

Desigualdad, Pobreza y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina: Análisis de los fundamentos, alcances, límites y contradicciones la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina.

SILVIA GABRIELA FERNANDEZ SOTO.

Cita:

SILVIA GABRIELA FERNANDEZ SOTO (2017). *Desigualdad, Pobreza y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina: Análisis de los fundamentos, alcances, límites y contradicciones la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina*. XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Montevideo.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-018/129>



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo

**Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio**

Desigualdad, Pobreza y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina: Análisis de los fundamentos, alcances, límites y contradicciones la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina

SILVIA GABRIELA FERNANDEZ SOTO- silviafernandezsoto@gmail.com

CONICET-PROIEPS-FCH.UNCPBA

Resumen

Es en el contexto de crisis y conflictividad social de fines de siglo XX y principios de siglo XXI, en un contexto de desocupación, extensión de las condiciones precarias de trabajo, profundización de la desigualdad y expansión e intensificación de la pobreza; que cobran relevancia los *Programas de Transferencias monetarias Condicionadas* (PTMC). Se han instalado en el repertorio de políticas sociales desarrollados por la mayoría de los países en América Latina para el contingente creciente de desocupados y pobres, configurando estrategias político- institucionales que se hacen masivas a inicios del Siglo XXI.

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación internacional acreditado en agencias de investigación internacionales (Capes- CNPQ/Brasil, CONICET) que involucra grupos de investigación de Brasil, Uruguay y Argentina. Se pretende **problematizar las concepciones implícitas en los programas de transferencia monetaria condicionadas**, los **marcos ideológicos** subyacentes en sus procesos de diseño y ejecución, observando la particularidad de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina. Se reconstruirán los argumentos, sentidos políticos e implicancias que tiene su proceso de implementación en la actual coyuntura. Se observarán las *concepciones de pobreza* que fundamentan los programas, analizando la participación de agentes internos y externos a las realidades nacionales

Abstract

Is in the context of crisis and social conflict at the end of the 20th century and beginning of the 21st century, in a context of unemployment, extension of the precarious conditions of work, deepening inequality and expansion and intensification of poverty; they charge relevance the Conditional Cash Transfer Programs.

This work is part of an international research project accredited to international research agencies (Capes, CNPQ/Brazil, CONICET) that involves research groups in Brazil, Uruguay and Argentina. The aim is to problematize the concepts implicit in the conditional cash transfer programs, the underlying ideological frameworks in their design and implementation processes, noting the particularity of the Universal Allocation per Child (AUH) in Argentina. Be rebuilt the arguments, senses and political implications of its implementation process at the current juncture. The conceptions of poverty that underlie the programs, analyzing the participation of internal and external agents to national realities

Palabras clave: programas de transferencias monetarias condicionadas, pobreza, legitimidad social.

Introducción

Es en el contexto de crisis y conflictividad social de fines de siglo XX y principios de siglo XXI, en un contexto de desocupación, extensión de las condiciones precarias de trabajo, profundización de la desigualdad y expansión e intensificación de la pobreza; que cobran relevancia los *Programas de Transferencias monetarias Condicionadas* (PTMC). Se han instalado en el repertorio de políticas sociales desarrollados por la mayoría de los países en América Latina para el contingente creciente de desocupados y pobres, configurando estrategias político- institucionales que se hacen masivas a inicios del Siglo XXI.

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación internacional acreditado en agencias de investigación internacionales (Capes- CNPQ/Brasil, CONICET) que involucra grupos de investigación de Brasil, Uruguay y Argentina. Se pretende **problematizar las concepciones implícitas en los programas de transferencia monetaria condicionadas**, los **marcos ideológicos** subyacentes en sus procesos de diseño y ejecución, observando la particularidad de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina. Se reconstruirán los argumentos, sentidos políticos e implicancias que tiene su proceso de implementación en la actual coyuntura. Se observarán las *concepciones de pobreza* que fundamentan los programas, analizando la participación de agentes internos y externos a las realidades nacionales.

Los Programas de Transferencias monetarias condicionadas: desarrollo y arquitectura institucional

Es en el proceso global de redimensionamiento de los Sistemas de Protección Social por los cambios sociales generales y las nuevas exigencias colocadas al Estado, que se inscribe la emergencia y ampliación de los PTMC alcanzando a los contingentes de trabajadores desocupados, empobrecidos, precarios e informales que no alcanzan a reproducir sus condiciones materiales de existencia.

Su emergencia, expansión y consolidación se relacionan en términos amplios con el desplazamiento de la Intervención Social del Estado hacia la pobreza y junto con esto la expansión de la asistencia; exhibiendo la consolidación de una superpoblación relativa que

no puede reproducir sus condiciones materiales de existencia bajo la forma de salario; al mismo tiempo muestra los límites estructurales del desarrollo de capitalismo en su fase actual para garantizar los procesos de protección social.

La institucionalidad de los PTC se desarrolla como una de las respuestas construidas por los “gobiernos emergentes” en el siglo XXI y organismos internacionales en un contexto de crisis, de creciente conflictividad y cuestionamiento social a las políticas de ajuste neoliberal y las consecuencias sociales generadas por estas. Estos dispositivos de política social pretenden participar en la reconstrucción de la legitimidad social.

