias no contributivas. Considerando el valor de la CBT. La suma a ser otorgada resulta de la diferencia entre el 50% de la CBT y los ingresos regulares de la familia.	Transferencia monetaria mensual no retributiva. Inicialmente fueron \$180 por hijo y \$720 por discapacitado. Actualmente son \$220 y \$880 respectivamente.

Continúa en la página siguiente.

	<b>Proyecto de la Coalición Cívica</b>	<b>Proyecto del Frente para la Victoria</b>	<b>Proyecto de la Unión Cívica Radical</b>	<b>Proyecto de Lozano y otros</b>	<b>Proyecto de Francisco de Narváez</b>	<b>AUH para la Protección Social</b>
<b>Financiamiento</b>	A través de un complejo de contribuciones patronales del sector privado (%7,5), contribución del responsable del pago de las prestaciones sobre Riesgos de Trabajo (%7,5), recaudación de impuesto a las ganancias (13%), y presupuesto nacional (hasta completar).	Mediante créditos presupuestarios	Partida anual asignada en el Presupuesto General de la Nación al Ministerio de Desarrollo Social	Créditos presupuestarios. En particular, se pretende la partida correspondiente al Programa Familias por la Inclusión Social.	Por un lado, transferencia de sus créditos presupuestarios y, por otro, mediante créditos de organismos multilaterales, gobiernos extranjeros y/u organizaciones no gubernamentales.	Se financia a través de los recursos de la previsión social (aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro) y con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Público de Reparto.
<b>Organismo de aplicación</b>	Organismo responsable de la gestión del FINCINI será la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.	Ministerio de Desarrollo Social.	No explicita el organismo responsable de aplicación.	Creación del Consejo de Gestión Interministerial como organismo responsable de aplicación, bajo la órbita de la Presidencia de la Nación.	Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)

Fuente: Elaboración propia en base a REPPETO et al. (2009) CIPPEC.



Según Repetto (2009), los proyectos difieren a propósito de la identificación del sujeto de derecho, la modalidad de financiamiento de las prestaciones y la elección del organismo responsable de su gestión. Sin embargo, el autor afirma que “pese a las diferencias, existen puntos convergentes. 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. Por otro lado, 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, p.1).

Debemos tener en cuenta que, aunque las coincidencias son muchas, las diferencias no son menores. Reppeto distingue dos corrientes teóricas que tratan el tema de las transferencias de ingresos para niñas, niños y adolescentes. “Una corriente afirma que para recibir el ingreso, se debe condicionar a las familias a enviar a sus hijos a la escuela y a los controles e salud. Otra sostiene que el ingreso a percibir no debe estar condicionado, aún cuando se promueva la activa participación de niñas y niños en los servicios sociales” (Repetto et al., 2009, p.7).

Varios autores (Lo Vuolo; 2009 y Arcidiáno Pilar; 2001; entre otros) argumentan que a partir de la sanción del decreto de la AUH se dejó sin estado parlamentario el tratamiento de varios proyectos presentados que no llegaron a las comisiones. Lo Vuolo afirma que puede detectarse en el debate público algunos argumentos que sostienen que la AUH se decretó precisamente para “frenar” otros proyectos legislativos que postulaban implementar beneficios más universales e incondicionales, refiriéndose al proyecto de Ingreso Ciudadano para la Niñez de la Coalición Cívica. Según Lo Vuolo “el desconocimiento de estos proyectos y la clausura del debate parlamentario sobre un tema de amplia difusión no es lo más saludable para la permanencia de una política que implica transferencias de ingresos intra e inter-generacionales, cuyos impactos trascienden el corto plazo y reclaman consensos más allá de la administración y los legisladores de turno” (Lo Vuolo, 2009, p.9). Sin embargo, no todas las voces se alzaron en contra: Repetto (2009) advierte que es bueno que las agendas legislativas y ejecutivas se complementen a favor de la ciudadanía, y también propone llamar la atención sobre el hecho de que “la responsabilidad estatal en la materia no debe limitarse a promover programas sociales. En este sentido, el Congreso debiera ofrecer el marco para transformar a la política más amplia, coherente y sostenible en el largo plazo.

Una meta que tiene claras implicancias en términos de los retos del federalismo argentino” (Repetto et al., 2009, p.2).

### *Marco general*

Vistos los conceptos de “Programas de transferencia de ingreso” (PTI), analizados los programas de este tipo más relevantes en América Latina, por un lado, y en Argentina, por otro, y abierto el debate sobre los proyectos legislativos precedentes, podemos pasar a analizar particularmente la AUH.

El 29 de octubre del 2009 se sancionó a través de un decreto la *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social*. Según la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), actualmente 3.600.000 chicos y adolescentes son beneficiados con esta asignación. Esto quiere decir que la AUH se inscribe como uno de los programas más grandes de la historia argentina en términos de cantidad de personas receptoras.

### *Seguridad Social*

La AUH es una extensión de las Asignaciones Familiares. Por eso, para comprender mejor qué es la AUH es necesario entender qué es el sistema de la Seguridad Social y qué son las Asignaciones Familiares. “La protección social en Argentina está compuesta por una importante cantidad de políticas y programas que forman parte tanto de la protección social básica como de otros componentes de la escalera de protección social, en particular, los seguros contributivos obligatorios. El desarrollo de los programas de seguridad social en Argentina data de principios del siglo XX, cuando incluso en forma fragmentada, estratificada y desorganizada alcanzaron una importante expansión” (Bertranou, 2010, p.17).

“Las garantías de seguridad económica, otorgadas a través de transferencias a las personas y las familias vulnerables, se encuentran en cierta medida condicionadas al tipo de inserción laboral con las que cuentan o contaban las personas destinatarias en su edad de trabajar. Las transferencias por desempleo, invalidez, vejez y otras prestaciones monetarias asociadas, como las asignaciones familiares contributivas, correspondían inicialmente a aquellos trabajadores con un empleo formal. Sin embargo, con el aumento y la persistencia de las tasas de informalidad laboral la protección se ha extendido a los trabajadores informales y a sus familias. La extensión de las

prestaciones previsionales y las pensiones no contributivas por vejez, como así también los programas de transferencias para desempleados, tuvieron un fuerte impulso a partir de la crisis económica nacional de 2001. De esta forma, durante la última década se ha ido consolidando una combinación de programas contributivos y no contributivos que atienden los distintos riesgos y vulnerabilidades” (Bertranou, 2010, p.19).

CUADRO N° 3: Principales programas que otorgan seguridad económica

Población	Programa	Prestación	Esquema	Beneficiarios (aprox.)
Niñez y adolescencia	Asignación Universal por Hijo	\$180 (US\$46,2) mensuales por niño o niña en edad escolar, 80% no condicionado y 20% condicionado a la certificación de asistencia escolar y a los controles sanitarios y de vacunación.	No contributivo	3.670.000
	Asignaciones Familiares	\$178 (US\$45,6; en promedio) mensuales por hijo y \$206 (US\$52,9 en promedio) de ayuda escolar anual por niño o niña en edad escolar, para hijos de trabajadores formales y para beneficiarios de prestaciones previsionales. Con transferencias adicionales por nacimiento y adopción.	Contributivo	4.800.000
Edades centrales o edad de trabajar	Seguro de Capacitación y Empleo	\$225 (US\$57,7) mensuales y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, entrenamiento).	No contributivo	120.000
	Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo	\$150 a \$550 (US\$38,5 a 141) mensuales y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, orientación para el trabajo, formación profesional).	No contributivo	40.000
	Plan de Empleo Comunitario	\$150 (US\$38,5) mensuales para trabajadores desempleados.	No contributivo	300.000
	Interzafra	\$225 (US\$57,7) mensuales para trabajadores desempleados de empleos temporales.	No contributivo	9.000
	Seguro de Desempleo	\$355 (US\$91; en promedio) mensuales para desempleados de empleos formales.	Contributivo	143.500
	Programa REPRO	\$600 (US\$153) mensuales para subsidiar la nómina salarial de los trabajadores, en empresas en situación de crisis.	Contributivo	50.000
	Pensiones No Contrib. Asistenciales	\$587 (US\$150,5) mensuales por invalidez; \$835 (US\$214,1) mensuales para madres de 7 o No contributivo más hijos.	No contributivo	452.600; 266.000
Vejez	Jubilaciones a través de “Moratoria previsional”	\$700 (US\$179,5; en promedio) mensuales para personas retiradas, que no cumplan con el requisito de las contribuciones.	“Semi” contributivo	2.400.000
	Jubilaciones y Pensiones	\$980 (US\$251,3; prestación mínima) mensuales para personas retiradas, que han cumplido con el requisito de 30 años en contribuciones.	Contributivo	3.000.000
	Pensiones No Contributivas Asistenciales por Vejez	\$591 (US\$151,5) mensuales para personas en edad de retiro, sin contribuciones y en situación de pobreza.	No contributivo	65.900

Fuente: Elaboración propia en base a Bertranou (2010)

### *Asignaciones Familiares*

En Argentina el sistema de asignaciones familiares fue regulado por primera vez en 1956, fecha de la creación de una asignación familiar por hijo a cargo, con una caja compensadora conformada por aportes patronales. En 1957 fueron creadas las Cajas de Asignaciones Familiares para el Personal de Comercio y de la Industria que se extendió en 1964 a las demás actividades. En 1968 fue sancionada la ley 18.017 y fueron incorporados al sistema los trabajadores estatales, en 1974 los jubilados y pensionados y en 1976 los titulares de pensiones asistenciales por invalidez. “En 1996 la legislación de Asignaciones Familiares es reformada profundamente con la Ley N° 24.714. Esta Ley simplificó el esquema de prestaciones y limitó el acceso a beneficiarios con remuneraciones inferiores a \$1500 (actualmente \$4800), es decir que focalizó los beneficios en los trabajadores asalariados registrados de ingresos bajos y medios. Acompañando este proceso, también se redujeron las alícuotas que pagaban los empleadores para su financiamiento, de 7,5% en 1994 a valores aproximados al 5%” (Bertranou, 2010, p.33).

Como mencionamos anteriormente, a partir del decreto 1602/09 se produjo una ampliación del régimen de las Asignaciones Familiares (regidas por la Ley 24.714) incorporando la AUH para los hijos de los trabajadores no registrados y desempleados.<sup>64</sup> Esto significa que una de las características que distingue a la AUH de los programas de transferencia condicionada que se venían desarrollando en la Argentina, es el carácter permanente que toma de la mano de las Asignaciones Familiares. Según Bertranou (2010), a partir de esta incorporación, el Régimen de Asignaciones Familiares pasará de tener cerca de 6,7 millones a 11,3 millones de beneficiarios, alcanzando a representar aproximadamente el 1,5% del PBI. Además afirma que esta modalidad permitirá la consolidación de varios programas de transferencias que funcionaban con escasa coordinación, que fueron implementados a partir de la crisis de 2002.

La AUH, incorpora de este modo una novedad al Sistema, constituye “un pilar no contributivo para saldar las condiciones de inequidad existentes según la inserción en el

---

<sup>64</sup> Solo se han extendido o “universalizado” las asignaciones por hijo, por hijo discapacitado y por embarazo, mientras que no se extendieron aquellas por nacimiento, adopción, matrimonio y ayuda escolar anual. Sin embargo, aquellos casos de asignación universal para embarazadas, se inscriben automáticamente en el Plan Nacer, que es equivalente a la asignación por nacimiento.

mercado laboral. Esta concepción es claramente innovadora respecto de sus antecedentes directos” (Repetto y Díaz Langou, 2010, p.6). Según Bertranou (2010), esta innovación va a contribuir sustancialmente a cumplir la meta comprometida en la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente.

Así, el nuevo esquema de asignaciones monetarias contributivas y no contributivas para niños y adolescentes del sistema de Seguridad Social queda conformado de la siguiente manera:

CUADRO N° 4: Transferencias para niños y adolescentes.  
Sistema de tres pilares o componentes.

Denominación	Características
<b>No contributivo:</b> <b>Asignación Universal por Hijo (AUH)</b>	Monto mensual de \$220 y, en el caso de discapacidad, \$880. Existen condicionalidades en salud y educación. Cobertura para monotributistas sociales, desocupados u ocupados en la economía informal, con ingresos inferiores al salario mínimo. Trabajadores incorporados al Régimen Especial del Servicio Doméstico, con ingresos menores al salario mínimo. Administrado por la ANSES.
<b>Contributivo:</b> <b>Asignación Familiar Contributiva (AFC)</b>	Monto mensual de \$135 a \$291 (dependiendo de la zona) y, en el caso de discapacidad, de \$880 a \$1760. Además, asignación anual por escolaridad de \$170 a \$680. Cobertura para asalariados del sector privado, beneficiarios del seguro de riesgos del trabajo y del seguro de desempleo, beneficiarios del Sistema Previsional y de pensiones no contributivas, con ingresos entre \$100 y \$4800. Régimen especial para empleados públicos. Administrado por la ANSES.
<b>Crédito fiscal:</b> <b>Asignación por Crédito Fiscal (ACF)</b>	Deducción en la base imponible del impuesto a las ganancias de \$6000 por cada niño o adolescente menor de 18 años (deducción vigente a julio de 2010). Administrado por la Administración Federal de Impuestos (AFIP).

Fuente: Elaboración propia en base a Bertranou (2010) y datos ofrecidos por ANSES.

### *El decreto*

En octubre de 2009 se sancionó el decreto<sup>65</sup> que modificó la Ley 24.714 del Régimen de Asignaciones Familiares, que dispone la extensión del beneficio de las asignaciones familiares a niños, niñas y adolescentes menores de dieciocho años que no

<sup>65</sup> Ver Decreto Nacional N° 1602/09 - Asignación Universal por hijo para Protección Social. Consultado el 26 de julio del 2011.  
<http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?f=20091030&s=01&pd=1&pa=3>

posean otra asignación familiar prevista y que pertenezcan a grupos familiares desocupados, monotributistas sociales, del servicio doméstico o trabajadores informales que perciban una remuneración menor al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).<sup>66</sup> El beneficio es exclusivo para niños menores de dieciocho años, hasta el quinto hijo, y discapacitados sin límite de edad. Se otorga una transferencia monetaria mensual no retributiva sólo a los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor o discapacitado a su cargo. A agosto de 2011, reciben a través de tarjetas magnéticas emitidas por el Banco de la Nación la suma de \$220 mensuales por hijo hasta el quinto hijo y \$880 por hijo con discapacidad<sup>67</sup>. Esta transferencia tiene carácter condicional ya que se abona mensualmente el 80% del monto total y el restante 20% se reserva en una caja de ahorro del Banco Nación a nombre del titular que podrá cobrarlo recién a fin de año si se acredita lo siguiente: para los menores de cinco años, el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación; y para los de edad escolar, se les suma la certificación del cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente.<sup>68</sup>

El decreto de la AUH se apoya principalmente en dos leyes nacionales la Ley N° 24.714 de Régimen de Asignaciones Familiares y la Ley N° 26.061. Esta última tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes con la máxima satisfacción -integral y simultánea- de los derechos y garantías que a ellos se le reconoce, entre los que se encuentran el derecho a la obtención de una buena calidad de vida, a la educación y a obtener los beneficios de la Seguridad Social.

### ***Modalidad de gestión***

“La AUH es implementada a través de un modelo de gestión muy centralizado. Toda la operatoria es realizada por ANSES y sus delegaciones en territorio (las Unidades de Atención Integral –UDAI- y las Oficinas). Las Oficinas y las UDAI se

---

<sup>66</sup> Según Lo Vuolo (2009) como consecuencia del límite de ingresos se abre espacio para que se vuelva un instrumento de control de salarios como una visión autóctona de la “trampa de la pobreza”, ya que un eventual aumento de salarios puede no convenir al trabajador si con él supera el SMVM, con lo que perdería la AUH.

