

X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013.

# **Políticas sociales, AUH y Ciudadanía Porteña: una mirada desde los ´90.**

Andrea Dettano.

Cita:

Andrea Dettano (2013). *Políticas sociales, AUH y Ciudadanía Porteña: una mirada desde los ´90. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/491>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **X Jornadas de sociología de la UBA**

**20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos,  
Científicos y políticos para el siglo XXI. 1 a 6 de Julio de 2013**

**Mesa: 45 Miradas Sociológicas Desde y Hacia las Políticas Sociales**

### **Políticas sociales y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: una mirada desde los '90 hasta la actualidad**

Por Andrea Dettano (FSOC-UBA)  
andreadettano@gmail.com

#### **Resumen**

El trabajo a continuación es un intento de revisar las características de las políticas sociales en la Argentina desde los años '90 hasta la actualidad. El objetivo es por un lado observar y describir cuales han sido las ideas y logros a los que apuntaban, así como reevaluar el grado de importancia que han tenido en la situación social del país desde dicha década.

Para la revisión de los Programas aplicados se utilizarán categorías sociológicas que colaboren en la reflexión de la problemática. La definición de la Ciudadanía y el Estado de Bienestar, así como el Régimen de bienestar Liberal, son cruciales para intentar analizar la política social actual.

Otro objetivo central de este trabajo es describir las transformaciones que fueron teniendo las políticas sociales aplicadas en estas décadas –si es que las hubiere-, describiendo específicamente los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, como modalidad que adquieren dichas políticas. El estudio de sus transformaciones apunta a dar atención a dos programas en particular: la AUH Y la Ciudadanía Porteña en pos de precisar mejor su alcance y características.

Palabras clave: Políticas Sociales, Regímenes de bienestar, Ciudadanía, Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas.

#### **Algunos condicionantes socio-económicos**

Luego de la segunda posguerra, desde el primer gobierno peronista, en Argentina se fue ampliando la red de servicios de bienestar, se extendió el sistema previsional, se desarrollaron los programas de salud denominados obras sociales, se expandió la política habitacional y creció la infraestructura pública en salud y educación (Isuani, 2009). En contraposición con lo que pasará desde los '70, el Estado tuvo fuerte injerencia en los procesos económicos y en las políticas de producción, empleo y distribución.

Hasta el año 1974 cuando finaliza el último gobierno de Perón, el nivel de remuneración de los salarios industriales era significativamente alto. A partir del año '76 el descenso es notorio, acompañado de lo que Acuña, Kessler y Repetto denominan "la caída del modelo de centralidad estatal". La caída de los salarios se fue profundizando hasta la finalización del gobierno radical, a

finales de los ´80, con lo cual puede decirse que durante el periodo 1976-1989 en la Argentina se dio un proceso de fuerte crecimiento de la desigualdad de ingresos. Esto se ilustra observando la distribución del ingreso familiar per cápita, donde los dos quintiles más bajos de la población sufrieron reducciones de sus ingresos de un punto mientras que el quintil más alto aumento en casi 5 puntos (Acuña, Kessler, Repetto, 2002). La tendencia se mantuvo hasta finales de los ´90.

En el país, las transformaciones se llevaron adelante bajo un andamiaje legal conocido como “Reforma del Estado”. Las mismas se ejecutaron por medio de decreto presidencial (sin deliberación legislativa), permitiendo promulgar la privatización de empresas estatales, la capitalización de créditos por parte de los acreedores del Estado, el despido de trabajadores como condición para las privatizaciones, la ejecución de los contratos de todo ente en que el Estado Nacional tuviera participación total o mayoritaria y la desregulación de las empresas privadas. La apertura de la economía y las políticas económicas se orientaron a conseguir la estabilidad de las cuentas externas. De este modo en 1991 Argentina impulsó un sistema de paridad cambiaria con el dólar, conocido como el Plan de Convertibilidad. (Halperin; Vinocur, 2004)