El proceso de institucionalización de los PTRC en la región implicó en cada país dinámicas particulares que parten del desarrollo de programas puntuales y de emergencia en contextos de crisis aguda, a programas que pretenden constituirse en permanentes vinculados a las estrategias globales de combate a la pobreza estructural más allá de situaciones de emergencia económica y social. Al mismo tiempo sus procesos de institucionalización implicaron la extensión y masificación de la asistencia, desbordando los estrechos límites de la hiper-focalización de la década del noventa. También este proceso de extensión de la asistencia a partir de los PTRC, implicó la ampliación de los programas sociales “no contributivos”, estableciéndose arreglos institucionales específicos en cada experiencia nacional en función de sus trayectorias históricas particulares¹.

Junto con la erosión, retracción y debilitamiento del formato de la protección social asentada en el formato del seguro, se da la ampliación de formas de transferencia monetaria de raíz “no contributiva”. Los PTC se ubican en este movimiento general de recomposición de la protección social, sus dimensiones materiales y simbólicas, en un contexto de transformaciones radicales de la lógica de acumulación capitalista.

¹ Los PTC alcanzan para el 2013 a 30 millones de familias, equivalente a cerca de 127 millones de latinoamericanos y caribeños (CEPAL 2014). Los programas con mayor número absoluto de beneficiarios son: Bolsa Familia, en Brasil (13,8 millones de familias, 56,4 millones de personas), cobertura equivalente a 46% del total en la región; y , Oportunidades, de México (6,5 millones de familias, 31,2 millones de personas), Familias en Acción, de Colombia (2,8 millones de familias, 11,7 millones de personas) y Bono de Desarrollo, en Ecuador (1,2 millones de familias, 6,4 millones de personas). En Argentina asciende en el 2017 a 4.188.322 beneficiarios.

Estos programas si bien adquieren particularidades y expresan heterogeneidades en las experiencias nacionales de la región, se identifican por estar focalizados hacia los hogares pobres, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de las familias con niños y niñas en “situación de vulnerabilidad”, con una perspectiva de “capital humano”, incluyendo condicionalidades en educación y salud. Se enmarcan en el debate de la protección social centrada en un tipo de "universalismo" adjetivado como “mínimo”/”básico”, que pretende romper el “círculo inter-generacional de la pobreza”.

Los Programas de Transferencia monetaria condicionadas² se caracterizan por proveer dinero —y en ciertos casos transferencias no monetarias— a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, a condición de que éstas cumplan con ciertas exigencias, generalmente vinculadas con la asistencia escolar y el control regular de la salud de los niños y jóvenes. Esta provisión de dinero se da bajo un esquema no contributivo y condicionado. Es decir, se les otorgan a las personas sin que éstas hayan realizado aportes previos a la seguridad social para generar ese “derecho”, como históricamente se realizaba con el esquema del seguro social. Esto expresa desplazamientos y transformaciones de los sistemas de protección social, edificándose nuevas arquitecturas, resultantes de las nuevas relaciones entre acumulación y organización del trabajo. (Fernández Soto, 2015, 44-45)

Bajo esta transferencia de dinero, priorizando a las madres como titulares, se edifica la estructura básica común de las transferencias monetarias condicionadas (TMC) que persiguen articular objetivos de corto plazo, que participan en “el alivio” inmediato a la pobreza a través de las transferencias monetarias; con objetivos de “largo plazo”, que pretenden “interrumpir” el ciclo intergeneracional de la pobreza a través de las

² Ejemplos de estos programas son: las Asignaciones Familiares del Plan de Equidad -AFAM-PE- (Uruguay), Bono Juancito Pinto (Bolivia), Bolsa Familia (Brasil), Chile Solidario (Chile), Familias en Acción (Colombia), Avancemos (Costa Rica), Bono de Desarrollo Humano (Ecuador), Comunidades Solidarias (El Salvador), Programa de Asignación Familiar (Honduras), Programa de Avance Mediante la Salud y la Educación (Jamaica), Oportunidades (México), Red de Oportunidades (Panamá), Tekopora (Paraguay), Juntos (Perú), Programa Solidaridad (República Dominicana), Condicional Cash Transfer (Trinidad y Tobago), Asignaciones Familiares (Uruguay) (Cepal 2010). Véase también Lima, Dos Reis, Arregui, Tripiãna, en Silva (2014), Caracterização e Problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: Silvia Programas de Transferência de Renda na América Latina e Caribe. São Paulo: Cortez, 2014. p. 85-232. Fernández Soto (2015) “Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina”, em Para Além da Crise Global. VII JOINPP, UFMA.

condicionalidades impuestas en materia de salud y educación y la “inversión en capital humano”³.

Se re-significa simbólica y materialmente las políticas sociales, resultado de los desplazamientos en las formas y sentidos de la protección social por los cambios estructurales de la sociedad, principalmente los referidos al mercado de trabajo, que han exigido modificar las formas, contenidos y sentidos de la intervención social del Estado sobre la cuestión social de las últimas décadas⁴.