<sup>67</sup> En el año 2010 se aprobó el decreto 1388/2010 que dispuso el incremento de los montos de las Asignaciones Familiares y de la AUH, que se devengasen a partir de septiembre del 2010. Para el caso de la AUH se pasó de \$180 a \$220 por hijo y de \$720 a \$880 por hijo con discapacidad. Los aumentos de la AUH al igual que las Asignaciones Familiares se ajustan por decreto, no está indexado a ningún índice. Esto es: el monto no estará atado a la variación de otros índices o productos. Mientras que en el caso de las Jubilaciones se ajusta el monto dos veces al año de acuerdo a una ecuación que toma el crecimiento PBI y el índice de inflación.

<sup>68</sup> Este “ahorro” no prevé algún mecanismo que evite la pérdida del poder adquisitivo a que da lugar el aumento de precios del período.

encargan del contacto directo con los titulares y de la carga de altas y bajas, mientras que la Sede Central de ANSES tiene bajo su responsabilidad el monitoreo, la autorización de las altas y bajas y el pago a los titulares. El programa se implementa con un manual de operaciones detallado y con un mismo sistema de información en todo el territorio” (Repetto y Díaz Langou, 2010, p.3).

### *¿Quiénes son sus beneficiarios?*

La AUH alcanza a todos los niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la ley de Régimen de Asignaciones Familiares y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, como así también a los monotributistas sociales o del servicio domestico. Para percibir el beneficio es necesario cumplir con los requisitos de vacunación, controles de salud y educación. El artículo 2º del decreto, sostiene que quedan excluidos del beneficio los trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al SMVM.

Debemos tener en cuenta que la AUH es una extensión del régimen de Asignaciones Familiares, por lo que viene a completar el universo de niños, niñas y adolescentes que no accedían a los beneficios de la tradicional asignación porque sus padres no se desempeñaban en un trabajo registrado. Entonces, al momento de conocer los beneficiarios del sistema de asignaciones debemos tener en cuenta que existen tres modalidades de asignación (Familiar, Universal por Hijo y por Crédito Fiscal – deducción del impuesto a las ganancias-). (Ver Cuadro N°4)

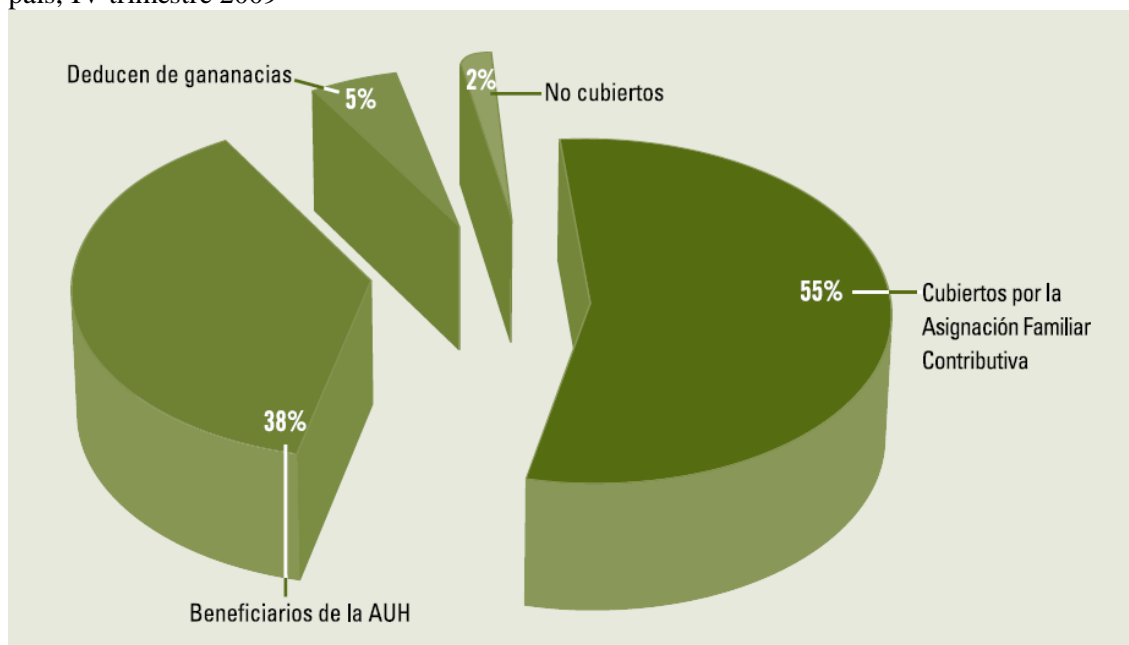
Según el informe que realiza la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>69</sup> en 2010, con base en estimaciones prospectivas, aproximadamente 3,4 millones de hogares sobre un total de 12,4 millones estarían percibiendo asignaciones familiares a través del sistema contributivo. Esto representa el 28% del total de hogares y el 58% de aquellos que tienen niños, niñas y adolescentes (los cuales suman alrededor de 6 millones). Una parte mayoritaria del primer grupo de estos hogares estaría cubierta por la AUH. Suponiendo, entonces, que todos los hogares cumplen con los requisitos establecidos

---

<sup>69</sup> Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las Asignaciones Familiares*. Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa. Buenos Aires, Argentina: OIT

para acceder a esta asignación, se cubriría el 92% del total de los hogares con niños y adolescentes menores de 18 años entre Asignaciones Familiares y AUH.

GRÁFICO N°1: Distribución de las personas menores de 18 años, según cobertura de las prestaciones monetarias de la seguridad social para niños y adolescentes. Expansión al total país, IV trimestre 2009



Fuente: Bertranou (2010)

Al mismo tiempo, viven en el país aproximadamente 12,1 millones de personas menores de 18 años, de las cuales el 55% estaría cubierta por el régimen contributivo, lo que representa alrededor de 6,7 millones de beneficiarios. La implementación de la AUH permitiría, entonces, alcanzar a 4,6 millones de niños y adolescentes adicionales, lo que determinaría que casi la totalidad de ellos estén cubiertos por alguna de las modalidades: de asignación familiar o universal por hijo.

Por otro lado, existe otro conjunto de hogares con niños y adolescentes menores de 18 años que si bien no perciben de manera directa asignaciones familiares, lo hacen de manera indirecta, mediante la deducción de un determinado monto de dinero por este concepto en el pago del impuesto a las ganancias, el cual constituye el tercer pilar de este sistema. Estos hogares pueden deducir de la base imponible del impuesto un monto de hasta \$5000 anuales (en 2009) por hijo, lo que implica recibir una deducción de la base imponible para el impuesto a las ganancias de \$417 por cada hijo. Este grupo representa aproximadamente un 5% de los hogares y de las personas menores.



Queda todavía un último conjunto de niños y adolescentes menores de 18 años que no se encontrarían cubiertos por ninguno de los componentes mencionados. Ellos pertenecen a hogares donde el jefe y cónyuge no están registrados en la seguridad social por ser trabajadores informales y percibir ingresos mensuales superiores a \$1500 o por ser independientes con ingresos mínimos iguales a ese valor e inferiores al monto mínimo imponible del impuesto a las ganancias o por ser monotributistas. Aproximadamente 200 mil personas menores estarían en esta situación, lo que representa el 2% del total.

Como fue mencionado anteriormente, la universalización de las asignaciones familiares implica llegar a cubrir una cantidad potencial de casi 4,6 millones de niños y adolescentes menores de 18 años (lo que representa alrededor del 40% del total), de los cuales 2,8 millones son pobres (de acuerdo con la medición de la pobreza por el IPC-7) y 1,1 millón son indigentes.

Sin embargo, el total de niños y adolescentes pobres e indigentes es superior a estos valores, debido a que también se encuentran en esta situación algunos niños y adolescentes cubiertos por el régimen contributivo. En general, éstos pertenecen a hogares con un número elevado de integrantes, donde sólo uno o dos de ellos se encuentran trabajando como asalariados registrados en la seguridad social y, por lo tanto, los ingresos totales familiares no logran cubrir el valor de la línea de pobreza.

### ***Requisitos y ¿quiénes quedan fuera?***

Según el artículo 6° del Decreto, para acceder al beneficio los requisitos son:

- a) Que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años. No podrán percibirlo los niños extranjeros con menos de 3 años de residencia en el país.
- b) Acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad (DNI). No podrán percibirlo los niños sin DNI o documentación probatoria de relación filial en regla.

c) Acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante la presentación de las partidas correspondientes y en los casos de adopción, tutelas y curatelas los testimonios judiciales pertinentes.

d) La acreditación de la condición de discapacidad certificada por autoridad competente en el caso de los discapacitados.

e) Hasta cuatro años de edad inclusive, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco años de edad y hasta los dieciocho años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos.<sup>70</sup> No lo perciben los niños cuyos padres no presenten certificados de escolarización en escuelas públicas (y privadas de cuota cero), controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio.

f) Los hijos de trabajadores que se desempeñen en la economía informal, percibiendo una remuneración superior al salario mínimo, vital y móvil. El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos y a las calidades invocadas. De comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.

g) No podrán percibir la asignación los jóvenes menores de 18 emancipados, empleados o percibiendo asignaciones.

h) Los niños cuyos padres estén recibiendo por ellos otras prestaciones contributivas o no contributivas en cualquier jurisdicción. Quedan fuera de la AUH los beneficiarios que cobren, cualquiera sea la suma, prestaciones contributivas o no contributivas nacionales, provinciales, municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incluyendo las prestaciones de las Leyes Nros. 24.013, 24.241, 24.714 y sus respectivas modificaciones.

De no cumplir con estos requisitos, se pierde el derecho de cobro de la AUH. En resumidas cuentas, quedan fuera de la prestación “los monotributistas (excepto los monotributistas sociales), los privados de libertad (incluyendo personas con

---

<sup>70</sup> Para cumplir con los requisitos de salud y educación se ha implementado la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación.

discapacidad psicosocial), los migrantes que no tengan residencia de al menos 3 años y puedan demostrarlo, aquellos que no tengan DNI y quienes declaren tener un salario superior al SMVM” (Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2011, p.10).

Si bien en teoría el programa dista de ser *universal*, “en la práctica es probable que prácticamente toda la población menor quede cubierta por el beneficio de una asignación familiar” (Gasparini y Cruces, 2010, p.16).

Esta extensión del sistema de asignaciones familiares aún no llega a los trabajadores informales y del servicio doméstico que declaren ganar más que el SMVM; y los independientes con ingresos mínimos iguales a ese valor e inferiores al monto mínimo imponible del impuesto a las ganancias (entre \$1840, valor del SMVM, y \$7998, mínimo no imponible de impuesto a las ganancias para el trabajador casado con dos hijos).

#### ***Traspaso de receptores de otros planes a la AUH***

Según Rameri, en 2010 la AUH cubría a 3.384.546 menores, que representan al 25% de la población menor. Asimismo, estima que “de los 3,4 millones de niños alcanzados por el nuevo programa:

- 1.324.613 menores no tenían ningún tipo de cobertura por parte del Estado,
- 982.018 menores fueron traspasados del Plan Familias
- 694.957 son menores cuyos padres percibían algún plan de empleo.
- 350.458 menores fueron traspasados de las Pensiones no Contributivas de Madres de 7 o más hijos
- 32.500 menores estaban incluidos en el programa no contributivo de asignaciones familiares de la provincia de Buenos Aires” (Rameri, Haimovich y Straschnoy, 2010, p.15).

CUADRO N° 5: Cantidad de titulares de los tres PTI y de la AUH

Año <sup>a</sup>	PJJHD	PFIS	SCyE	AUH	Total
2003	1.828.182	231.421 <sup>b</sup>			2.059.603
2004	1.587.271	218.538 <sup>b</sup>			1.805.809
2005	1.449.143	243.449 <sup>b</sup>			1.692.592
2006	1.128.942	371.290	20.542		1.500.232
2007	757.505	539.386	71.155		1.368.046
2008	624.609 <sup>d</sup>	700.000 <sup>c</sup>	75.297 <sup>d</sup>		1.399.906
oct-09	533.930 <sup>c</sup>	696.000 <sup>c</sup>	123.386 <sup>e</sup>		1.353.316
dic-09	0	0	n/d	2.689.508	2.689.508
2010	0	0	32.847 <sup>e</sup>	3.677.410 <sup>f</sup>	3.710.257

a. Todas las cifras son del mes de diciembre de cada año.

b. Titulares del Programa de Atención a Grupos Vulnerables – Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano.

c. Titulares estimados según meta presupuesto 2008 y 2009.

d. Titulares según Cuenta de Inversión 2008, Oficina del Presupuesto Nacional, Ministerio de Economía.

e. Titulares según Informe de Monitoreo, Secretaría de Empleo, datos a mayo 2009, y a julio 2010 respectivamente.

f. Titulares correspondientes a abril 2010.

Fuente: Elaboración de CIPPEC sobre la base de Cruces, Epele y Guardia (2008), de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, del Ministerio de Desarrollo Social y de ANSES.

Esta heterogénea afluencia de beneficiarios provenientes de otros programas de transferencias condicionadas, denota la parcial unificación de los mismos bajo la órbita de la AUH. De este modo, se constituye como un posible pilar para la construcción de un incipiente sistema de protección social, en términos de Reppetto (2010), o de un piso de protección social, en los términos de la OIT (Bertranou, 2010).

### ***Extensión de la población destinataria***

El beneficio de la AUH se extendió en el año 2011 a las madres embarazadas según el decreto 446 de ese mismo año. El beneficio consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abona a la mujer embarazada desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. Según la resolución 235/2011 de la ANSES, se establece que para acceder a la *Asignación por Embarazo para la Protección Social* la mujer embarazada deberá cumplir con una serie de requisitos<sup>71</sup> y también instituye que tal beneficio es compatible con el cobro de la

<sup>71</sup> Ver Resolución de la Administración Nacional de la Seguridad Social N° 235/2011. Uno de los requisitos más relevantes es el que impone que para acceder a la Asignación por embarazo las embarazadas deben estar inscriptas en el Plan Nacer.

AUH. Las beneficiarias tienen que estar desocupadas, ser monotributistas sociales sin ninguna prestación contributiva o no contributiva, desempeñarse en la economía informal o en servicio doméstico y percibir un salario igual o inferior al SMVM. En cuanto a la modalidad de cobro del beneficio, el mecanismo es similar al de la AUH: las madres embarazadas perciben una transferencia mensual del 80% del total a transferir (de doscientos veinte pesos, igual que la AUH); los \$44 restantes, que corresponden al 20%, se acumularán mensualmente para ser percibidos después del nacimiento. Además, por otro lado, una vez que el bebé haya nacido pasan automáticamente al Plan Nacer.<sup>72</sup>

Otra extensión de la población beneficiaria se dio para los niños, niñas y adolescentes de los colegios privados. El decreto de creación de la AUH contemplaba inicialmente a los alumnos que concurrían a establecimientos educativos públicos. Esto excluía del beneficio a aquellos chicos que asistieran a establecimientos privados, aunque algunos autores (Repetto; 2010: 9) afirman que durante el primer año de implementación no se ha comprobado esta condicionalidad. Según Rameri este requisito afectaba, por ejemplo, la libertad de elegir el tipo de educación religiosa a los receptores de la AUH. Asimismo, constituía “una fuerte discriminación entre los menores que perciban la Asignación ‘Universal’ y los hijos de los trabajadores formales a quienes no se les impone el tipo de establecimiento educativo al que deben asistir” (Rameri et al., 2010, p.30).