Ahora bien, los años ´90 presentan ciertas características que acentúan el crecimiento de la desigualdad antes citado. Acuña, Kessler y Repetto (2002) describen algunos rasgos principales de la década. Entre estos podemos nombrar, el creciente nivel de pobreza que alcanzó un 30%, disparidad en la distribución del ingreso, que se acentúa por regiones donde el ingreso per cápita en las jurisdicciones más ricas son 4.1 veces superiores a las más pobres. Otro rasgo es el elevado nivel de desempleo, que a fines de la década llega al 18%. A la par se profundiza la informalidad laboral llegando al 40% de los empleados en relación de dependencia. También se presenta una alta tasa de escolarización que se reduce en la enseñanza media y varía en calidad educativa según los ingresos del hogar. Por último se observa una amplia cobertura en salud básica aunque presenta variaciones en la calidad de servicio.

Un factor que debe atenderse especialmente es el comportamiento del mercado laboral, debido a que sus variaciones contribuyen a la erosión del componente trabajo como mecanismo inclusivo y cohesionador. Desde el año 1992 el desempleo aumenta crecientemente, llegando al pico en el año 1995. Pese al aumento del mismo es importante a la vez considerar las variaciones en las características del empleo existente. Esto significa que si bien el desempleo es un rasgo alarmante por las dimensiones que asume en la década -casi dos millones de personas-, la precarización, caída de los salarios, subocupación, entre otros, son las características sobresalientes del mercado laboral del mismo periodo. Las medidas llevadas adelante y sus consecuencia pueden sintetizarse así: *“La privatización reduce la presencia estatal en la producción de bienes y servicios y la capacidad de generar o mantener puestos de trabajos en el sector público, la desregulación limita la capacidad estatal para intervenir en la economía y la flexibilidad laboral ataca el poder de los sindicatos y la rigidez del keynesianismo para los desplazamientos al interior y hacia el exterior del mercado laboral”.*(Nierto Michel, Isuani, 2002:6)

Acuña, Kessler y Repetto hacen mención a una característica particular de la década y es la separación entre el nivel de empleo y el nivel de actividad. En el

primer período menemista el desempleo llegó hasta el 18% en 1995, mientras que independientemente el PBI creció hasta un 25%. A finales de la década la situación distributiva es peor que la de 20 años atrás con la añadidura de que este modelo de economía abierta no parece tener capacidad de transformar significativamente la situación distributiva por la vía de un aumento en los ingresos reales y el nivel de empleo.

Entre 1998 y 2002, el escenario económico continuó en declive llegando a la delicada situación de fines de 2001. Se pueden enumerar el déficit fiscal y externo que no permitían cumplir los compromisos financieros internacionales, 4,5 millones de personas enfrentaban el desempleo y las diversas formas de precariedad laboral, así como la disminución de la liquidez monetaria, que restringió las actividades que se manejaban con pagos en efectivo. Todo esto se vio reflejado en un aumento de la cantidad de hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza: se estima que hacia fines de 2002 existían 15 millones de habitantes en esa situación, representando el 42 % de hogares pobres en las áreas urbanas. Una situación particularmente preocupante presenta el grupo de jóvenes y niños menores de 18 años, entre los cuales casi tres de cada cuatro se encontraban sumidos en la pobreza a partir de 2002. (Halperin; Vinocur, 2004)

Ya contextualizada a grandes rasgos la situación Argentina, a continuación se hará un recorrido teórico por ciertas nociones que colaboran con los objetivos del presente. La definición de los regímenes de bienestar, la ciudadanía y las políticas sociales, son un bastión necesario para poder analizar la actualidad y el rumbo de los programas sociales.