La regularidad de la distribución del beneficio monetario constituye “un “alivio” en las condiciones materiales de existencia de familias trabajadoras que no disponen de forma regular de otros ingresos monetarios⁵.

La escala global a partir de las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de acciones “contra la pobreza” opera como una lógica dominante homogeneizadora. Al mismo tiempo, los PTMC son versátiles de acomodación según cada trayectoria histórico-institucional y el despliegue de demandas y conflictividad social, a

³ Si bien todos transfieren dinero, y esta constituye la dimensión material central de los PTMC, además de compartir un esquema básico común en el que se asientan; es posible observar algunas diferencias: en relación a la inscripción institucional en el sistema de protección social de cada país, los énfasis de las argumentaciones legitimantes de los programas, las articulaciones entre los diferentes niveles gubernamentales, los montos de los beneficios, los mecanismos institucionales de selección de los beneficiarios, las sanciones estipuladas por incumplimientos de las condicionalidades, las modalidades de seguimiento, entre otras cuestiones que hacen al proceso de materialización.

⁴ Véase el trabajo donde analizamos los desplazamientos en los sistemas de protección social. Fernández Soto Silvia Y Jorge Tripijana (2014) “El desarrollo del capitalismo y la nueva configuración de la protección social. La Asignación Universal por Hijo en Argentina” en **Textos & Contextos**, v. 13, n. 2 (2014). Porto Alegre, Brasil. La “novedad” que se expresa en la experiencia argentina, se explica observando estas transformaciones más generales y al mismo tiempo recuperando la historicidad particular de nuestro formato de protección social. Son estas rupturas y continuidades las que permiten explicar el ensamble particular que supone la AUH y la combinación de lógicas institucionales diferentes, que tensionan el sentido ético político que adquiere y las formas concretas de construcción social en su proceso de materialización. Esta provisión de dinero se da bajo un esquema no contributivo y condicionado.

⁵ En otro trabajo hemos constatado que “dada la inestabilidad e insuficiencia de los ingresos laborales del sector de la clase trabajadora al cual va dirigido, las transferencias monetarias del programa constituyen la principal (y/o única) protección “estable” y previsible para las familias involucradas. Si bien los ingresos son insuficientes, son “seguros” en un contexto de inestabilidad, informalidad y precarización estructural. Se construye paradójicamente una “seguridad precaria”” (Fernández Soto: 2013).

escala nacional y local. Con bajo costo en relación al PBI⁶ y condicionalidades para mantener los beneficios monetarios, alcanzan una importante cantidad de la población. Los cambios institucionales que expresan, se inscriben en movimientos más generales de monetarización y financierización de las políticas sociales, en tanto se implementan proveyendo recursos monetarios administrados por instituciones bancario-financieras, en un contexto global capitalista de predominio de capital financiero⁷. Es en este contexto que se va gestando una nueva forma y contenido de la política social, imbricada al proceso global de reproducción de la acumulación capitalista.

La provisión regular de dinero supone la bancarización de esta población, instrumentando al mismo tiempo mecanismos crediticios y financieros definidos por grandes instituciones bancarias. La expansión del consumo popular o el acceso a ciertos bienes y servicios refuerza los mecanismos de “inclusión” por el consumo y no necesariamente ha permitido construir una noción de derecho social.

Se exalta la ideología de “igualdad de oportunidades”. No cuestiona la base de las injusticias sino que mistifica la noción de igualdad reduciéndola a oportunidades, apelando a la libertad, la movilidad y el mérito de los individuos. No se pone en cuestión las relaciones sociales, donde los esfuerzos individuales, teniendo oportunidades, permitirán salir de la pobreza. La “diferenciación” opera como posibilidad de ser receptor de una política específica.

Programas de transferencia monetaria condicionada y el tratamiento de la pobreza: fundamentos ético-políticos.

La reconfiguración espacial que implica el desarrollo contemporáneo del capital, y la comprensión del reordenamiento de las escalas global, nacional y local nos permite aprehender las mediaciones macrosociales y microsociales que participan en la definición de las políticas públicas, en un movimiento histórico concreto, tensionado por las luchas sociales. La consideración de estos elementos permite observar la intervención social del

⁶ No superan el 0,6 % del PBI de las experiencias latinoamericanas.

⁷ La provisión regular de dinero bancarizado, instrumentando al mismo tiempo mecanismos crediticios y financieros definidos por grandes instituciones bancarias, los cuales se han ampliado los últimos años como formas de acceso al consumo mercantilizado a través de deudas bancarias.

estado y sus políticas en un movimiento global considerando al mismo tiempo las particularidades que supone los desarrollos geográficos e históricos desiguales.

Es bajo el contexto de la acumulación flexible, con la crisis de las formas de regulación social, que van adquiriendo protagonismo los argumentos y definiciones políticas formuladas por el Banco Mundial (BM) que centran su atención en el desarrollo de políticas de “combate a la pobreza”⁸ cuestionando las garantías materiales de protección social a través de la provisión de bienes y servicios públicos colectivos definidos desde una perspectiva universal.