La liquidación de la prestación de la AUH está dirigida a aquellos que se encontraran en una situación de “vulnerabilidad social”, que no puede considerarse resuelta por el solo hecho de asistir a un establecimiento privado. Considerando esta cuestión, y teniendo en cuenta que más de 50.000 chicos en estas condiciones ya estaban recibiendo la AUH, la ANSES resolvió (en abril del 2011) garantizar la AUH a los alumnos que concurren a colegios privados con subsidio estatal o de cuota cero, al menos durante 2011. La resolución de la ANSES surgió como respuesta a un reclamo efectuado por la Defensoría del Pueblo de la Nación además de algunas OSCs.

---

<sup>72</sup> El Plan Nacer es un programa federal del Ministerio de Salud de la Nación que invierte recursos en salud para mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las mujeres embarazadas, puérperas y de los niños/as menores de 6 años que no tienen obra social. Se inició en el año 2005 en las provincias del NEA y NOA y en 2007 se extendió a todo el país.

Otro caso de ampliación ya no del universo de beneficiarios sino del beneficio en sí, es la duplicación del monto de la AUH y de las Asignaciones Familiares a los afectados por las cenizas del volcán Puyehue. En esta particular situación, la ANSES duplicó las Asignaciones Familiares para las personas que fueron afectadas por las cenizas del volcán durante 60 días. También alcanzó a los beneficiarios de la Asignación Universal por Hijo e Hijo por discapacidad, la Asignación por Embarazo, como así también a los trabajadores registrados que perciben cargas de familias.

Una extensión del beneficio, acaso demasiado discutida, ha sido la incluida en el programa *LCD para todos* en el que los beneficiarios de AUH accedían a planes especiales de cuotas para comprar televisores de producción nacional.

### ***Monto de la transferencia***

Como hemos mencionado antes, el monto del beneficio de la AUH es actualmente de \$220 por hijo y \$880 por discapacitado en todo el territorio nacional. El criterio que se ha tomado para unificar este valor no es el mismo que el utilizado para asignar los montos de las Asignaciones Familiares, que varían de acuerdo a un sistema de cuatro zonas y según el nivel de ingresos. Por supuesto, en el caso de la AUH, el nivel de ingresos es, para todos los casos, menor al salario mínimo, por lo que no habría discriminación en este punto. Sin embargo, llama la atención que no se haya incluido el criterio territorial teniendo en cuenta que el costo de vida varía notablemente de una provincia a otra.

Otro tema de relevancia al momento de discutir el monto del beneficio es el criterio de actualización. Hasta ahora, la AUH depende de un decreto del Poder Ejecutivo para modificar su cuantía. Consideramos junto con Repetto que sería mejor “que la fórmula de actualización del monto brindado por la AUH se establezca en función de la canasta básica de alimentos (CBA), dado que ésta fija la línea de indigencia” (Repetto y Díaz Langou, 2010, p.9). El monto de la AUH y su criterio de actualización también podrían ser similares al de las Asignaciones Familiares y no requeriría esfuerzo alguno para su implementación. Otra opción, de más reciente elaboración, es la fórmula de

actualización que se implementa con la ley de Movilidad Jubilatoria (se actualiza dos veces por año teniendo en cuenta la inflación y las variaciones del PBI).<sup>73</sup>

A pesar de que no existen estudios que demuestren que este tipo de transferencia de ingresos afecte la predisposición del receptor a la búsqueda de un trabajo, es muy común este tipo de críticas. Es probable que sea ese el motivo por el cual siempre –y la AUH no es la excepción- los montos por sí solos no alcanzan a superar la situación de indigencia. Una relación posible que podemos establecer para sostener esta hipótesis es que si la AUH fuese el único ingreso familiar, éste no superaría el valor de la CBA, aún teniendo cinco hijos a cargo (es el máximo de beneficios que puede recibir un hogar, si la madre tuviera más de cinco hijos podría acceder a otros programas específicos). El monto máximo que podría recibir una familia por la AUH es de \$1100, cuando el SMVM ronda los \$ 1840.<sup>74</sup>

### ***El financiamiento***

La AUH se financia a través de los recursos de la previsión social <sup>75</sup> (aportes contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro) y con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía y Sustentabilidad del Régimen Público de Reparto.<sup>76</sup> Actualmente, el flujo de fondos dirigidos a la AUH demanda aproximadamente \$10.000 millones anuales en concepto de transferencias, a lo cual deben sumarse costos de administración, monitoreo y evaluación.

---

<sup>73</sup> Los montos según el INDEC para mayo del 2011 la Canasta Básica Alimentaria (CBA) fue de \$593,52 y de la Canasta Básica Total (CBT) de \$1307,19. Según la consultora de FIEL los montos de la CBA es de \$1141 y la CBT de \$2118.

<sup>74</sup> En comparación con otros países, “el beneficio en la Argentina es significativo, mucho más significativo que el programa Bolsa Familia brasilero que da en el máximo de los casos [...] 90 dólares mensuales. Aquí estamos duplicando esa cantidad. Y también resulta muchísimo más generoso que los programas chilenos, cuyos montos para las familias son escandalosamente bajos.” En Isuani, A. (2010, abril). Evaluación de su implementación y perspectivas a futuro. En Neri, A. (compilador) Asignación Universal por Hijo (1º ed.) (p.p. 78-80) Buenos Aires: AAPS. Consultado el 14 de mayo de 2011. [aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf). p.79.

<sup>75</sup> Ver Decreto Nacional N° 897/2009. Consultado el 26 de julio del 2011. <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130056/norma.htm>

<sup>76</sup> “Este Fondo está conformado en su mayoría por los recursos de las cuentas de capitalización individual de los afiliados al Régimen de Capitalización. A mediados de 2009, el FGS estaba integrado por \$114.561 M conformados por operaciones de Crédito Público con la Nación (60%), Acciones (11%), Plazos Fijos (9%), Proyectos Productivos en Infraestructura (5%), Fondos Comunes de Inversión (4%) y otros. El FGS fue creado para “proteger los ahorros de los trabajadores y que en el futuro todos tengan acceso a una jubilación digna y segura”, objetivo que será más dificultoso alcanzar si los recursos son destinados a otros fines”. En Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas*. (Documento de Trabajo Nro. 102). La Plata, Argentina: CEDLAS Universidad Nacional de La Plata. p.36.

Este punto ha sido tema de debate y de denuncia pública por parte de los legisladores opositores que, en un fallido intento por enfrentar a los jubilados con el gobierno, pronosticaban la dilapidación de los fondos del sistema de previsión. Es necesario reconocer, sin embargo, que “es difícil que este Fondo genere retornos tales como para financiar el programa de asignaciones, sin afectar su valor real. En consecuencia, o bien el resto de los beneficios del sistema de seguridad social se verán afectados o deberá recurrirse a fondos del Tesoro. Resulta razonable que parte de los fondos del sistema de seguridad social que gestiona la ANSES se destinen a financiar la extensión de las asignaciones, de la misma forma que financian al resto de los beneficios sociales, pero es difícil justificar que lo hagan en su totalidad. [...] En este sentido, deberían pensarse estrategias de financiamiento permanentes, y por ende con discusión parlamentaria, provenientes de fuentes de baja volatilidad” (Gasparini y Cruces, 2010, p.36).

### *¿Cuál es el impacto de la AUH?*

En este apartado pondremos en números el impacto que ha tenido la AUH en el país en cuanto a los indicadores sociales más relevantes basándonos en dos informes diferentes: a) el elaborado por CIFRA<sup>77</sup>, en cuanto intenta evaluar el impacto de la AUH sobre los índices de pobreza e indigencia y sobre el grado de desigualdad en la distribución del ingreso en nuestro país; y b) el documento elaborado por investigadores del CEIL-PIETTE<sup>78</sup>, que tuvo por objetivo desarrollar un análisis de variación conjetural para anticipar el impacto de la AUH sobre distintos indicadores relacionados con 4 dimensiones centrales del bienestar social: pobreza, indigencia, desigualdad y vulnerabilidad relativa.

Antes vale la pena mencionar que, aunque no existen estudios estadísticos que lo certifiquen, la presidencia de la nación ha anunciado un aumento de un 25% de la

---

<sup>77</sup> CIFRA es un centro de estudios y formación en temáticas vinculadas con el desarrollo económico, la evolución del mercado de trabajo y las problemáticas sociales. El objetivo de sus estudios es aportar elementos que contribuyan a realizar una síntesis entre la teoría y la práctica en los ámbitos sindical y político. El Centro se encuentra vinculado a organizaciones gremiales adheridas a la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA), así como a otros centros de estudios.

<sup>78</sup> La finalidad esencial del CEIL-PIETTE (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo CONICET) es producir y comunicar conocimientos científicos de excelencia, preservando la libertad académica y promoviendo el pluralismo en cuanto a marcos teóricos y enfoques metodológicos, interviniendo con diversas modalidades para lograr la equidad social y el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de la población, contribuyendo a la construcción de un sistema nacional de innovación.



matrícula en las escuelas públicas. Asimismo, se publicita que han aumentado considerablemente las consultas a los centros de salud y hospitales, por efecto de las condicionalidades exigidas para la percepción del beneficio.

### *Informe CIFRA*

A continuación desarrollaremos los principales tópicos del informe de CIFRA<sup>79</sup>. Los datos y afirmaciones vertidas corresponden, pues, a sus autores; nosotros nos limitamos aquí a resumir dicho documento.

El 69,1% de los menores alcanzados por la AUH habita en el 20% de los hogares más pobres de nuestro país, en tanto que el 40% de los hogares más desfavorecidos concentran el 88,8% de los beneficiarios.

CUADRO N° 6: Menores de 18 años potencialmente cubiertos por el régimen de asignaciones familiares y por la AUH, según quintil de ingreso per cápita familiar. IV trimestre de 2009. En porcentajes.

Quintil de IPCF	Cubierto por asignaciones contributivas	Cubiertos por AUH	En hogares con ingresos altos	No cubiertos
Quintil 1	32,3%	69,1%	0,0%	58,7%
Quintil 2	30,7%	19,7%	0,3%	19,2%
Quintil 3	21,3%	8,2%	7,5%	12,6%
Quintil 4	13,5%	2,5%	42,0%	6,5%
Quintil 5	2,2%	0,4%	50,2%	2,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración de CIFRAS sobre la base de EPH-INDEC.

Si bien la AUH, como se puede observar, afecta centralmente a los hogares de menores ingresos, su impacto en términos de reducción de los niveles de pobreza sería moderado. En el cuarto trimestre de 2009, es decir, al momento en que se sancionó el decreto que creó la AUH, 24,8% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza. La completa implementación de la AUH supondría que ese porcentaje se redujese a 21,6%. Esto implicaría una disminución en la tasa de pobreza del 13,0% (Cuadro N° 5). La reducción sería similar considerando a los hogares, ya que se pasaría del 17,4% de los hogares con ingresos bajo la línea de pobreza al 15,2% tras la

<sup>79</sup> Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2010). *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. CIFRA (N° 7). Consultado el 13 de julio del 2010. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf>.

implementación de la AUH. Aunque la reducción de la tasa es limitada, debe tenerse en cuenta que se trataría del abandono de la situación de pobreza de más de 1,3 millones de personas.

CUADRO N° 7: Simulación de la incidencia de la pobreza y de la indigencia tras la implementación de la AUH, 4to. Trimestre de 2009. En porcentajes

		Antes de AUH	Tras implementación AUH	Reducción
Pobreza	Personas	24,8	21,6	-13,0
	Hogares	17,4	15,2	-12,7
	Niños y adolescentes	37,5	31,7	-15,3
	Hogares con niños y/o adolescentes	40,0	34,1	-14,8
Indigencia	Personas	6,6	3,2	-50,6
	Hogares	4,8	2,8	-41,4
	Niños y adolescentes	10,2	4,0	-60,5
	Hogares con niños y/o adolescentes	10,5	4,1	-60,8

Fuente: Elaboración CIFRA sobre la base de EPH-INDEC

Una de las razones que explica el impacto relativo de la medida sobre los niveles de pobreza, a pesar de su amplia cobertura, obedece a la amplitud de la brecha existente entre los ingresos promedio de los hogares pobres y el valor de la línea de pobreza.

CUADRO N° 8: Simulación de la brecha de la pobreza y la brecha de la indigencia tras la implementación de la AUH, 4to. Trimestre de 2009. En pesos.

	Brecha de la pobreza	Línea de pobreza promedio para hogares pobres	Ingreso total familiar de los hogares pobres
Total hogares en situación de pobreza			
Antes de la implementación de AUH	-703	1.774	1.070
Tras la implementación de AUH	-623	1.778	1.196
Total hogares en situación de pobreza con niños y/o adolescentes			
Antes de la implementación de AUH	-863	2.156	1.293
Tras la implementación de AUH	-751	2.205	1.516
Total hogares en situación de indigencia			
Antes de la implementación de AUH	-309	764	455
Tras la implementación de AUH	-270	662	393
Total hogares en situación de indigencia con niños y/o adolescentes			
Antes de la implementación de AUH	-356	971	615
Tras la implementación de AUH	-312	1.008	696

Fuente: Elaboración CIFRA sobre la base de EPH-INDEC

### *Documento CEIL-PIETTE*

De igual manera que en el resumen anterior, a continuación desarrollaremos los principales tópicos del informe de *CEIL-PIETTE*<sup>80</sup>. Los datos y afirmaciones vertidas corresponden a sus autores; nosotros nos limitamos aquí a transcribir el resumen de dicho documento.

Los principales resultados son: 1) todos los indicadores de bienestar social examinados experimentan una notable mejoría, especialmente en las regiones más carenciadas del país (el norte argentino); 2) Con la AUH, los indicadores de indigencia se reducen entre un 55 y un 70%, retornando así a los mejores niveles de la historia argentina (los de 1974, resultado que se alcanza cualquiera sea el índice de precios utilizados para establecer el valor de la canasta de subsistencia); 3) Luego de la AUH, el indicador más arquetípico de desigualdad (cuántas veces ganan los ricos más que los pobres) se reduce más del 30%, llevando a que la Argentina sea ahora el país más igualitario de América Latina (ranking otrora comandado por Uruguay, Venezuela y Rep. Dominicana); 4) Por primera vez en décadas, la AUH ha logrado que los grupos poblacionales históricamente más vulnerables (como niños, madres solteras o familias numerosas) tengan una menor probabilidad relativa de indigencia que el resto de la sociedad; y 5) La AUH también ha reducido los indicadores de pobreza, aunque en mayor medida los de intensidad que los de incidencia, especialmente cuando se valoriza la línea de pobreza a precios ajustados por el IPC-7 provincias.

---

<sup>80</sup> Ver Agis, E., Cañete, C. & Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. CEIL-PIETTE – Conicet. Consultado el 17 de marzo del 2011. [http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf), 2010.

# CAPÍTULO 5

## CONTINUIDADES Y RUPTURAS

### RECAPITULACIÓN DEL CONCEPTO DE CONTINUIDAD Y DE RUPTURA

A esta altura ya hemos visitado los distintos periodos de la historia argentina: la fundación del Estado, el capitalismo oligárquico, el Estado regulador-interventor, el Estado neoliberal represor y la situación actual. Ahora nos toca, a la luz de nuestra herramienta teórica contrastar la política social actual con la del periodo anterior.

Consideramos a la política social como un complejo de definiciones de la sociedad (en forma de intervenciones u omisiones) que, a través del Estado, regula los modos de funcionamiento de los mecanismos a través de los cuales individuos y grupos se integran a la sociedad. Cada política social está compuesta por distintas intervenciones sociales (relacionadas al *trabajo*, a los *servicios universales* o a la *asistencia*), cada una con sus elementos intrínsecos característicos que la definen. Algunas políticas públicas comparten un número de características y elementos comunes que nos permiten agruparlas bajo el título de “políticas sociales” y, hacia adentro de este conjunto, hablar de intervenciones de carácter *central* (*trabajo*, *servicios universales*) o *marginal* (*asistencial*). Estos elementos teóricos que asumimos desde nuestra matriz conceptual nos van a permitir comparar las políticas sociales.