### Estado de bienestar, Ciudadanía y Políticas Sociales

Una buena manera de comenzar este trabajo podría ser retomar algunas características del denominado Estado de bienestar. Éste tiene sus primeros rasgos a principios del siglo XX de la mano del canciller alemán Otto Von Bismarck y estuvo vinculado con el otorgamiento de modo no discriminatorio del seguro social, rompiendo con las instituciones de beneficencia. El seguro social se basaba en la aplicación automática de un beneficio ante un daño como el desempleo, accidente de trabajo, vejez, enfermedades. Su carácter no discriminatorio reside en que la percepción del beneficio se encuentra ligada a la condición de ciudadano, asalariado y contribuyente y no a la condición de pobreza. El surgimiento y consolidación del estado de bienestar se debe especialmente a dos determinantes, por un lado el desenvolvimiento de la denominada "Cuestión social" (Rosanvallon, 1995) en tanto serie de conflictos que inician con el desarrollo del movimiento obrero como actor social. Por otro lado fue una herramienta para la competencia política en un contexto de fuerte democratización y extensión del sufragio. Estas características marcan las diferencias entre el Estado de bienestar y las políticas Keynesianas. El primero responde a determinantes políticos y sociales, mientras que las segundas son el resultado de la gran depresión de 1929, por lo que se constituyen como una respuesta al liberalismo económico. *"La necesidad de regularizar el ciclo económico y evitar así fluctuaciones dramáticas en el proceso de acumulación de capital fue la causa del nacimiento del EK."* (Isuani, 1991:6) Éstos últimos

son utilizados anti cíclicamente mientras que los primeros constituyen la instauración de derechos jurídicamente garantizados.

La diferenciación de estos dos elementos es importante, ya que constituyen una línea desde la cual observar las políticas sociales implementadas en Argentina en las últimas décadas. Estas pueden ser observadas entonces desde un intento de fomentar un proceso de democratización o como la necesidad de suavizar el ciclo económico. Ambos procesos responden a lógicas diferentes y por ende las políticas a las que den lugar tendrán características y alcances bien diferentes. Es innegable de todos modos que el fortalecimiento del EB aumenta en una etapa de crecimiento económico.

Ahora bien, para avanzar se verá en primer lugar que se entiende por política social, cual es su contexto de desenvolvimiento y que vinculación tiene con el concepto de ciudadanía.

Fleury Teixeira rescata en su trabajo el origen de la política social como resultado de una contradicción. Sosteniendo que *"...la política social, sería la resultante posible y necesaria de las relaciones que históricamente se establecieron en el desarrollo de las contradicciones entre capital y trabajo, mediadas por la intervención del Estado..."* (1997: 52) Estos conflictos los dirime el Estado a través de dichas políticas. Si bien posee del monopolio de la violencia física legítima, también encuentra su fundamento y legitimidad en la Ciudadanía, siendo su función primordial la protección de la igualdad formal ciudadana. De este modo *"el capitalismo tiene necesidad de crear al ciudadano en la medida en que él es el correspondiente jurídico y político del trabajador libre, capaz de vender su fuerza de trabajo; la ciudadanía es la abstracción necesaria a la constitución, fundamento y legitimidad del poder político."* (Fleury Teixeira, 1997: 53)

Si bien la autora define la ciudadanía como un elemento del sistema de producción capitalista que articula la dominación burguesa, también sostiene que la misma representa un avance en la lucha de las clases oprimidas en condiciones previas donde siervos y esclavos se encontraba completamente excluidos de la comunidad política.

Otro aspecto de suma importancia al intentar definir a las políticas sociales, luego de hacerlo desde su origen -en tanto resultado de una contradicción- es desde sus funciones, y en esta línea el aspecto fundamental es el de la reproducción de la fuerza de trabajo. En este sentido, el Estado brinda condiciones jurídicas básicas para la proletarización de la población.

Cabía preguntarse en este punto -la funcionalidad-, si la reproducción de la pobreza y la falta de calificación que trae implicada para el ingreso de determinados sectores al mercado de trabajo permitiéndoles su desarrollo, no responde de algún modo a un proceso circular. De forma que un mercado que expulsa o absorbe parcialmente, generando procesos de exclusión deviene en la exclusiva formación de un porcentual de una generación que si será absorbido.