A principios de la década del noventa el BM⁹ reconocía que fue “inevitable” y “penoso” el ajuste macroeconómico implementado en muchos “países en desarrollo”. Por lo tanto se hacía necesario combatir la pobreza “de modo rápido y políticamente sustentable” mediante una estrategia compuesta por dos elementos: “la utilización productiva del bien de que los pobres más disponen: el trabajo”; y la definición de una red de prestación de servicios sociales básicos a los pobres (las redes mínimas de protección social). Esto implicó en la década del noventa la expansión de políticas de incentivos de mercado y el desarrollo progresivo del *workfare*, que contiene una racionalidad de la “retribución obligatoria” de los “individuos” a través de la participación en medidas “activas” en relación al mercado de trabajo. En esta trama argumentativa dominante, se impulsa la noción de “manejo social del riesgo” (“Social Risk Management”) inscripta en una perspectiva de responsabilidad individual.

Y en un contexto de reconocimiento de la persistencia, extensión e intensificación de la pobreza global a principios de siglo XXI el BM indica que “se requiere una estrategia más amplia e integral de lucha contra la pobreza”¹⁰. Enfatiza la importancia de adoptar medidas que permitan “aliviar la carga de las reformas” mediante el “fomento de los activos de los pobres”, centralmente el designado “capital humano” (Banco Mundial, 2001).

Se propone una estrategia de lucha contra la pobreza basada en la adopción de medidas en tres esferas: oportunidad, potenciamiento y seguridad.¹¹ En este clima ideológico, los

⁸Chossudovsky, M (1999), Banco Mundial (1990, 1993, 1994, 1995, 1999, 2003, 2005, 2006, 2013).

⁹ Banco Mundial (1990).

¹⁰ Banco Mundial (2001): p. 11.

¹¹ La noción de “Oportunidad” refiere a propiciar equidad y respaldar los “activos de los pobres”. “En las sociedades con grandes desigualdades, es particularmente importante incrementar la equidad a fin de poder lograr progresos rápidos en la reducción de la pobreza. Y para aumentar la equidad es preciso que el Estado respalde la acumulación de los activos —recursos humanos, tierras e infraestructura— que poseen los pobres

programas de transferencias de recursos monetarios condicionados se tornan medulares progresivamente hasta extenderse e institucionalizarse ¹². Exigen a los beneficiarios (trabajadores pobres) el cumplimiento de comportamientos y actividades que se le asignan (condicionalidades), al mismo tiempo que se les solicita administren individualmente los “riesgos” a los que están expuestos. Se hace hincapié en la necesidad de “acumular capital humano”, “invirtiendo” en salud y educación de la infancia y la juventud de modo que permitirá, según el discurso dominante, “superar” la pobreza intergeneracional.

En la perspectiva de “capital humano” en la que se inscriben los PTMC, la educación y la salud son consideradas en términos de inversiones que realizan individuos racionales, con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos. La formación de “capital humano” implica la constitución voluntaria y en libertad de un tipo de empresario de sí mismo que va a cambio va a percibir dinero: para realizar “inversiones educativas y de salud”. “Transfieren dinero y exigen a los beneficiarios efectuar inversiones especificadas de antemano en la educación y salud de sus hijos”. (BM: 2009, 12)

El fundamento para condicionar las transferencias al uso de servicios específicos de salud y educación por parte de los beneficiarios se asienta en una idea “correctiva” y en la idea meritocrática de esfuerzo individual, las cuales al mismo tiempo adquieren aceptación social. “Las condiciones pueden justificarse cuando las familias no invierten lo suficiente en el capital humano de los hijos; por ejemplo, si mantienen creencias incorrectas sobre los rendimientos de estas inversiones; si existe un “altruismo incompleto” entre los padres y los hijos; o si existen grandes externalidades a las inversiones en salud y educación. Las consideraciones de economía política pueden también favorecer a las transferencias condicionadas sobre las incondicionadas: puede ser más probable que los contribuyentes apoyen transferencias a los pobres si se los vincula a esfuerzos para superar la pobreza a largo plazo, en particular cuando los esfuerzos implican acciones para mejorar el bienestar de los hijos.” (BM, 2009, 2)

o a los que tienen acceso.” “Potenciamiento” implica instituciones sólidas que respondan a las necesidades de los pobres y potencie la participación de los pobres en la vida política y en las decisiones de alcance local. Esto redundará en el crecimiento. “Seguridad” se refiere a reducir la vulnerabilidad de los pobres las crisis económicas, los desastres naturales, las enfermedades, la discapacidad y la violencia personal. Esto es esencial para fomentar las “inversiones en capital humano y en actividades de mayor riesgo y más rentables”. Ib. Id. P. 11-12

¹² Con el objetivo de “combatir la pobreza” a través de programas focalizados se fueron diseñando en la región diferentes PTC, tomando como experiencias pioneras las realizadas en Brasil en 1996 y México en 1997.