Con todo, debemos estar muy atentos y considerar que cada complejo de intervenciones (cada política social) es único e irrepetible por el simple hecho de que sucede en un contexto histórico particular, que no se va a repetir nunca exactamente. Por eso, al momento de analizar una política social debemos tener muy presente el *sentido histórico* de la misma: todo ese complejo de intervenciones va a estar en función de los problemas a los que se va a aplicar.

A pesar de que cada política social es única respecto de otras, éstas comparten algunos elementos que hacen posible la comparación entre ellas: el territorio, la

población, etc. Este es el caso de la comparación que haremos entre la política social aplicada en el periodo del *Estado neoliberal represor* y la implementada actualmente. No serán perfectamente traducibles, porque cada una es única, sino más bien serán *inconmensurables*, en los términos de Thomas Kuhn (1989).<sup>81</sup> Es a través de la *comparación* entre políticas sociales (contextualizadas) que podremos distinguirlas, clasificarlas, ordenarlas y agruparlas, aunque sepamos que siempre habrán elementos en común que comparten todas o algunas de ellas. Por eso no podemos decir que las políticas sociales sean incomparables, son, en cambio, inconmensurables.

Entonces, podemos afirmar que **no es posible distinguir continuidades ni rupturas “puras”; vamos a poder encontrar continuidades y rupturas “relativas”**. No será posible afirmar que la situación ha cambiado 100% ya que en el campo de la política el diálogo entre pasado y presente es constante.

Teniendo en cuenta estas definiciones, a continuación compararemos la política social actual con la del periodo anterior en dos niveles de análisis: uno más general (en el que buscaremos continuidad o ruptura a un nivel macro) y otro más particular (en donde analizaremos continuidades y rupturas en numerosas variables micro).

Las variables a tener en cuenta en el análisis “macro” serán: 1- la forma de regulación que el Estado ejerce sobre la economía; y 2- la responsabilidad que asume respecto de la cuestión social. A través de esta mirada panorámica de la política social podremos descubrir el *sentido histórico* –cristalizado en el modelo de Estado- de cada política social y determinar si existen continuidades o rupturas entre una y otra.

Para poder definir si existe tal cambio de sentido, previamente serán analizadas un conjunto de variables particulares hacia adentro de cada política social -la anterior y la actual- y comparados los detalles para determinar dónde hay micro rupturas y/o micro continuidades. Esta pesquisa hará foco en tres grandes áreas de la política social: las *políticas de trabajo*, la *política de servicios universales* y la *política asistencial*. Dentro de cada una de estas áreas, encontraremos numerosas intervenciones sociales particulares (programas, proyectos, iniciativas). Asimismo, pondremos especial

---

<sup>81</sup> Estos conceptos son desarrollados en el capítulo 1 con más profundidad.

atención a las micro continuidades o rupturas que ofrece la AUH con respecto a los anteriores PTI de Argentina.

En otros términos, las continuidades y las rupturas pueden verse a través de una mirada panorámica de la política social en su contexto por un lado, y utilizando una lupa para observar sus elementos intrínsecos, por otro.

Habiendo hecho estas aclaraciones, vamos a decir que habrá una ruptura “macro” cuando sea evidente el paso de un paradigma a otro en cuanto al rol del Estado respecto de la economía y la cuestión social. Caso contrario, habrá continuidad.

Asimismo, habrá rupturas “micro” cuando se observe:

1- La aparición de una intervención particular dentro de la “política social” en la que la mayoría de sus elementos constitutivos sean novedosos (aunque persistan elementos del pasado) y el sentido histórico que los ordena sea también novedoso.

2- La desaparición de un tipo de intervención social (con su conjunto de elementos y un sentido que es evidentemente del pasado).

3- La continuación de una forma de intervención social que viene de antes (con sus elementos constitutivos particulares) que ha sido reconfigurada intensamente en su sentido histórico de tal forma que esos elementos, ordenados de esta nueva forma o puestos en otro lugar, producirán efectos diferentes a los que producían antes.

Por otra parte vamos a entender que hay una micro continuidad cuando:

1- Una forma de intervención social se prolongue entre uno y otro de los periodos analizados sin haber cambiado ni sus elementos constituyentes ni haya alterado de manera ostensible su sentido histórico (haciendo siempre la salvedad de que el contexto va a modificar, aunque sea débilmente, su sentido<sup>82</sup>).

---

<sup>82</sup> “Los significados son productos históricos y cambian inevitablemente en el transcurso del tiempo” KUHN, Thomas (1989); “*Commensurabilidad, comparabilidad y comunicabilidad*” Kuhn, T. (1989). *Commensurabilidad, comparabilidad y comunicabilidad*. En Kuhn, T. ¿qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos. Barcelona: Paidós-ICE. p.100.

## CONTINUIDADES Y RUPTURAS MICRO

Comenzaremos con una comparación entre la política social del periodo *neoliberal represor* y el actual en sus distintas aristas -política de trabajo, universalista y asistencial- a la búsqueda de continuidades y rupturas al nivel de las intervenciones sociales particulares.

### ***Política de trabajo***

#### *Nivel de empleo*

En el periodo comprendido entre el golpe de Estado de 1976 y la crisis de 2001, la configuración macroeconómica (resultante de la disputa hegemónica) resultó sumamente perjudicial para la creación de empleo en particular y, a largo plazo, para la economía en su conjunto (entre 1990 y 2001 cerraron más de 80 mil empresas en Argentina). Después de la crisis de 2001 y la devaluación de 2002, la economía ingresó en un proceso de fuerte crecimiento motorizado por la industria manufacturera que tiene la característica de ser demandante intensiva de mano de obra.<sup>83</sup> Con este nuevo patrón de crecimiento, **la desocupación bajó de un 23,3% a menos de un 10% relativamente rápido (actualmente sólo un 7,4% de la Población Económicamente Activa está desempleada y el Ministerio de Trabajo supone que habría espacio para políticas expansivas)**. Sin embargo, entre 2007 y fines de 2008 algunas de estas condiciones se modificaron y, si bien la economía continuó creciendo a tasas elevadas, la creación de empleo se detuvo, al tiempo que se contrajo la producción industrial. **El trabajo en negro, por otro lado, ha disminuido en el transcurso de los últimos años de un 50% en 2003 a un 35% en 2010**. Con todo, el nivel de trabajo informal en el país es similar al experimentado antes de la caída del sistema de convertibilidad y sigue siendo muy alto.

Este nuevo patrón de crecimiento supone una fuerte ruptura con el registrado en los años del modelo neoliberal, con una economía que apuntaba al sector de servicios, con muy baja creación de empleo y fuerte especulación financiera sostenida en una sobrevaluación del peso frente al dólar. En cambio hoy observamos un crecimiento que

---

<sup>83</sup> El país logró acumular un crecimiento de su PBI en un 70,3 por ciento, entre el segundo trimestre de 2003 y el mismo período de 2010.

es comandado por la industria con intensa creación de fuentes de trabajo, a partir de una nueva sustitución de importaciones que se sostiene principalmente en un tipo de cambio competitivo.

### *Nivel de ingresos*

Antes de que se desatara la crisis del *Estado regulador interventor*, el nivel de remuneración de los salarios industriales era significativamente mayor al de otros períodos. Durante la dictadura iniciada en 1976, la caída con relación a las anteriores marcas fue notoria, pero no tanto como lo sería a fines del gobierno radical con la hiperinflación. Esta tendencia se detendría momentáneamente con la aparición de la Convertibilidad que sostuvo inicialmente los precios y, con ello, el nivel de ingresos de los trabajadores. Sin embargo, esta realidad cambiaría con la recesión iniciada en 1998 y la caída del salario real no se detendría hasta 2003. Cuando la desocupación comenzó a ceder, los trabajadores consiguieron paulatinos incrementos salariales principalmente por el mayor dinamismo del mercado de trabajo y la reapertura de las negociaciones colectivas. Los impuestos a las exportaciones que contenían los precios de los bienes transables y los subsidios a los servicios públicos, favorecieron la recuperación de los ingresos. **Los salarios reales de la economía crecieron el 48% desde 2003 hasta fines de 2009.** La recomposición salarial es notable, no obstante aún sigue distando de la situación de principios de la década de 1970, momento de mayor distribución de la riqueza. Este aumento de la capacidad de compra desde 2003 es constantemente amenazado por la aparición de una inflación moderadamente alta a la que el gobierno no ha encontrado solución.

Aquí encontramos una discontinuación del proceso de pauperización del nivel de ingresos y una leve recuperación de la capacidad de compra de los sectores asalariados. Con todo, esto es atribuible a una doble causa: este aumento del ingreso real se debe principalmente al efecto de la bonanza económica general y complementariamente a las medidas de gobierno que detallamos a continuación.

### *Sujetos colectivos e instituciones del trabajo*

El conjunto de medidas de carácter neoliberal estuvieron dirigidas a debilitar principalmente al aparato sindical y garantizar la rentabilidad de los sectores



concentrados de la economía. La brutal represión que trajo consigo la última dictadura cívico-militar, vino a garantizar la desregulación general del mercado de trabajo y la reducción del peso relativo de los costos laborales que terminarían de reducirse durante la década de 1990 con la desaparición de instituciones fundamentales para los trabajadores: convenios colectivos de trabajo, salario mínimo vital y móvil, inspecciones laborales, negociaciones paritarias, estabilidad laboral, contratos sin límites temporales, etc. La crisis política, social y económica de 2001 fue el momento de cristalización de la ruptura del complejo hegemónico neoliberal, de sus fuerzas políticas, de sus elementos estructurales y de sus características simbólicas. A partir de allí, un marcado corte intervencionista de los gobiernos negó el rol del mercado como mecanismo de asignación eficiente de los recursos sociales. Durante la gestión de Néstor Kirchner, **se reinstalaron en el país las negociaciones paritarias** entre los gremios y las empresas (en 2003, hubo 203 convenios entre trabajadores y empresarios, mientras que en 2009 fueron 1286). Además, tras 14 años de una virtual desaparición, **se recuperó el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM)**. En 2003, año de la reapertura del Consejo, el salario mínimo pasó de \$200 a \$500 y actualmente es de \$1840 (900% nominal). Según el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el SMVM supera el costo de la Canasta Básica Total (CBT) tomando datos del INDEC. También **fue recuperado el rol y la importancia de la oficina de inspecciones laborales** (destacándose en los últimos años el desagradable descubrimiento de numerosos casos de trabajo esclavo). **Sin embargo, la flexibilización laboral (inestabilidad y contratos de prueba) no han cesado.**

**Es visible una reaparición de los sindicatos en el escenario nacional como sujetos colectivos fuertes.** Esto se debe, principalmente, a la recuperación de los niveles de empleo (lo que revirtió el crecimiento de las agrupaciones de desempleados a favor de los gremios), y a una visible alianza política entre los gobiernos de Kirchner y Fernández y las centrales obreras (la Confederación General del Trabajo y la Central de Trabajadores Argentinos).<sup>84</sup>

---

<sup>84</sup> Parece haber, además, una fuerte ruptura discursiva en cuanto a la valoración de los sujetos colectivos. Cuando en los años del neoliberalismo se hacía apología del individualismo, hoy los mensajes oficiales, al menos, invitan constantemente a la participación. Sin embargo, este tema es discutible dependiendo del punto de vista. No están claros los efectos de la nueva ley electoral, que limita la participación de los partidos políticos “chicos” en las elecciones generales. Tema para otro estudio.

Entendemos que existe un cambio de actitud frente a los sindicatos y una muy considerable recuperación de las instituciones del trabajo que completa un esquema de constante fortalecimiento del empleo en la Argentina. Esta situación es muy diferente a la soportada durante los gobiernos de Menem.

### *Programas de empleo*

En los años '90, la aparición de las curiosamente denominadas “políticas activas de empleo” completa la transformación del esquema ocupacional. El achicamiento del mercado de trabajo es tal, que se trata de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario (la más importante de las cuales ha sido el Plan Trabajar, complementado a partir de 2000 con el Programa de Emergencia Laboral). Desde 1996 hasta 2001, estas “políticas de empleo” (programas) habían sido creadas con el objeto de paliar la pobreza que el modelo de acumulación generaba. La continua expulsión de trabajadores afuera del sistema era causada por la fuerte desregulación del mercado de trabajo y la falta de competitividad de la economía argentina. Sin embargo, estos programas de tipo *workfare* no pretendían corregir las causas del desempleo, sino que apuntaban únicamente a las consecuencias. Actualmente todos estos han sido reemplazados por otros de rasgos similares: Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Plan Argentina Trabaja, etc. Nuevos elementos han surgido que diferencian a unos de otros (capacitación como contraprestación, intervención activa de los sindicatos en la formación, atisbos de cooperativismo, fomento del desarrollo local, etc.). **Aún contemplando estos nuevos elementos, las características centrales de los programas de empleo se mantienen** (transferencia condicionada, contraprestación laboral en obras de baja complejidad, intervención de organizaciones mediadoras, mediación de municipios, discrecionalidad, etc.). **Sin embargo, aunque comparten el perfil de sus antecesores, estos nuevos programas no están ubicados en el mismo lugar de centralidad** que se les otorgaba anteriormente; están ubicados en un lugar *marginal*, acompañando un patrón de crecimiento con fuerte demanda de empleo dirigiéndose a los que aún no logran incorporarse por sus medios al mercado de trabajo.

Por esta razón, no podemos considerar que exista una continuidad tan clara en el caso de las “políticas de activas empleo”, más bien debemos pensar que son elementos que vienen del pasado y que mantienen sus características, pero que han sido reubicados

en una función distinta en el conjunto de intervenciones, dándoles un *sentido histórico* diferente y ubicándolos en un lugar marginal y no central.

### *Jubilaciones*

Hasta 1994, el régimen previsional estuvo basado en el principio de solidaridad, lo que implicaba la existencia de un vínculo entre la situación de cada trabajador individual (activo o retirado) y la del conjunto de los trabajadores. El Sistema Previsional fue desregulado en el periodo neoliberal abriendo un sistema mixto. A través de éste, el aportante podía elegir entre el tradicional sistema de reparto (público) y el de capitalización (de gestión privada). De esta forma se cortaba con este criterio histórico. Asimismo, durante 12 años estuvieron congelados los haberes hasta que el gobierno de De la Rúa decidió recortar el 13%. Los cambios en el sistema comenzaron después de la crisis de 2001 con algunos aumentos nominales de los haberes, cuestión que no sucedía desde hacía tiempo. Sin embargo, estos pocos aumentos no alcanzaban a ser significativos en términos reales. Aunque las críticas al sistema de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones eran muy fuertes ya desde el momento de su implementación, **los cambios importantes vinieron recién a partir del gobierno de Cristina Fernández**. En octubre de 2008, tras una reapertura en la que los aportantes podían reelegir en qué sistema preferían participar, **el gobierno nacional impulsó la reestatización de las AFJPs y su reabsorción en el sistema público**. Además, **se implementó la llamada “moratoria previsional”** por la que todas aquellas personas que hubieran superado la edad de jubilación sin haber completado sus aportes, podrían acceder al sistema previsional. Esta medida es muy fuerte si consideramos que millones de trabajadores habían sido desplazados a la informalidad y al desempleo durante el periodo iniciado por la dictadura y que, por ende, no habían hecho sus aportes. Hasta 2008, estas personas no recibían ningún tipo de ingreso. La moratoria superó la incorporación de 2,4 millones de personas al Sistema Previsional. Otro cambio trascendental que experimentó el Sistema Previsional en esta etapa fue la **implementación de la Ley de Movilidad Jubilatoria** (N° 26.417) aprobada en 2009, que estableció dos ajustes anuales sobre los haberes en base al crecimiento del PBI y la inflación. Estos aumentos, primero por decreto y ahora por ley, permitieron **un incremento del poder adquisitivo cercano al 250% entre 2003 y 2010**.