Este dispositivo implica “contractualización” y “responsabilización” de los pobres. Lo cual justifica la asistencia estatal, siempre que los pobres cumplan esfuerzos en la tarea de superación de la pobreza. “Además, el hecho de que las condiciones se concentren en desarrollar el capital humano de los niños (en lugar de funcionar únicamente como sustento de los padres) le otorga a las TMC una mayor aceptabilidad política, como instrumentos que promueven las oportunidades; después de todo, es difícil decir que los niños tienen la culpa de ser pobres” (Fiszbein y Schady, 2009b: 11). Los niños están exceptuados de la culpabilización la cual recae en los padres. Se pretende promover “oportunidades”, de modo de invertir en el desarrollo del capital humano de los niños. Le cabe a los padres el esfuerzo y responsabilidad de mejorar las condiciones de existencia de los mismos, maximizando las oportunidades brindadas y cumpliendo con las exigencias putadas para la “superación intergeneracional de la pobreza”.

Las condicionalidades en la Asignación Universal por Hijo (AUH) para la Protección Social

Se entiende como condicionalidad el cumplimiento de carácter obligatorio por parte de los beneficiarios de una determinada política social de una serie de requisitos para obtener un beneficio. Los “beneficiarios” deben llevar a efecto las indicaciones señaladas en la formulación de la política, como circunstancia indispensable para acceder al bien social contemplado en la misma. El universo de personas destinatario queda así sujeto a la realización de prácticas indicadas que generen el estado de situación exigido en el proceso de implementación de la política y al mismo tiempo al control que se activa para verificar el cumplimiento de las condicionalidades planteadas. De esta manera, las exigencias están formuladas desde el Estado hacia la población, constituyendo un componente indispensable del curso de acción de la política. Exigencias que implican la activación de comportamientos individuales de los receptores. Se diferencia de la contraprestación porque ésta está ligada a la exigencia de trabajo, búsqueda de trabajo o capacitación para conseguirlo. La AUH se distancia en este punto de programas anteriores en donde sí se exigía contraprestaciones laborales¹³. En tal sentido, bajo esta pretensión de fortalecer el

¹³ Como antecedentes podemos indicar el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) que fue creado mediante el decreto 565/02. Consiste en el otorgamiento de un beneficio económico de \$150 a jefas y

“capital humano” a largo plazo, se descomprimen las presiones de buscar y conseguir trabajo en el corto plazo, en un contexto de desocupación e informalidad estructural, proyectando a futuro tornar “empleables” la población infantil “vulnerable” asistida.

Este vínculo de exigencia definido de “arriba hacia abajo”, implica la construcción de *argumentos* que los sostengan, la formulación de *instrumentos* de acreditación, la delimitación de *vínculos institucionales de obligatoriedad* de los titulares del beneficio y el establecimiento de *sanciones* ante la situación de incumplimientos.

En el caso de la AUH, el pago del beneficio monetario se halla condicionado al cumplimiento de controles sanitarios y del plan de vacunación en los menores, y al cumplimiento del ciclo escolar, para el caso de los niños en edad escolar. Los padres, madres o tutores/as son los/as encargados/as de cumplir con estos requisitos. Los mismos son certificados por las autoridades correspondientes de las diferentes áreas, en la Libreta Nacional (documento único y personal de cada niño/a, adolescente, hijo con discapacidad, que funciona como instrumento de control del cumplimiento de los requisitos) implementada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) para tal fin. Además, el padre o tutor cobra mensualmente sólo el 80% del monto asignado, mientras que el 20% restante se retiene y se abona una vez al año, al inicio del período lectivo, contra la presentación de la libreta sanitaria y de asistencia escolar.

jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años a cargo, o discapacitados de cualquier edad (a comienzos de 2002, el salario mínimo vital y móvil permanecía fijo en 200 pesos desde 1991). Si bien los jefes de hogar beneficiarios debían asegurar el cuidado de la salud (prevención y vacunación) y la educación de sus hijos, el programa incorpora contraprestaciones laborales que pretenden conservar la empleabilidad de los receptores. El objetivo buscado era cubrir un “mínimo ingreso mensual” a “todas las familias argentinas”, sosteniendo el “derecho familiar de inclusión social” establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El plan fue reglamentado por decreto y cada año debía renovarse cuando se trataba el presupuesto, quedando atado a la declaración de “emergencia nacional”. El monto del subsidio se ubicaba por debajo del precio de la canasta básica de alimentos y no tuvo en cuenta la cantidad de personas que se encontraban a cargo de los Jefes y Jefas de Hogar. Además, los beneficiarios y sus familiares no quedaban cubiertos por el sistema de seguridad social. Además de no ser universal, adoleció de un carácter transitorio emergencial, en mayo 2003 cuando el número de beneficiarios se acercó a los 2.000.000, el MTEySS cerró el ingreso de nuevos beneficiarios mediante una decisión administrativa. Desde el año 2006 se puso en marcha un proceso de transferencia para migrar los beneficiarios del PJyJHD al 1) al Plan Familias, a cargo del ministerio de Desarrollo Social, y 2) al seguro de capacitación y empleo, a cargo del ministerio de Trabajo. Véase Fernández Soto, 2009: “Políticas de transferencia de ingresos en Argentina: emergencia, desarrollo y transiciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” en REVISTA POLÍTICAS PÚBLICAS, UFMA. BRASIL.