Por lo expuesto, la ruptura en este sentido es muy clara y no caben dudas de que existe hoy un cambio de rumbo respecto de la consideración de los adultos mayores en el país.<sup>85</sup>

### *Política de servicios universales*

Los parámetros que se utilizan para medir la calidad de vida son el de ingresos, el de alimentación y el de información, pero fundamentalmente, se considera las posibilidades de acceso a los servicios básicos como educación, salud, agua potable, etc. En este sentido, lo sucedido durante el periodo del *Estado neoliberal represor* hacía previsible que gran parte de la población argentina cayera bajo la línea de la pobreza (más del 50% era pobre y al menos el 20% indigente cuando se derrumbó la convertibilidad). La declamada necesidad de reducir el peso fiscal del Estado produjo una creciente desinversión en los servicios públicos que culminarían con la privatización de casi la totalidad de ellos.

### *Educación*

Fue la dictadura, la que inició el proceso de descentralización de la educación pública, concretada por el gobierno de Menem con el traspaso de los establecimientos a las jurisdicciones provinciales. A pesar de los numerosos intentos en este sentido, la educación pública argentina fue uno de los pocos sectores que lograron evitar las privatizaciones y los arancelamientos con relativo éxito. Sin embargo, los salarios docentes, la infraestructura edilicia y el sistema en términos generales sufrieron muchos años de presupuestos ajustados y embates del sector privado que veía allí un negocio. La comunidad educativa, acostumbrada a la resistencia oyó con sorpresa un discurso oficial defensor de la educación pública y gratuita desde el gobierno de Duhalde en adelante. Esta nueva posición terminó de cuajar con **un conjunto de políticas dirigidas al sector educativo que han detenido al menos su devastación**. En el sector educativo público que está en manos del Estado nacional, el aumento del presupuesto universitario, la mejora de los salarios docentes y la consolidación de los sistemas de evaluación y financiamiento a la investigación han permitido recuperar parte de lo perdido en las décadas precedentes. A raíz de la ley de Financiamiento Educativo, en la

---

<sup>85</sup> Será tema de otro estudio lo sucedido con el proyecto de ley presentado por la oposición para la implementación del 82% móvil para todos los jubilados, vetado por la presidenta.

actualidad, y por primera vez, el presupuesto en educación supera el 6% del PBI.<sup>86</sup> Otra novedad, no menos importante, ha sido la creación en 2007 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

En este ámbito, el educativo, encontramos un mapa bastante complejo, ya que **no se ha revertido la descentralización y la falta de coordinación del sistema nacional, no han sido suficientes las políticas concretas en pos de la re jerarquización de la educación pública frente a la privada (sobre todo en la educación primaria y media, esta diferencia es muy notable)**. Sin embargo, encontramos algunas iniciativas alentadoras en la jurisdicción nacional que evidencian que hay claros oscuros. Es evidente que no hay una continuidad “pura” con el periodo anterior, como explicamos antes, pero también es cierto que **no se observa una direccionalidad muy clara en la política educativa.**

### *Salud*

La situación vivida por el sistema de salud en el periodo anterior fue de similar tenor al soportado por la mayoría de los servicios esenciales. Los hospitales fueron descentralizados en las provincias y las reglamentaciones favorecieron el crecimiento de la medicina prepaga (en desmedro del sistema público de salud) y la mercantilización del sistema de Obras Sociales. **En este caso, la continuidad con el periodo anterior es relativamente fuerte. La tendencia a la concentración oligopólica del mercado, sumado a la enorme diferencia en la calidad de atención entre el sistema el privado, el asociativo y el público, evidencian que no ha habido cambios trascendentales en este punto.** Programas nacionales como el Remediar, han contribuido a cubrir déficits históricos y a reducir la presión sobre el sistema hospitalario. Sin embargo, la no sistematicidad de estos elementos no permite distinguir si se trata de iniciativas puntuales afortunadas o de una estrategia de política social.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> El presupuesto para educación en 2011 asciende a 29.287 millones. Resaltan los datos que muestran la construcción de 946 establecimientos, con más de 460.000 alumnos beneficiados; el programa Conectar Igualdad.com, el cual prevé entregar más de 3 millones de netbooks en colegios públicos para achicar la brecha digital.

<sup>87</sup> La reciente sanción de la ley de regulación de prepagas instituye mecanismos de control que aún no han sido reglamentados, por lo que no podemos emitir opinión fundada en este sentido.

### *Servicios públicos*

En donde sí se observan algunas rupturas es en el caso de los servicios públicos. Concretada por el gobierno de Menem, la Reforma del Estado implicó la masiva privatización de los servicios públicos, acompañada de un ineficaz sistema de control. Actualmente, el cambio más notorio es el incremento de la importancia de las partidas de Servicios Económicos, motivado por el aumento de las obras públicas, por un lado, y de los subsidios a las empresas privatizadas de servicios públicos y transporte, por otro. Una suba considerable de los subsidios a las empresas prestadoras permitió al gobierno mantener parcialmente congeladas las tarifas de las empresas de servicios públicos y de los medios masivos de transporte. Además, **es destacable el surgimiento de una política de regulación y control de los servicios tendientes a cuidar el costo que éstos representan para los asalariados en un contexto de inflación efectiva.** Un aumento de los presupuestos públicos, una mejora relativa en las estrategias de control y regulación, y la reestatización (si bien no necesariamente buscada) de algunos servicios han puesto en cuestión la lógica del sistema y el proceso de degradación de los servicios nacionales. **No queda claro aún, sin embargo, si un nuevo modelo está en ciernes o si el tratamiento del problema es circunstancial.**

### *Política asistencial*

Tres procesos constituyeron las transformaciones más sustantivas de las reformas de las políticas sociales realizadas durante el periodo neoliberal: la *focalización*, la *privatización* y la *descentralización*. Estas tres características se apoyan mutuamente y constituyen un todo coherente funcional al modelo de acumulación. El abandono de las políticas sociales de *trabajo* y de servicios *universales*, fue reemplazado por una fuerte multiplicación de programas de *asistencia* (focalizados, tercerizados y descentralizados). La política social de los años '90 cambió de signo con respecto a lo que sucedía desde el primer peronismo hasta la última dictadura. La política de asistencia había sido absolutamente *marginal* durante el periodo del *Estado regulador interventor* debido a la situación de pleno empleo y fuerte distribución de la riqueza que caracterizó la época. Durante el periodo del *Estado neoliberal represor* esta centralidad de la política de trabajo y universal fue reemplazada por otra: ahora las políticas de asistencia estaban en el centro de la política social.

Sostenida en una concepción de la pobreza, del mercado y del rol del Estado, se configuró una red mínima de intervenciones estratégicas sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo relativo en la nueva estructura socioeconómica. Se multiplicaron de este modo las intervenciones en forma de “programas sociales”, con objetivos, plazos y financiamientos limitados; con fuertes transferencias de responsabilidad a sectores no estatales en la gestión de políticas (proyectos “participativos”), etc. La pobreza, de esta forma, sería administrada socialmente por los sectores más vulnerables.

Con el estallido de la crisis de 2001 no sucumben, sin embargo, este tipo de programas asistencialistas. **En el primer momento posterior a la debacle hay una continuidad en las características de los planes y programas con respecto a lo que venía pasando en la década anterior.** El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) fue un instrumento asistencial clásico empujado por las circunstancias a la masificación. Esta desfocalización forzosa incorporó, sin embargo, algunos elementos discursivos que comienzan a distinguirse de la política social neoliberal (la alusión a que la inclusión social constituía un derecho, aunque no se tradujera luego en los mecanismos de implementación). En este sentido, Falappa y Andrenacci (2008) afirman que el PJJHD consistió en una universalización de estrategias asistenciales. **Luego de esta primera etapa, una vez encarrilada la recuperación económica y superada la época más álgida de la crisis, el gobierno nacional comenzó una reestructuración de la política asistencial con el fin de reemplazar paulatinamente el PJJHD por otros ordenados a partir del eje productivo.** En este segundo momento se redireccionaron los beneficiarios del PJJHD según fueran empleables o no: Manos a la Obra y SCyE, por un lado, y Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), por otro. Aún con este esfuerzo, el PJJHD conservaba unas 380 mil personas perceptoras. La última etapa que se observa en este periodo de posconvertibilidad, comienza a fines de 2009, tras las elecciones de medio término en que el oficialismo sufrió una fuerte caída de su caudal electoral. Particularmente, en lo que respecta a la política asistencial, se crearon dos grandes programas: Argentina Trabaja y Asignación Universal por Hijo para Protección Social

Ya hemos explicado más arriba las similitudes del Plan Argentina Trabaja con los programas de empleo del periodo anterior. Pero también comentamos sobre el lugar *marginal* en el que ha sido puesto, lo que reconfigura su *sentido* y su función. Este plan está en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social y organiza todo un conjunto de programas y proyectos productivos. Además, el mismo ministerio organiza sus programas sociocomunitarios alrededor del Plan Familia Argentina. Este esfuerzo lleva implícito **el objetivo de romper con la lógica de multiplicación de programas focalizados autónomos que había dominado a la política asistencial de los '90**, aunque no está claro hasta qué punto esos principios (empleo y familia) han logrado organizar efectivamente las intervenciones.

El programa más importante de todos es la Asignación Universal por Hijo. Por esta razón, y porque es nuestro objeto de estudio, profundizaremos a continuación en las características novedosas y las no tan novedosas de la AUH.

## RUPTURAS Y CONTINUIDADES MICRO EN EL CASO DE LA AUH

### *Observaciones comparativas*

Numerosos son los elementos intrínsecos que componen la AUH que merecen especial atención al momento de examinar en detalle las novedades y persistencias que ofrece respecto de los demás programas de transferencia de ingresos (PTI) y de la política social Argentina.

En primer lugar, vamos a repasar las principales características de los PTI más relevantes de la historia reciente en nuestro país. En el Cuadro N° 9 comparamos el Plan Trabajar, el PJJHD, el SCyE y el PFIS entre sí y con la AUH.



CUADRO N°9: Programas de transferencias de ingresos en la Argentina

	<b>Plan Trabajar 1995</b>	<b>Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) 2002</b>	<b>Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) 2006</b>	<b>Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) 2005</b>	<b>Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) 2009</b>
<b>Contexto económico</b>	Importante recesión de la economía argentina producto del contagio de la crisis financiera de México. Comienzan a aumentar los niveles de desempleo.	Crisis. Inestabilidad macroeconómica con fuertes disparos de los indicadores de la pobreza y desempleo.	Estabilización de los indicadores macroeconómicos. Fuerte reducción del desempleo. Periodo de recuperación económica.	Estabilización de los indicadores macroeconómicos. Fuerte reducción del desempleo. Periodo de recuperación económica.	Tras un promedio de crecimiento del 8,5% entre 2003 y 2007, en 2008 la economía creció al 6,5% y en 2009 al 1%. Crisis internacional. Desaceleración del crecimiento y de la creación de empleo.
<b>Descripción del plan</b>	Un programa de empleo de emergencia (transitorio), siendo su función principal la paliación de la pobreza en el corto plazo. Se lo considera más cercano a los programas de transferencias monetarias que las políticas activas del mercado laboral.	Programa de emergencia que alcanzó una extensa cobertura, reduciendo los niveles de indigencia y de desigualdad. Los requisitos de ingreso al plan fueron de difícil verificación en el contexto de una emergencia económica y con un programa implementado en un corto periodo de tiempo. Mantuvo numerosas características de las políticas activas de empleo anteriores a excepción del criterio de focalización.	El programa sólo estaba disponible para el que venía originalmente del PJJHD. Está basado en oficinas de empleo a cargo de los municipios que lo implementan, busca atraer a quienes tienen mayor probabilidad de incorporarse al mercado de trabajo. Al mismo tiempo que brinda un beneficio monetario por tiempo determinado (2 años), se propone proveer capacitación y facilitar la inserción y la intermediación laboral para los beneficiarios.	El programa sólo estaba disponible para el que venía originalmente del PJJHD. Apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas más estructurales.	Extensión del beneficio de las Asignaciones Familiares para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años hijos de padres desocupados o que se desempeñen en la actividad informal y cobren menos del SMVM.

Continúa en página siguiente

	<b>Plan Trabajar 1995</b>	<b>Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) 2002</b>	<b>Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) 2006</b>	<b>Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) 2005</b>	<b>Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) 2009</b>
<b>Transferencia y condicionalidad</b>	Transferencias monetarias a las familias con una contrapartida laboral explícita. Proveía a jefes de familia con necesidades básicas insatisfechas una ocupación transitoria en el área de la construcción y el mantenimiento de infraestructura comunitaria.	Transferencia monetaria de emergencia para hogares con jefes/as desempleados/as e hijos menores, con una contraprestación laboral y un condicionamiento de la recepción de los beneficios a la acumulación de capital humano educativo por parte de los beneficiarios.	Transferencia monetaria directa. Los beneficios monetarios son compatibles con ingresos por empleo formal hasta cierto nivel de ingresos. La condición consiste en acudir a los cursos, talleres, etc. y continuar la búsqueda de empleo.	Transferencias de ingresos crecientes de acuerdo al número de hijos. Incorpora condicionalidades con respecto a la educación de los niños y la salud materno-infantil, pero no exige contraprestaciones laborales. Los beneficiarios monetarios son compatibles con ingresos por empleo formal hasta cierto nivel de ingresos.	El beneficio va dirigido a los niños y adolescentes, aunque la transferencia monetaria mensual directa la reciben los padres. Condicionalidades respecto de la educación y la salud de los niños y adolescentes a cargo para percibir el derecho.

Fuente: Elaboración propia en base a CEDLAS, Documento de Trabajo Nro. 102 (2010). Leonardo Gasparini y Guillermo Cruces. "Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas" y Decreto 1602/2009 del PEN.

La mayoría de los PTI surgen en momentos de contracción económica o de desaceleración del ritmo de crecimiento. Esto es bastante lógico ya que se trata de herramientas de transferencia monetaria que tienden a reducir los efectos negativos de las crisis sobre todo en los sectores más vulnerables. Además, sirven como mecanismo contracíclico favoreciendo el sostenimiento del consumo, la demanda agregada y la producción. Sin embargo, **los programas surgidos durante los gobiernos de Néstor Kirchner primero y Cristina Fernández después, aparecen escoltando un proceso de recuperación de los indicadores económicos y sociales.**

#### *Autoridad de aplicación*

Entre los demás PTI y la AUH encontramos una primera diferencia formal: la autoridad de aplicación es diferente. Ya no se trata de los ministerios de Trabajo o de Desarrollo Social; el ámbito de la AUH es la ANSES<sup>88</sup>. No se trata de un PTI como los anteriores, sino que es una extensión de los beneficios de Seguridad Social (las Asignaciones Familiares) que antes solamente estaban disponibles para los trabajadores formales. Anteriormente, la ANSES no realizaba prestaciones no contributivas, éstas se aplicaban desde ámbitos distintos. En este sentido, **la AUH es el primer PTI argentino que parte de un designio de lograr una mayor articulación entre los componentes contributivos y no contributivos en el acceso a la protección social.**

#### *Protección social no contributiva*

En consonancia, la AUH vino a romper con una larga tradición en el sistema de protección social: su histórico carácter contributivo. “Desde la construcción del sistema de Seguridad Social durante el siglo pasado, con un modelo basado en el esquema que Bismarck introdujo en Alemania a fines del Siglo XIX, quedó en el imaginario colectivo que el derecho a la protección social se genera a través de la contribución y el empleo” (Rofman, 2010, p.57). **La AUH representa un cambio en cuanto que propone una**

---

<sup>88</sup> ANSES es un organismo descentralizado, en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Está facultada para administrar los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Con respecto a las denominadas Pensiones no Contributivas (entre las que se encuentra la AUH), que son aquellas prestaciones otorgadas a las personas que nunca han realizado aportes, o lo han hecho en forma insuficiente para acceder a un beneficio previsional, y que no tienen recursos mínimos de subsistencia; hasta 1995 eran otorgadas por ANSES. En aquél año, se transfirieron al Ministerio de Desarrollo Social la tramitación, el otorgamiento, la liquidación y el pago de las citadas prestaciones.

**política de protección social desvinculada de la condición de trabajador formal, no es un mecanismo de emergencia.**

*Estabilidad en el tiempo*

El que la AUH se encuentre incorporada al ámbito de la Seguridad Social, implica un mayor grado de estabilidad que el que gozaban los programas sociales de la década de 1990, que tenían plazos y financiamientos limitados. Las transferencias condicionadas han estado siempre relegadas a un lugar casi vergonzante entre las políticas sociales. En cambio, los seguros por vejez, accidentes y demás formas de previsión social han sido una constante en nuestra historia (como hemos visto a en este trabajo) y poseen un grado de legitimidad muy superior al de los programas asistenciales.

**La AUH, por estar incorporada al sistema de Seguridad Social, se constituye como un seguro (en este caso, no contributivo) ante la posibilidad de la persona de sufrir un desplazamiento del mercado formal de trabajo.** Esta es una diferencia fundamental con respecto a los PTI precedentes que se activaban recién cuando la persona había traspasado la línea de la pobreza.<sup>89</sup>

*Unificación de programas*

Las transferencias condicionadas en la Argentina antes de la implementación de la AUH se centraban en tres programas: el PJJHD, el PFIS, y el SCyE. Estos programas tenían la estructura básica de los PTI (ingreso no remunerativo y exigencia de inversión en “capital social”), pero operaban separadamente, bajo distintos modelos de gestión, con diferentes concepciones de protección social y distintos requerimientos de condicionalidades y contraprestaciones. Como hemos dicho, la AUH se encuadra dentro del sistema de Seguridad Social e **implica la unificación parcial de los PTI más relevantes que se implementaban en el país.** De este modo, se constituye como un incipiente “sistema de protección social” (Repetto; 2010) o bien como un “piso de protección social” (OIT; 2010) en particular en lo que respecta a asegurar ingresos. Esta unificación parcial de los programas implica una ruptura con la costumbre muy practicada durante los años ’90 de

---

<sup>89</sup> Una persona con hijos no requiere demostrar pobreza para acceder a la AUH, solamente se considera su situación laboral y su nivel de ingresos. Puede acceder al beneficio aún teniendo una casa grande de material con toda la infraestructura (agua potable, electricidad, cloacas), con jardín, uno o dos automóviles, etc., y sin embargo haber sido despedido de su trabajo y entonces desaparecido su ingreso monetario.

crear múltiples programas focalizados, limitados en el tiempo y con diferentes criterios de administración.<sup>90</sup>

Además, la reabsorción de varios PTI en uno solo y que, al mismo tiempo, éste haya sido creado en un ámbito como el de la Seguridad Social -de histórica relevancia-, es equivalente a **asumir que el problema del desempleo y la informalidad es una constante en nuestro país. Por primera vez se plantea una medida estable para este problema que ya es estructural en la Argentina.**

#### *Población destinataria*

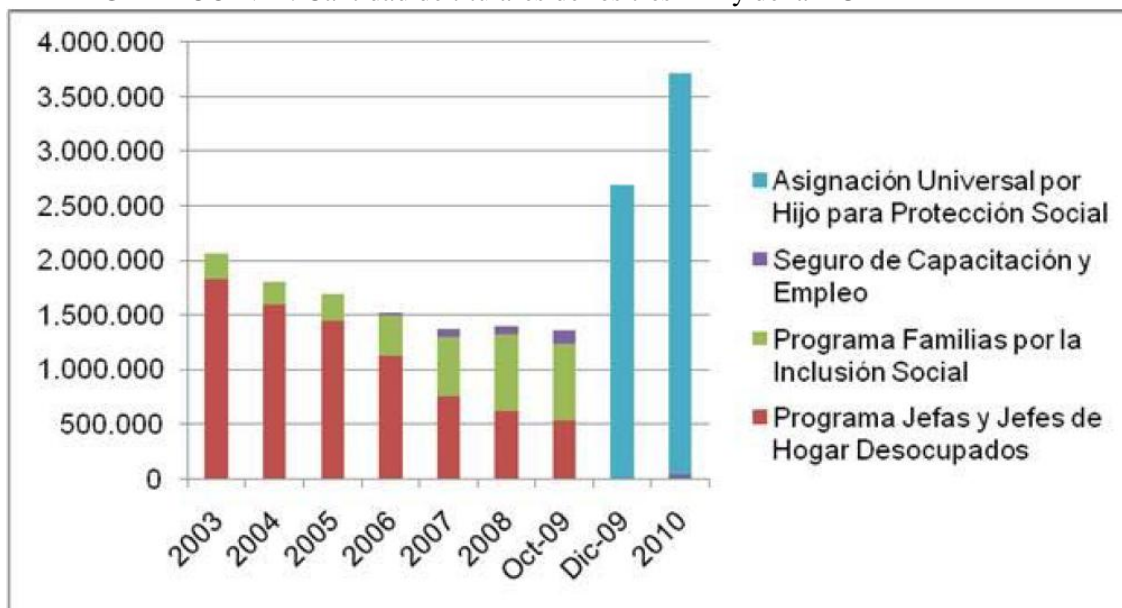
Una de las herencias más perdurables de las reformas de la década del '90 consistió en establecer como objetivo de la política social, el de alcanzar a los pobres sin proponerse superar la pobreza. En este sentido, Lo Vuolo afirma que para llegar a los pobres no es siempre necesario hacer políticas que tengan como objetivo a la población que se califica como pobre conforme a ciertos parámetros. “Es cierto que tanto las categorías de ‘*informal*’ como de ‘*desocupado*’ son difusas y dependen en gran medida de la auto-declaración, pero al menos son más compatibles con otras categorías de derechos basados en la ocupación. El Estado de Bienestar no se constituyó teniendo como objetivo a la pobreza, sino la protección del conjunto de la ciudadanía contra ciertos riesgos” (Lo Vuolo, 2010, p.26). Este quiebre conceptual se observa claramente en los requisitos de acceso al beneficio, en los que **se considera la situación laboral que atraviesa la persona y no la condición de pobreza del hogar.**

Por otro lado, cuando se considera el alcance del universo cubierto, se observa que se amplió considerablemente la cantidad de titulares totales que son cubiertos por esta iniciativa en relación a los PTI anteriores.

---

<sup>90</sup> Reppeto (2010) aclara que a pesar de que el traspaso de los titulares del PJJHD y del PFIS a la AUH podría implicar el “arrastre” de los errores en los padrones, se abrió la posibilidad de solucionar los errores de inclusión que existían, a partir del chequeo que realiza ANSES con las bases de la Administradora Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y otros. También se habilitó la superación de los errores de exclusión, dado que se permite la incorporación de nuevos titulares.

GRÁFICO N° 2: Cantidad de titulares de los tres PTI y de la AUH



Fuente: (Repetto; 2010: 5)

Este gráfico muestra el número total de individuos titulares, no de hogares receptores, y esto puede inducir a cierto equívoco: en el caso de la AUH puede haber más de un titular por hogar.

### *Receptores*

En todos los casos previos, los beneficios estaban dirigidos a los hogares. En cambio en la AUH se considera a los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y a los discapacitados de cualquier edad. De todas formas, por razones obvias, quien recibe el dinero para ser administrado es el padre o tutor de los destinatarios. La diferencia radica en que no se tiene como beneficiarios a los jefes de hogares catalogados como “pobres con hijos a cargo” sino que ahora los titulares del beneficio son los hijos de padres sin trabajo registrado. **Cambia el sujeto beneficiario: ya no es el jefe de familia, sino el niño o adolescente.**

### *Focalización*

El debate central en este sentido gira en torno a la supuesta dualidad del planteo de la AUH como prestación universal mientras que impone algunos requisitos de acceso y ciertas

condicionalidades. Pese a su denominación, **la nueva prestación no es universal sino focalizada**. Esta cuestión, ha sido constantemente remarcada por los defensores del “ingreso básico ciudadano” porque entienden que una medida universal no debería considerar requisitos ni condicionalidades. Es cierto; tal vez la prestación debería haberse denominado “universalización de las asignaciones por hijo”, lo cual hubiera evitado toda esta exagerada querrela alrededor del nombre del programa.

Sin embargo, es interesante aclarar algunos asuntos acerca de la focalización. Ambas, *universalidad* y *focalización*, son dos componentes presentes en todo programa social; es decir, **siempre existen grados de focalización** (desde el más laxo que es la nacionalidad, hasta otros mucho más ajustados que consideran múltiples variables como la edad, el sexo, la condición laboral, etc.). Claro que la AUH es un programa con cierta focalización, pero esto no debería suponer necesariamente una desdicha. La focalización ha sido demonizada por los efectos de su excesivo uso e intensidad en los años del menemismo. Sin embargo, el problema no radica en la existencia de cierto grado de focalización en algunas medidas, sino en confiar la totalidad de la política social a un puñado de programas acotados. En otras palabras, **el inconveniente radicaría en pretender reemplazar la falta de políticas de carácter central por programas focalizados**. El conjunto de intervenciones sociales del Estado dirigidas a regular los mecanismos de inclusión social (la política social) debe estar compuesto de respuestas más universales para problemáticas generales y otras menos universales para aquellos casos en que el problema sea circunscrito a cierto tipo de población.

#### *Beneficio como derecho*

Conjuntamente, la AUH había sido planteada por sus defensores como un derecho, a lo que sus detractores contestaban que en nada se parecía a uno porque existían requisitos de acceso a la prestación y condiciones para conservarla.<sup>91</sup> Este debate, igual que el anterior,

---

<sup>91</sup> “Una transferencia de ingresos en base a la niñez y a la discapacidad de carácter universal, supone que ésta se efectúe para todo el universo sin la necesidad de que los progenitores realicen ninguna prueba de ingresos ni demuestren ninguna situación laboral en particular, en la medida en que la asignación se entiende como un derecho intrínseco a sus titulares, por lo cual es incondicional y no puede ser objeto de sanción y/o descuentos”. En Rameri, A., Haimovich, A. y Straschnoy, M. (2010, junio) *Bicentenario sin hambre: Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” en sus primeros 4 meses de implementación*. Coordinado por Lozano, C. y Raffo, T. Proyecto Sur. Consultado 4 de abril de 2011. <http://www.ingresociudadano.org/IDEP-CTA.pdf>. p.23

está corrido de eje. El **“derecho”** al que se hace mención sería, en todo caso, el **derecho a un ingreso mínimo por niño y la AUH sería la medida que vendría a garantizar ese derecho**. Coincidimos con Repetto (2010) en que resulta fundamental volver a debatir qué es lo que se entiende por un derecho social universal y cómo se establecen los distintos mecanismos para llevarlo a la práctica. Es válido recordar que **el hecho de que exista un derecho universal no implica que sea necesario brindar un acceso universal al beneficio**. Las complejas articulaciones entre los sistemas contributivos y no contributivos en la Argentina suponen que sería posible “universalizar mediante la focalización” (Repetto; 2010), esto es, implementar un criterio de focalización para aquellos que no se encuentran cubiertos por el régimen formal contributivo de Asignaciones Familiares. De hecho, este fue el espíritu de la AUH: extender un beneficio para garantizar un derecho.

Sin embargo, **aún con la aplicación de la AUH hay algunos que siguen sin recibir asignación alguna**: los trabajadores informales y del servicio doméstico que declaran ganar más que el SMVM; y los independientes con ingresos mínimos iguales a ese valor e inferiores al monto mínimo imponible del impuesto a las ganancias (entre \$1840, valor del SMVM, y \$7998, mínimo no imponible de impuesto a las ganancias para el trabajador casado con dos hijos).

#### *Requisitos*

En cuanto a los requisitos para el acceso a la AUH (expuestos en detalle en el capítulo anterior), se destacan algunas novedades que vale la pena mencionar. En primer lugar, **al momento de comprobar el nivel de ingresos no se toma en cuenta la totalidad del grupo familiar, sino que la referencia es el ingreso laboral del progenitor a cargo de los menores de edad**. Por ende, si hubiera otros trabajadores en el grupo familiar que aportaran con sus ingresos al hogar, esto no sería tomado en cuenta. Esta es una primera diferencia con los programas anteriores, en donde se consideraban los ingresos de todo el grupo familiar.

Por otro lado, es relevante que **por primera vez se reconozca como sujeto merecedor de la asistencia estatal a aquella persona que se encuentre trabajando en condiciones irregulares y ganando menos del SMVM**. Antes, en cambio, la referencia considerada era sólo la situación de desempleo en que se encontrara el posible beneficiario (aunque no



había controles que registraran si éste estaba trabajando “en negro”), o bien la condición de pobreza, según el programa. La diferencia en este caso, radica en haber permitido el acceso a los trabajadores informales de manera explícita y no encubierta.

#### *Condicionalidad*

Como bien afirma Rubén Lo Vuolo (2009), la condicionalidad exigida para recibir el beneficio por parte de los trabajadores desocupados o informales no es el pago de aportes y contribuciones, ni es la realización de un trabajo para el Estado, ni la certificación de pobreza, sino tener ingresos por debajo del SMVM y el cumplimiento de obligaciones del grupo familiar en relación con el sistema de educación y salud. **No hay contraprestación laboral en la AUH como en programas anteriores (Plan Trabajar, PJJHD), ni hace falta que el hogar sea declarado pobre (PFIS y otros).**

Sin embargo, **al mismo tiempo continúan existiendo condicionalidades en lo referido a la educación y salud de los niños**, cuestión que ya estaba presente en el PFIS e incluso de manera residual en el PJJHD. Quizás, esta continuidad que mencionamos tenga un origen ligado a la necesidad política de legitimar la medida. En Argentina, como en otros países, las transferencias a los pobres son a veces fuertemente criticadas. Desde el Banco Mundial advierten que “las mismas personas que se oponen a las transferencias focalizadas por considerarlas ‘asistencialismo’ podrían apoyarlas si fueran parte de un contrato social que exija que los beneficiarios tomen algunas medidas concretas para mejorar su vida o la de sus hijos” (Fiszbein y Schady, 2009, p.10).

En este sentido, según Lo Vuolo la AUH “puede entenderse como un paso más en la genealogía de programas que se iniciaron en la década del noventa en el país y que fueron ampliando su cobertura a medida que se mostraron insuficientes e ineficientes para atender los problemas de ingreso de los grupos de población más vulnerable. Las tres tendencias reconocibles en esa genealogía son: 1) avance hacia el otorgamiento de beneficios en dinero; 2) avance hacia el reconocimiento de beneficios teniendo en cuenta los menores a cargo; 3) obligación de realizar contraprestaciones, moviéndose desde la obligación de realizar alguna actividad laboral (Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) hacia el cumplimiento de requisitos en las áreas de salud y educación (Programa Familias y ahora Asignación por Hijo)” (Lo Vuolo, 2009, p.5). Desde nuestro punto de vista, estos cambios

en las condicionalidades (que Lo Vuolo considera “avances”), modifican radicalmente el sentido de la medida y favorece la idea de que es una intervención destinada a garantizar un derecho, más que a castigar a un sujeto considerado incapaz de hacerse valer en el mercado de trabajo.