La cuestión argumentativa que sostiene las condicionalidades, se asienta en un conjunto de elementos que operan en la construcción de legitimidad, en la construcción de consensos asociada al mismo tiempo a la dimensión material de la política. La reconstrucción material del consenso inherente al proceso hegemónico implica la configuración de estrategias argumentativas que operan como formas ideológicas persuasivas- educativas de una determinada concepción del mundo.

Uno de los ejes argumentativos indica que el condicionamiento de los beneficios de la AUH, adquiere un papel de promoción de la educación y la salud de la niñez.

“(…) el otorgamiento del beneficio se somete a requisitos que deberán acreditarse para garantizar la universalidad y a la vez preservar la transparencia, condicionándolo al cumplimiento de los controles sanitarios obligatorios para menores y a la concurrencia al sistema público de enseñanza.” (DNU 1602/2009)

“A través de sus condicionalidades, la AUH cumple entonces un papel fundamental en la promoción de la educación y la salud de los niños, en tanto los titulares deben acreditar el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación de sus hijos; y para aquellos niños en edad escolar, deben certificar además, el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente” (ANSES, Abril 2012: pág.17)

Este condicionamiento de las transferencias de ingresos opera sobre las familias focalizadas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social. Las transferencias monetarias se constituyen en un paliativo de su situación inmediata, al mismo tiempo que proyecta el fomento de la inversión en capital humano exigiendo corresponsabilidades en salud y educación, entendiendo que esto favorecerá el “ascenso social” y las mejoras en la calidad de vida; rompiendo el círculo intergeneracional de la pobreza.

“(…) focalizar las transferencias monetarias sobre familias con hijos menores de edad en situación de vulnerabilidad social, y condicionar las mismas con el fin de fomentar tanto el cuidado de salud como la formación de capital humano de los niños” (ANSES, Julio 2011: pág.71)

“los PTC buscan intervenir en el comportamiento individual del hogar mediante el incentivo monetario (...) Por eso, los objetivos de la mayoría de los PTC se focalizaron en las transferencias monetarias hacia familias con hijos menores de edad y condicionaron las mismas con el fin de reconstruir el vínculo familiar y el ejercicio de condiciones sociales básicas: educación y salud pública.” (ANSES, Abril 2012: pág.13-14)

De esta manera se combina el incentivo monetario individual con las exigencias de comportamientos que implican asignar responsabilidades a las familias con niños menores de edad, cumpliendo condiciones sociales básicas referidas a educación y salud pública.

“El cumplimiento de las corresponsabilidades en estas dos áreas es fundamental porque implica romper con la cadena de la pobreza a futuro. En este sentido, la política busca detener la dinámica de la pobreza intergeneracional, atacando las falencias que venían sosteniendo con permanencia las poblaciones más vulnerables”.

El acceso a los servicios de atención médica constituye una condición indispensable para que estos niños puedan realizarse, tanto física como intelectualmente, y debe entenderse más allá del intento de reducir su riesgo de enfermedad y muerte. Incluye aspectos médicos, psico-afectivos, sociales que buscan mejorar las condiciones de vida del niño, comprendiendo desde el acceso a una vivienda decente hasta la atención materno-infantil, adquisición de los alimentos adecuados, buenas prácticas nutricionales y educación sanitaria. En el mismo sentido, una mejor educación abre las puertas a los infantes a mayores oportunidades en el futuro, ya sea para continuar en la formación académica, para adquirir empleos de mayor calificación o para desenvolverse en sociedad de mejor manera. Para aquellas familias que no tienen ingresos mínimos continuos, el acceso a los servicios es más difícil. La asistencia al colegio requiere realizar gastos de traslado, vestimenta, útiles, etc. En este sentido, las dificultades para contar con los elementos necesarios para concurrir a la institución, generan ausencias reiteradas. En el caso de los adolescentes, la deserción escolar se vincula en gran medida con el grado de participación en las tareas productivas y reproductivas de la familia, en tanto elementos centrales en la estructura de las oportunidades. Otras veces, los jóvenes abandonan el colegio para trabajar y así colaborar con nuevos ingresos al mantenimiento del hogar. Es así que, en este contexto, a la par de reconstituir el vínculo escolar, la AUH se relaciona con el objetivo implícito de colaborar con la política de eliminación del trabajo infantil” (ANSES, Abril 2012: pág.19)

“De todas formas, la política no pierde de vista que el principal vínculo de participación social y acceso a los servicios sigue siendo el trabajo formal.” (ANSES, Abril 2012: pág.19)

“Desde otra perspectiva, la inclusión de los niños en la escuela y la progresiva mejora en sus condiciones de salud amplían las posibilidades de las madres (sobre quienes pesa el trabajo de cuidado) de buscar un empleo o cumplir en mayor medida con las condiciones del trabajo ya obtenido” (ANSES, Abril 2012: pág.19)

“a través de sus condicionalidades, la medida busca inducir la registración de los nacimientos y la acreditación de una identidad, garantizando que cada niño receptor de la AUH cuente con su Documento Nacional de Identidad (D.N.I.)” (ANSES, Abril 2012: pág.20)

Estos argumentos se apoyan en la perspectiva que entiende la pobreza como un estado de situación de carencia que se genera por el déficit de “capital social” presentes en las familias pobres, de ahí su preocupación por estimular la acumulación de “capital humano”, como mecanismo individual que generará impactos a futuro. Es el componente de la condicionalidad de los programas, el que generará la incorporación del capital humano, tal como aparece desarrollado por los economistas del Banco Mundial Fiszbein y Schady en 2009.