El tema de las condicionalidades es una de las cuestiones más debatidas alrededor de la AUH. Lo ideal, desde el punto de vista de Lo Vuolo (y muchos otros autores), sería la eliminación de toda forma de focalización y condicionalidad tal como plantea en su propuesta de Ingreso Ciudadano para la Niñez. Desde otro enfoque, el oficialismo plantea que el principal cuestionamiento a esa propuesta es su base ética para asignar un ingreso a toda la población independientemente de su participación en el mundo del trabajo. Incluso hacen notar que el Ingreso Ciudadano, tal como está planteado -“universal”- prácticamente eliminaría el riesgo empresarial, ya que los empleadores lograrían tener garantizado el pago del haber básico a cargo del Estado, asumiendo sólo la diferencia salarial –si la hubiere- mientras que, por otra parte, se aseguraría cierto nivel de consumo.

Son, como está visto, dos visiones distintas que militan dos posiciones teóricas diferentes. Una que invita a hablar de ciudadanía y a garantizar un ingreso mínimo más allá de la clase social o el nivel de ingresos y otra que propone una visión reparatoria hacia los desfavorecidos por las condiciones del modelo de acumulación.

Abordar este apasionante debate sería tema para otro estudio. No obstante, sí es oportuno decir que **la AUH implica una evidente continuidad en este sentido**. En la historia argentina, desde el periodo del *capitalismo oligárquico* y mucho más aún durante el *Estado regulador interventor*, se ha considerado al **“trabajador” como sujeto de la política social** y no al “ciudadano”.<sup>92</sup> Esta característica muy propia del Estado Social argentino se corresponde con el concepto reparatorio de “justicia social”, que ha resurgido de las cenizas después de la bisagra que significó la crisis de 2001.

---

<sup>92</sup> Esto ha sido extensamente desarrollado en capítulos anteriores.

### *Monto*

El monto de la AUH, por sí solo no alcanza a superar el valor de la CBA, aunque implica un avance en comparación con los anteriores PTI. En este caso, **la remuneración es un tanto más significativa, pero no alcanza a marcar una diferencia notable.**

Por otro lado, **el mecanismo de actualización de los montos no ha cambiado con respecto a los demás PTI.** Solamente a través de un decreto del PEN, pueden actualizarse los valores de la AUH.

### *Control*

En el caso de los anteriores PTI, y sobre todo con el PJJHD, eran mayormente las OSCs las que controlaban que el beneficiario cumpliera con la contraprestación laboral. Lo mismo sucede con programas contemporáneos como el Manos a la Obra y otros que fomentan el trabajo comunitario, generalmente capitalizando proyectos productivos ya comenzados por organizaciones sociales en los que los perceptores del beneficio son controlados por la misma organización.

En el caso de la AUH, **no existen intermediarios entre el Estado y el perceptor.** Los controles se llevan en la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación que deben llenar los médicos responsables de las vacunaciones y controles de salud y las autoridades de las escuelas. A fin de año, esta libreta es presentada ante ANSES que controla que los niños menores de cinco años hayan cumplido el Plan de Vacunación y que los niños en edad escolar hayan cumplido con las vacunas y con la asistencia a la escuela. En caso de no cumplir con estas condicionalidades no sólo no cobrarían ese 20% que se abona contra la presentación de los certificados, sino que tampoco seguirá cobrando el 80% de la asignación que se paga mensualmente.

### *Financiamiento*

La AUH se financia a través de los **recursos de la previsión social** (aportes, contribuciones, impuestos, intereses, rentas y transferencias del Tesoro) y con los rendimientos anuales del **Fondo de Garantía y Sustentabilidad** del Régimen Público de

Reparto. **Este es el primer programa de transferencia condicionada no contributiva del país que se financia con estos fondos** (por ser una extensión de las Asignaciones Familiares, que se sostienen con el mismo Fondo). En cierto sentido, implica un cierto grado de estabilidad mayor que el que gozaban los PTI anteriores, aunque algunos autores advierten que es difícil que este Fondo genere retornos tales como para financiar el programa de asignaciones a largo plazo.

### *Clientelismo*

El clientelismo es un problema frecuente en política social. Cuantos más mediadores intervengan y cuanto más discrecional resulte la asignación del programa, más posibilidades habrá de que el clientelismo se manifieste con intensidad. La presencia de un mayor nivel de universalidad, acompañado por reglas sencillas y claras, reducen fuertemente las prácticas clientelistas. ANSES, a través de todos sus comunicados repite insistentemente que no hacen falta gestores ni mediadores para ser acreedor del beneficio de la AUH. Los mecanismos de control también colaboran en este sentido, reduciendo la intervención de organizaciones sociales y unificando un mismo instrumento para todas las personas. La libreta llega por correo postal y el cumplimiento de las condicionalidades se realiza pidiendo un turno en ANSES a través de un mensaje de texto o por internet. **El sistema para acceder al beneficio, para llevar los controles y para demostrar su cumplimiento es absolutamente sencillo, informatizado y despersonalizado, por lo que los riesgos de que aparezcan prácticas clientelares se minimizan vigorosamente.**

## RUPTURAS Y CONTINUIDADES MACRO

### *Observaciones comparativas*

Lo dicho hasta aquí es suficiente como para poder comparar y determinar las diferencias entre la política social implementada en la década de 1990 y la del periodo actual.

A la luz de los detalles analizados en los párrafos precedentes, podemos afirmar que en los gobiernos posteriores a la crisis de 2001, y más profundamente a partir de 2005 – coincidentemente con las elecciones de medio término y la estabilización económica-, se observa un importante principio de cambio en la política pública respecto del decenio

anterior. Este cambio consiste principalmente en el abandono de la concienzudamente ciega confianza en el mercado y sus supuestos mecanismos invisibles de asignación eficiente de recursos. Desde 2002 en adelante, el nuevo patrón de crecimiento, basado en un tipo de cambio competitivo, impuestos a las exportaciones y una nueva sustitución de importaciones, condujo a una modificación sustancial del esquema ocupacional y de la distribución del ingreso en el país. Asimismo, este crecimiento es consecuencia de la combinación virtuosa de un conjunto de circunstancias favorables del mercado internacional y de la política macroeconómica elegida. Esto se debe a un cambio de actitud del Estado frente a la asignación de recursos. Aunque no ha intervenido tan intensamente como lo hiciera el Estado regulador-interventor, el gobierno ha comenzado a participar activamente en la orientación de las principales variables de la economía.

De la misma manera existe una especie de “retorno” de la política (o más bien, de la participación masiva en la política) que configura un escenario bastante distinto al individualismo y la apatía dominante bajo el complejo hegemónico neoliberal. Este fenómeno acompaña el surgimiento de gobiernos neopopulistas en Latinoamérica que tienen por denominador común cierto grado de antiimperialismo y anticapitalismo no presente en los primeros populismos. También tienen en común un estilo de gobierno de diálogo abierto con el pueblo que choca generalmente con los pruritos de la democracia representativa parlamentaria. El Gobierno de Kirchner primero y el de Fernández después, pueden inscribirse como una variante no radical de estos neopopulismos.

A partir de estos indicios, y teniendo en cuenta que también existen continuidades históricas, podemos afirmar que hay una evidente “ruptura relativa” en cuanto al rol que asume el Estado frente a la economía y la distribución de los recursos.

En los términos planteados, y siguiendo con la matriz analítica de Aguiló, podemos afirmar que opera una recuperación de la centralidad estatal en la planificación e implementación de la política social. El Estado ha vuelto a asumir la responsabilidad sobre la necesidad de dinamizar los mecanismos para la inclusión social. Esto se evidencia en la refundación y la creación de algunas instituciones de política social que tienden a favorecer la integración social de los sectores desfavorecidos. Parece existir algún grado de consenso respecto a las prioridades fundamentales, de lo que es deseable para el complejo

hegemónico actual, y una afirmación de la responsabilidad pública que concierne al Estado sobre esa cuestión. Esta situación redundante en la re-definición del umbral debajo del cual los sujetos se convierten en acreedores de la ayuda estatal: ya no es la condición de extrema pobreza; actualmente el umbral parece estar más arriba.

El nuevo lugar de la política social parece ser central para este periodo aunque, como mostramos, existen algunos tópicos que no han sido resueltos, o incluso ni siquiera han sido abordados.

Siguiendo con la matriz analítica de Robert Castel, en términos generales, se podría decir que en la última década se presencia un proceso de *desasistencialización* de la política social argentina. Es decir, hubo un cambio fundamental en la intervención sobre el mercado de trabajo: una regulación de un grado mayor que el presente durante el periodo anterior (aunque menor que el del periodo del Estado Social) sobre las formas de salarización y el sistema de seguros sociales, incluso ampliando fuertemente el sistema de seguridad social (con la moratoria previsional, la Asignación Universal por Hijo, por hijo discapacitado y por embarazo), que inaugura un sistema de asignaciones no contributivo inédito en el país.

Por otra parte, hay una evidente mejora en la calidad de la cobertura de algunos servicios públicos universales, un fortalecido –aunque todavía insuficiente– sistema de control sobre los mismos, y cierta estabilidad de las tarifas (subsidiadas). También es claro que perduran algunos elementos. En otros servicios, se sostiene el esquema heredado de la reforma del Estado: la descentralización en los gobiernos provinciales, la coexistencia de empresas privadas de salud poco reguladas y de educación subsidiadas, etc. En el caso de las *políticas universalistas* existen claroscuros que no permiten afirmar con seguridad que estamos en presencia de un esquema nuevo, más bien parece todo lo contrario.

Por último, no ha perdido relevancia la política asistencial aunque sí ha cambiado su sentido. En este punto vale considerar que se han transitado distintos momentos en el transcurso de los últimos diez años y que de un tiempo a esta parte los programas de asistencia han sido intensamente reformulados. Existen planes que ordenan con cierto grado de éxito el conjunto de programas sociales dependientes del Ministerio de Desarrollo Social

(antes atomizados), aunque algunos de éstos no han cambiado tanto y siguen manteniendo características similares a los programas de transferencias condicionada de ingresos del periodo anterior.

La mayor novedad en cuanto a la política social, consiste en haber cambiado el eje histórico de las transferencias condicionadas con la creación de la AUH: 1) con una nueva autoridad de aplicación; 2) ubicada en el ámbito de la Seguridad Social en forma de protección social no contributiva; 3) razón que le otorga un grado considerable de estabilidad; 4) unificando los programas de transferencias de ingresos más relevantes; 5) designando al niño o adolescente como nueva población objetivo; 6) considerando ya no a los hogares pobres, sino a aquellos que no estén incorporados al mercado formal de trabajo y cuyos ingresos sean menores que el SMVM; y otras razones igualmente relevantes. La AUH es, a la luz de lo aquí expuesto, el programa más transgresor del periodo actual, y demuestra que hay un nuevo paradigma emergente.

# REFLEXIONES FINALES

El fervor popular tras la muerte de Kirchner, sucedida en octubre de 2010, evidenció que durante los últimos ocho años en Argentina ha pasado algo lo suficientemente importante como para generar semejante adhesión popular. Entre otros motivos, la recuperación del rol del Estado respecto de la economía y la reasunción de su responsabilidad sobre la cuestión social fueron estudiadas en profundidad en este trabajo.

Al momento de encarar la presente investigación, intuíamos –como muchos otros argentinos- que la situación actual ofrecía algunas diferencias con respecto a la década anterior y que valía la pena esbozar una explicación desde la ciencia política. Por ello elegimos abordar el tema de la política social como *lugar* en donde se expresa la política nacional en términos concretos. Tratamos de comprender, primero, qué es la política social y nos encontramos con que frecuentemente la confundimos con planes o programas asistenciales, pero que en realidad actúa en muchas otras esferas. La política social es una materialización del resultado hegemónico de la disputa de intereses de una sociedad en un momento determinado. Igualmente afecta, a través de intervenciones u omisiones del Estado, el orden del campo del trabajo, de los servicios universales y también de los planes asistenciales. En la política social podemos encontrar explicaciones teóricas a procesos políticos mayores.

Así es que realizamos un breve -pero nutrido- repaso por los distintos periodos de la historia argentina considerando los diferentes arreglos temporales entre Estado, mercado y sociedad. Analizamos a la luz de nuestra herramienta conceptual lo que ha sucedido con respecto a las políticas de trabajo, de educación, de salud, de infraestructura, de servicios públicos y de asistencia social desde la *fundación del Estado argentino* hasta la situación actual. Comprendimos que no siempre ha existido política social (tal como la entendemos nosotros) y que ésta comenzó a hacer su aparición con las primeras leyes educativas y códigos del trabajo en el periodo del *capitalismo oligárquico*. Asimismo, observamos que a



medida que se complejizaba el modo de producción capitalista, también lo hacía la política social como instrumento de legitimación del modelo de acumulación. La definitiva consolidación de la política social sucede con la aparición del *Estado regulador interventor* y no ha detenido su impulso. Asimismo fue posible observar cómo, a cada modelo de acumulación, le correspondió un tipo particular de Estado. Esto se hizo patente con la irrupción del neoliberalismo, de la mano de la última dictadura cívico militar que inauguró el periodo del *Estado neoliberal represor*. Apoyado en la matriz ideológica del Consenso de Washington, el Estado se retrajo abandonando su rol histórico de mediador entre capital y trabajo, favoreciendo la destrucción de la sociedad argentina tal como se la conocía hasta entonces. La política social acompañó este proceso poniendo todos sus esfuerzos en programas focalizados, descentralizados y tercerizados que definieron la más extrema asistencialización de la política social. Hoy, en cambio, a la vez que el Estado ha recuperado su rol en la economía y ha puesto el acento en la política de empleo, se evidencia un proceso de desasistencialización de la política social.

En este camino, observamos muy detenidamente el programa que encontramos como más transgresor de la historia reciente: la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. En ese minucioso análisis encontramos numerosos elementos intrínsecos que denotan micro rupturas con relación a los demás programas de transferencia condicionada de ingresos, tanto los pasados como los que aún siguen presentes. Podemos afirmar que la sanción de la AUH confirma la emergencia de un nuevo paradigma que no se ha impuesto aún por completo pero que parece haber ganado terreno en la Argentina a partir de la crisis de 2001. Del mismo modo, también abordamos algunos tópicos que presentan continuidades.

Podemos decir que hemos confirmado nuestra hipótesis inicial encontrando algunas continuidades y otras rupturas relativas entre la política social implementada en el periodo neoliberal represor y las definiciones posteriores a la crisis de 2001, aunque resulta prematuro hacer juicios terminantes sobre cuestiones que están sucediendo mientras se cierran estas líneas.

El análisis de la experiencia argentina durante el último cuarto del siglo XX evidencia que para garantizar la inclusión y la cohesión social, son necesarios el Estado de derecho y el correcto funcionamiento de los mecanismos republicanos, pero también nos dice que no es suficiente. La crisis de 2001 significó una bisagra en la historia política argentina y ha redundado en cambios observables. No hay muchas dudas acerca de la fuerte ruptura existente a nivel económico, con un Estado activo que propulsa un nuevo patrón de crecimiento con fuerte sesgo redistributivo y con creación masiva de empleo. Tampoco podemos dudar que haya un cambio fuerte en la política dirigida a aquellos que no acceden al mercado formal de trabajo. Por primera vez en la historia, el gobierno asume la existencia de un enorme sector que se encuentra empleado sin registración, además de los desempleados, y promueve una política de inclusión social para estos sectores a través de una ampliación del sistema de seguridad social con la creación de asignaciones familiares no contributivas por hijo y por embarazo, ampliando el acceso a la jubilación, etc. Esta población había sido objeto, históricamente, de los programas de asistencia destinados a los jefes de familia pobres con hijos a cargo. Ahora, en cambio, los fondos y la administración de la AUH corresponden al sistema de seguridad social y están destinados a los niños, niñas y adolescentes de familias en situación laboral no regular. Esta es la principal ruptura de la política social argentina. Por otro lado, aunque se pueden observar algunas novedades, en la política universalista predominan las continuidades y no se observa un cambio demasiado significativo.