La noción de “inversión en capital humano” aparece naturalizado en la estrategia práctico-discursiva de los PTRC. Como estrategia de legitimación se asienta en una concepción de intervención social que prioriza la responsabilidad y esfuerzo individual, incentivada por estímulos económicos, lo cual les permitirá realizar prácticas orientadas a los pobres “maximizando” las preferencias que mejoren el futuro de sus hijos.

Es decir, entienden que no es suficiente garantizar la transferencia monetaria a las familias pobres, es necesario “implicarlas”, generar una “corresponsabilidad” de modo de alcanzar metas a largo plazo. Según los argumentos hegemónicos reconstruidos, las condicionalidades de las transferencias monetarias impactarían en un conjunto de aspectos de las familias de la población trabajadora involucrada, en su capital humano, en las relaciones con las instituciones estatales, en las relaciones familiares. Desde la estrategia discursiva oficial, las condicionalidades permitirían: a- Promover la educación y salud de los niños de las familias focalizadas; b- Fomentar el cuidado de la salud y la formación de

capital humano en los niños; c- Provocar impactos significativos en la acumulación de capital humano; d- Reconstruir el vínculo familiar y el ejercicio de condiciones sociales básicas; e- Intervenir en el comportamiento individual del hogar; f- Detener la dinámica de la pobreza intergeneracional; g- Crear las condiciones para el desarrollo físico e intelectual de los niños, h- Mejorar sus condiciones de vida a futuro; i- Evitar el abandono en la educación básica; j-Reconstituir el vínculo escolar; k- Colaborar con la eliminación del trabajo infantil; l- Inducir al registro de los nacimientos y a la acreditación de una identidad.

El conjunto de estas nociones persiguen la finalidad de “intervenir en el comportamiento individual del hogar”, obligando a los padres, madres o tutores/as a que cumplan con los requisitos solicitados a costa de perder “el derecho” a la asignación. Se supone que el cumplimiento de los requisitos se hará efectivo por parte de las familias si a él se sujeta el cobro de la asignación monetaria.

Consideraciones finales

A partir del análisis desarrollado, es posible comprender la exigencia de condicionalidades para el acceso a beneficios sociales en el marco de una determinada estrategia de construcción de hegemonía, generando una nueva estatalidad. Ante una población pobre que se consolida estructuralmente adquiriendo variadas fisonomías, se retoma unilateralmente por parte de los sectores dominantes la demanda de organizaciones sociales, políticas y sindicales movilizadas por la implementación de una Asignación Universal por Hijo¹⁴. La misma, se enmarca en un movimiento de recomposición material y simbólico (Fernández Soto, 2013) en el que se embarca el gobierno después de la crisis social del 2001, articulando un discurso crítico del neoliberalismo, centrado en la recuperación de la intervención del Estado, la cultura del trabajo, la reconstrucción del tejido social y los derechos humanos.

En este sentido, se entiende que el establecimiento de condicionalidades recorta y lesiona el estatuto de derecho de la AUH –retomando una demanda popular de forma fragmentada- y,

¹⁴ Cabe destacar el rol de la Central de Trabajadores de Argentina en la elaboración de un proyecto y la Consulta Popular organizada por el Frenapo en noviembre de 2002 en la que se pronunciaron 2.700.000 votantes a favor de su creación. Otros proyectos hacían referencia a un Ingreso Ciudadano.

al mismo tiempo, cimienta el consenso con respecto a la medida de otros sectores sociales y contiene el conflicto social.

De esta manera, la condicionalidad de los beneficios se basa en una concepción de pobreza asentada en la noción de la baja productividad de los pobres, y que en esta perspectiva hay que revertir para que éstos se tornen en el futuro productivos, interrumpiendo así el círculo intergeneracional de la pobreza, propiciando la acumulación del capital humano, es decir, garantizando niños/as con mayor formación y saludables. De esta manera la intervención del Estado a través de la política social busca la constitución de futuros trabajadores, con niveles básicos de calificación y salud. En esta argumentación se abandona la discusión sobre las condiciones actuales de realización del trabajo y de las causas que explican la pobreza. En los argumentos de los organismos internacionales hay claramente una fuga mistificada hacia el futuro, donde la condicionalidad es la llave para mejorar el uso productivo de los pobres y las condiciones de vida de los mismos.