De todos modos, a pesar de la preponderancia de noticias alentadoras, los indicadores sociales siguen siendo graves, cuestión que hace patente la necesidad de nuevas intervenciones. El desafío para los científicos sociales será continuar reflexionando sobre las necesidades socialmente relevantes con la visión de proponer soluciones factibles que coadyuven a solucionar democráticamente estas problemáticas. Además, parece ser que estamos transitando un momento que ofrece la oportunidad de avanzar hacia un sistema o piso de protección social más ambicioso. Será tema para otros trabajos observar si este paradigma emergente sigue profundizándose y tiende a la consolidación, o si la sociedad argentina aún no se ha decidido a dar un definitivo paso hacia adelante.

Esa decisión dependerá, entre otras cosas, de lo que podamos hacer los científicos políticos, que por definición debemos abocarnos a construir conocimiento crítico, en diálogo con los saberes populares, como herramienta política para la emancipación y comprometernos a participar activamente –con esas herramientas- de las transformaciones sociales.

# BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C. H., Kessler, G., y Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Proyecto Self-Sustaining Community Devel in Comparative Perspective, Coordinado por el Center for Latin American Social Policy CLASPO-, The University of Texas at Austin, Buenos Aires.

Agis, E., Cañete, C. & Panigo, D. (2010). *El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina*. CEIL- PIETTE – Conicet. Consultado el 17 de marzo del 2011. [http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceilpiette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf), 2010.

Aguiló, J. C. (2005, octubre). *Políticas Sociales en Argentina: de la Sociedad de Beneficencia a la focalización compulsiva*. Consultado en 2 de abril de 2010. The University of Texas at Austin, página web: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/aguilo.pdf>

Aguiló, J. C. (2009). *Lo social y la encrucijada*. Artículo de difusión.

Aguiló, J.C. (2008). *Reflexiones sobre la pobreza persistente*. Artículo de difusión.

Alonso, G. V. (2000). Evolución histórica del sistema de seguridad social argentino. En *Política y seguridad social en la Argentina de los '90* (pp. 45-79). Madrid: Miño y Dávila Editores.

Andrenacci, L. (2002) *Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención del Estado en la Argentina Contemporánea*. En Andrenacci, L. (org.). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires* (1ra Ed.) (pp. 159-180). La Plata: Universidad Nacional de General Sarmiento y Ediciones Al Margen.

Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich, D. (2004a). *Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo clásico (1943-1955)*. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano, G. En el país de no me acuerdo, (Des) memoria institucional e historia de la política social Argentina (1ª ed.) (pp. 83-114). Buenos Aires: Prometeo Libros.

Andrenacci, L., Falappa, F. y Lvovich, D. (2004b). *En torno a los orígenes del Estado de Bienestar Argentino*. Inédito.

Arcidiácono, P. ,Carmona Barrenechea, V y Straschnoy, M. (2011, junio) La asignación universal por hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?. *Revista Margen* N° 61. Consultado el 12 de julio de 2011. <http://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>

Argentina. Ministerio de Desarrollo Social (2007). *La bisagra. Informe de Gestión (2003-2007)*. Consultado 2 de julio del 2011. [http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/La\\_Bisagra\\_Politicas\\_Sociales\\_en\\_accion.pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/La_Bisagra_Politicas_Sociales_en_accion.pdf)

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, República Argentina (2011) *Informe Económico. Tercer Trimestre 2010*. Consultado el 10 de mayo del 2011. [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version\\_completa.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe73/version_completa.pdf)

Argentina. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, República Argentina. (2009, Junio), *Descripción de la Evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público: 1980-2008*. Documento de Trabajo. Consultado 8 de junio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/iniguez\\_selva\\_2009.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/iniguez_selva_2009.pdf)

*Argentino: 1980-2008*. Documento de Trabajo. Consultado 8 de junio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/iniguez\\_selva\\_2009.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/iniguez_selva_2009.pdf)

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina (2004). *Análisis 1. Crecimiento, Empleo y Precios*. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm)

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina (2005a). *Análisis 3. Empleo e Ingresos en el Nuevo Contexto Macroeconómico*. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm)

Argentina. Ministerio de Economía y Producción, República Argentina (2005b). *Análisis 4. Evolución Reciente de la Economía Argentina y Perspectivas de Sostenibilidad. Un Enfoque Comparado*. Consultado el 4 de julio de 2011. [http://www.mecon.gov.ar/analisis\\_economico/default1.htm](http://www.mecon.gov.ar/analisis_economico/default1.htm)

Auyero, J. (1997). *¿Favores por votos? Estudio sobre clientelismo político contemporáneo* (1ª ed.) Bs.As.: Losada.

Barbeito, A. y Lo Vuolo, R. (2002). *La reconstrucción económica y social después del Consenso de Washington: el ingreso ciudadano en la Argentina*. En Van der Veen, R., Groot L. y Lo Vuolo R. (Eds.) *La renta básica en la agenda: objetivos y posibilidades del*

ingreso ciudadano. (pp. 431-451) Buenos Aires: Miño y Dávila/CIEPP/Red de Renta Básica.

Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las Asignaciones Familiares*. Proyecto ARG/06/M01/FRA. Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Cooperación técnica para el Desarrollo de la República Francesa. Buenos Aires, Argentina: OIT.

Bosoer, F. (2007, 14 de octubre). Loic Wacquant: La marginalidad actual no se resuelve sólo con crecimiento y empleo. *Diario Clarín*. Consultado el 10 de enero de 2011. <http://www.clarin.com/suplementos/zona/2007/10/14/z-03815.htm>

Carballeda, A. J. (2002). *La intervención en lo social*. Buenos Aires: Paidós.

Cardarelli, G. y Rosenfeld, M. (1999). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, S.A.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*. Buenos Aires: Paidós.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. (2010). *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. CIFRA (Nº 7). Consultado el 13 de julio del 2010. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf>

Cimadamore, A.; Lizárraga, F. (compilador) (2008). *La economía política de la pobreza*. (1ª ed.). Buenos Aires: CLACSO.

Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas. (1984). *Nunca Más / CONADEP*. Buenos Aires: Eudeba.

Coraggio, J. L. (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires/Madrid: UNGS- Miño y Dávila.

Costa, A. (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual: la economía argentina periodo 2002-2010*. CENDA (1ª ed.). Buenos Aires: Atuel.

Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del milenio en Argentina*. CEPAL (Serie Políticas Sociales Nº 142). Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Decreto Nacional N° 1602/09 - Asignación Universal por hijo para Protección Social. Consultado el 26 de julio del 2011. <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?f=20091030&s=01&pd=1&pa=3>

Decreto Nacional N° 565/2002. Consultado el 26 de julio del 2011. <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=BPBCF&f=20020404>

Decreto Nacional N° 897/2009. Consultado el 26 de julio del 2011. <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/130056/norma.htm>

Falappa, F. y Andrenacci, L. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)*. Instituto del Desarrollo Humano - Coedición UNGS-Biblioteca Nacional.

Fiszbein, A. y Schady N. (2009) *Panorama general, Transferencias Monetarias Condicionadas, Reduciendo la pobreza actual y futura*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Follari, R. (2010). *La alternativa neopopulista: (el reto latinoamericano al republicanismo liberal)*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

Galasso, N. (2011). *De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Gambarini, H. y Serrano, E. (2008). *Una mirada sobre las políticas en el sector salud, transcurridos 24 años de democracia*. En Novick, M. y Pérez Sosto, G., (coordinadores). *El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes*. (pp. 365-374) Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo: Impacto, Discusión y Alternativas*. (Documento de Trabajo Nro. 102). La Plata, Argentina: CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

Golbert, L. (2007) *Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina*. En Arriagada, I. (Coordinadora) *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*. (pp. 401-416) Naciones Unidas: CEPAL.

Grassi, E. (sin fecha) *Cuestión social, cuestión de Estado. Lo político de la política social*. Consultado el 28 de diciembre de 2010. <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/9nov/123/grassi.pdf>

Grassi, E. y Danani C. (2009). (organizadoras). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir, vivir para trabajar*. (1ª ed.). Bs As: Espacio Editorial.

Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en al cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. (1ªed.). Bs. As. Espacio Editorial.

Isuani, A. (2010, abril). Evaluación de su implementación y perspectivas a futuro. En Neri, A. (compilador) *Asignación Universal por Hijo* (1º ed.) (pp. 78-80) Buenos Aires: AAPS. Consultado el 14 de mayo de 2011. [aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf)

Jürgen Burchardt, H. (2008, mayo, junio). Desigualdad y democracia. *Revista Nueva Sociedad* 215. Consultada el 4 de febrero del 2011. <http://www.otrodesarrollo.com/desarrollohumano/BurchardtDesigualdadDemocacia.pdf>

Kirchner, N. (2003). Discurso de asunción de la presidencia de la Nación. Consultado el 9 de agosto de 2011. [http://www.nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/documentos/discurso\\_kirchner.pdf](http://www.nuevamayoria.com/ES/BIBLIOTECA/documentos/discurso_kirchner.pdf)

Kuhn, T. (1980). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.

Kuhn, T. (1989). *Commensurabilidad, comparabilidad y comunicabilidad*. En Kuhn, T. ¿qué son las revoluciones científicas? y otros ensayos. Barcelona: Paidós-ICE.

Kusnir, L. (1996) *La política social en Europa*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

Lindemboim, J. (2008). *Auge y declinación del trabajo y los ingresos en el siglo corto de la Argentina*. En Lindemboim, J. (compilador). *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el S XXI*. Buenos Aires: Eudeba.

Lo Vuolo, R (2009, noviembre). *Asignación por hijo. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Serie Análisis de Coyuntura* (Nº21). Consultado el 2 de octubre del 2010. <http://www.bdp.org.ar/facultad/catedras/tsoc/polsoc2/CIEPP%20asignaci%F3n%20por%20hijo%202009.pdf>

Lo Vuolo, R. (1999). *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores-Ciepp.

Lo Vuolo, R. (2010, abril) *Asignación Universal por hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez*. En Neri, A. (compilador) *Asignación Universal por Hijo* (1º ed.) (pp. 25-27) Buenos Aires: AAPS. Consultado el 14 de mayo de 2011. [aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf)

Madariaga, J. L. (2010). *¿Qué es la izquierda Nacional?. Introducción al socialismo*. (3a ed.) Buenos Aires: Ediciones del sur.



- Montagut, T. (2000). *Política social*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Morell, A. (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Moreno, J. L. (2004) *Dos siglos de política social en el Río de la Plata: un panorama de su construcción*. En Bertranou, J., Palacio J. M. y Serrano G. (compiladores) “En el país de no me acuerdo” (pp. 69-81) Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Neri, L. (2007). *Representaciones colectivas y culturalización de la pobreza*. Ponencia presentada en el Congreso ALAS. Guadalajara, México.
- Novacovsky, I. (2010, abril). *Asignación Universal por hijo frente a un ingreso ciudadano en la niñez*. En Neri, A. (compilador) *Asignación Universal por Hijo* (1° ed.). (pp. 21-25) Buenos Aires: AAPS. Consultado el 14 de mayo de 2011. [aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf)
- Novick, M. y Pérez Sosto, G. (coordinadores) (2008). *El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- O'Donnell, P. (2010). *La Gran Epopeya. El combate de la Vuelta de Obligado*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Pico, J. (1996). *Modelos sobre el Estado de Bienestar. De la ideología a la práctica*. En Béjar, R. C. y Tortosa, J. M. (Eds) *Pros y contras del Estado de Bienestar* (pp. 37-57) Madrid: Ed. Tecnos.
- Rameri, A., Haimovich, A. y Straschnoy, M. (2010, junio) *Bicentenario sin hambre: Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” en sus primeros 4 meses de implementación*. Coordinado por Lozano, C. y Raffo, T. Proyecto Sur. Consultado 4 de abril de 2011. <http://www.ingresociudadano.org/IDEP-CTA.pdf>
- Ramos, J. A. (1957). *Revolución y contrarrevolución en Argentina*. (2° ed.) Buenos Aires: Senado de la Nación.
- Ramos, J. A. (1968). *Historia de la Nación Latinoamericana*. Buenos Aires: Peña Lillo. [Versión Digitalizada] en <http://es.scribd.com/doc/34884691/Jorge-Abelardo-Ramos-Historia-de-la-Nacion-Latinoamericana>
- Repetto, F. y Díaz Langou, G. (2010, diciembre). *Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación. Documento de políticas Públicas / Recomendación N°88, CIPPEC*. Buenos Aires: CIPPEC.

Consultado 7 de julio de 2011.  
<http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=445>

Repetto, F. y Moro, J. (2004). *Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino*. En Bertranou, J., Palacio, J. M. y Serrano G. En el país de no me acuerdo, (Des) memoria institucional e historia de la política social Argentina. (1ª ed.) (pp.167-194) Buenos Aires: Prometeo Libros.

Repetto, F., Díaz Langou, G. y Marazzi, V. (2009, septiembre). ¿Hacia un sistema de protección social integral? El ingreso para la niñez es sólo la punta del ovillo. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 67, CIPPEC*. Buenos Aires: CIPPEC. Consultado 10 de julio de 2011. <http://www.cippec.org/Main.php?do=documentsDoDownload&id=354>

Resolución de la Administración Nacional de la Seguridad Social N° 235/2011.

Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación N° 1.375/04. Obtenida el 26 de julio del 2011.  
[http://www.sigen.gov.ar/red\\_federal/pdfs\\_red/manos\\_resolucion\\_MDS%201375\\_04.pdf](http://www.sigen.gov.ar/red_federal/pdfs_red/manos_resolucion_MDS%201375_04.pdf)

Rofman, R. (2010). *Tendencias regionales e internacionales de los programas de transferencias condicionadas*. En Neri, A. (compilador) Asignación Universal por Hijo (1º ed.) (pp. 57-60) Buenos Aires: AAPS. Consultado el 14 de mayo de 2011.  
[aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas\\_aaps\\_web.pdf](http://aaps.org.ar/dev/pdf/jornadas_aaps_web.pdf)

Rosa, J. M. (1974). *Defensa y pérdida de nuestra independencia económica*. Consultado el 15 de diciembre de 2010.  
[http://www.pensamientonacional.com.ar/biblioteca\\_josemariarosa/Defensa\\_y\\_perdida/index.htm](http://www.pensamientonacional.com.ar/biblioteca_josemariarosa/Defensa_y_perdida/index.htm)

Salvia, A. (2005). *Crisis del empleo y nueva marginalidad: el papel de las economías de la pobreza en tiempos de cambio social*. En Mallimaci, F. y Salvia, A. (compiladores) Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados. Instituto Gino Germani, UBA. (pp. 29-40) Buenos Aires: Editorial Biblos.

Sarlo, B. (2011). *La audacia y el cálculo*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En Andrenacci, L. (Comp.). Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. (pp. 17-79) Buenos Aires: Prometeo Libros.

Tau Anzoátegui, V.; Martiré, E. (1996). *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Macchi.

Tenti Fanfani, E. (1991). *Pobreza y política social: más allá del neosistencialismo*. En Isuani, E.; Lo Vuolo, R.; Tenti Fanfani, E. *El Estado Benefactor: un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP.

Tomada, C. (2008). *La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras*. En Novick, M. y Pérez Sosto, G., coordinadores, (2008). *El Estado y la reconfiguración de la protección social: asuntos pendientes*. (pp. 29-48) Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Walsh, R. J. (2008). *Quién mató a Rosendo*. (12<sup>a</sup>. Ed.) Buenos Aires: Ediciones de la Flor.

Zuntini, L.; Comanto, M. del R. y Tamer, M. (2001, julio). El asilo, espejo de una época. *Revista "Historias de la Ciudad – Una Revista de Buenos Aires"* (N° 10). Consultado el 3 de noviembre del 2010. <http://www.la-floresta.com.ar/documentos/elasilo.doc>