Bajo una perspectiva de libertad individual, y motivados por incentivos monetarios para el desarrollo de las capacidades, se fortalece una lógica de individualización y de responsabilización de los sujetos en relación a la satisfacción de sus necesidades sociales, las cuales aparecen colocadas en un umbral mínimo de garantía. Esta estrategia desvía la comprensión de la pobreza respecto a las relaciones sociales de clase y las condiciones estructurales que la explican. Los criterios focalizados de acceso en relación al mantenimiento de las condicionalidades establecen la provisión de bienes sociales sobre la base del control de los comportamientos de las familias pobres, las cuales tienen que acreditar el cumplimiento de las exigencias para recibir un beneficio monetario mínimo, todo lo cual erosiona el reconocimiento del mismo como derecho social.

Bibliografía

Banco Mundial (1990): World Development Report 1990, Oxford University Press.

----- (2005), *Voice for the World's Poor*, Selección de discursos del presidente del Banco Mundial James D. Wolfensohn 1995-2005

----- (2013), *A common vision for the World Bank Group*, Documento de la Reunión del Comité del Desarrollo, 20 de abril de 2013.

Banco Mundial (1993): *Invertir En salud. Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, D. C. 1993.

Banco Mundial (1994): “Envejecimiento sin crisis: Políticas para la promoción de los ancianos y la promoción del crecimiento”. Oxford University, Neçw Cork, 1994.

Banco Mundial (1995): *Relatorio sobre o desenvolvimento mundial 1995. O trabalhador e o processo de integração mundial*. Washington, 1995.

Banco Mundial (2001): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, publicado por Mundi-Prensa Libros, S.A., para el Banco Mundial, 2001

Banco Mundial (1995), *Informe Priorities and Strategies for Education. A World Bank Review*.

Banco Mundial (2003): *Informe sobre el desarrollo mundial 2004. Servicio para los Pobres*. Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, Alfaomega Grupo Editor. Colombia, 2003.

Banco Mundial (2006): *Estrategia de Asistencia Al País para la República Argentina 2006-2008*. Informe N° 34015 AR, Traducción Buenos Aires, 2006.

Banco Mundial (2009) ‘Conditional Cash Transfer. Reducing present and future poverty’, Washington, D.C.

Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo (2011): “*Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*”. Libros de la CEPAL. CEPAL – GIZ.

CEPAL (2014): *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 2014.

Chesnais, F.: (1994) *A mundializacao do capital*. Xamá Editora, Sao Paulo, 1996; Duménil, G. y Lévy, D. (2004): *Capital Resurgent: The Roots Of The Neoliberal Revolution*. Harvard. Harvard University, 2004.

Chossudovsky, M (1999): *A globalização da pobreza. Impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial*. Ed. Moderna. Sao Paulo.

Félicz, M. (2011). *Un estudio sobre la crisis en un país periférico. La economía argentina del crecimiento a la crisis, 1991-2002*. Buenos Aires: El Colectivo.

FERNÁNDEZ SOTO (2015) “Desarrollo y actualidad de la protección social en América Latina”, em *Para Além da Crise Global. VII JOINPP*, UFMA.

FERNÁNDEZ SOTO 2013 *Políticas sociales y proyectos de sociedad: Crisis, neoliberalismo y reconfiguración “neodesarrollista” en Argentina en el siglo XXI*. Revista

Políticas Públicas. Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas Mestrado e Doutorado. EDUFMA, Brasil. 2, julho/desembro 2013. issn-0104-8740 pg. 47 a 57

Fernández Soto S. (2013) “La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino”, en Revista *Serviço social & sociedade*, Nº 113, marzo de 2013. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.

Fernández Soto S.(2003) “El concepto de la pobreza en la teoría marxista”, en en Revista *Serviço social & sociedade*, Nº 73, marzo de 2003. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.

Fernández Soto, S. y Tripiana, J. (comp.) (2009), *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual. Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación*. Buenos Aires, Espacio.

Fiszbein, A. and Schady, N. (2009). *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank

Gramsci (1949) *Notas Sobre Maquiavelo, Sobre La Política Y Sobre El Estado Moderno*. Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, sexta edición, 1998.

Gramsci, A.: (1975). *Cuadernos de la Cárcel*, Nº 3; México, Era.

Harvey, David (2004) *La condición postmoderna*. Buenos Aires-Madrid, Amorroutu.

Harvey, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, Akal, 2007.

Harvey, David (2007): *El nuevo imperialismo*. Madrid, Akal

Harvey, David (2011): *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Akal. Madrid, España.

Marini, Ruy Mauro (2007), “Proceso y tendencias de la globalización capitalista”, en *América Latina, dependencia y globalización*, CLACSO- Prometeo libros, Buenos Aires.

Mészáros, I, (2002) *Para Além Do Capital*. Boitempo, Sao Paulo, 2002. Obra original indicada en la obra 1995.

Modonesi Máximo (2008): Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época. *Peripecias*. Consultado en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=73350>, el 12/11/2011 (Art. tomado de Revista Contra corriente. Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México Vol. 5, No. 2, Winter 2008, 115-140).

O'Connor, J.: *Crisis De Acumulación*, Península, Barcelona, 1987.

Panitch, Leo y Gindin, Sam (2005), "El liderazgo del capital global", *New Left Review* N°35, noviembre-diciembre, pp. 47-67.