Desde otra perspectiva, las políticas sociales son a la vez *"el conjunto de medidas e instituciones que tienen por objeto el bienestar y los servicios sociales"...**"remiten al ámbito de lo estatal ya que se articulan en éste y constituyen la sustancia del estado de bienestar, consolidado en la posguerra"*. (Laurell, 2004: 235) La autora citada nos introduce en un planteo que retoma de teóricos como Esping Andersen, quien construye una diferenciación entre

los diferentes regímenes de bienestar. El planteo apunta más bien a remarcar como la política social surge de la articulación Estado- mercado. *“...A partir de la articulación específica entre lo público y lo privado, entre Estado y mercado, entre derechos sociales y beneficios condicionados a la prestación o ‘mérito’, es posible distinguir, dentro de lo que genéricamente se ha denominado el ‘Estado de Bienestar capitalista, varias formas de este Estado que se corresponden con políticas sociales con contenidos y efectos sociales diversos’.* (Laurell, 2004:235)

En tal sentido los diversos regímenes de bienestar se diferencian por el grado en que los bienes sociales se encuentran o no bajo la lógica de mercado. El Estado de bienestar liberal que Esping Andersen describe es el antecedente de las formas neoliberales de estructuración de políticas sociales, que implican que los bienes sociales se encuentren fuera de la órbita de lo público. *“La noción liberal es...que el disfrute del beneficio debe corresponder a una prestación: el desempeño del trabajo o su pago. En esta concepción solo es legítimo que el Estado garantice un nivel mínimo de bienestar y, en principio, únicamente a los comprobadamente indigentes’.*(Laurell, 2004:237) De esta forma se verá que la manera en la que desde los ´90 en adelante se pensaron y llevaron adelante las políticas sociales cobran la forma de Transferencias Monetarias Condicionadas, basando su armado en la idea de que el disfrute de un beneficio no se vincula con la idea de membrecía en una sociedad sino con la contraprestación de un servicio. La protección social solo se alcanza entonces como resultado de una prestación laboral, dando como resultado un acceso desigual a los bienes sociales.

A los fines del presente y haciendo un nexo con las características del régimen de bienestar liberal, veremos cómo se instala ideológicamente el neoliberalismo delineando algunas características de América Latina en particular. La crisis económica mundial de finales de los ´70 y principios de los ´80, abre el acceso a la Nueva Derecha como fuerza política, que elabora explicaciones a la crisis que terminan delineando cursos de acción futuros para evitar recaer en procesos similares. Las explicaciones se basan en el postulado de que el mercado es el más apropiado asignador de recursos para la satisfacción de todos los individuos. La contracara es que el Estado se convierte en un mal administrador, con lo cual el intervencionismo debe caer en desuso por sus rasgos anti productivos e ineficientes. El intervencionismo estatal es construido ideológicamente como propulsor de males que conducen inevitablemente a la crisis, ya que desincentiva la inversión de capital, la voluntad de trabajo de las personas y una dependencia del Estado por parte de los sectores empobrecidos. (Laurell, 2004)

Las alternativas a la crisis quedan constituidas por el fortalecimiento del mercado, la activación de la competencia por medio de la desregulación del mercado de trabajo, así como la desarticulación del Estado en tanto agente económico. Para esto las privatizaciones y la reducción de las actividades ligadas al bienestar social son el camino a seguir.

Ahora bien, los rasgos de la ideología neoliberal son descriptos en base a los lineamientos teóricos de dicho conjunto de preceptos, con un fuerte peso a nivel mundial. Debe aclararse que para hablar de neoliberalismo en Latinoamérica hay que realizar algunas salvedades. Laurell sostiene que se deben de tener en cuenta para que se pueda considerar como aplicación de un

modelo Neoliberal la aplicación de las siguientes estrategias: "...el recorte del gasto social, la privatización, la focalización del gasto social público en programas selectivos contra la pobreza y la descentralización". (2004: 248) En los últimos 30 años pueden verse ensayos en países latinoamericanos donde se observan los rasgos fundamentales de dicho paquete de propuestas que avanzan en pos del retroceso estatal, permitiendo el avance del capital privado, así como la promoción de políticas que promueven una redistribución regresiva de la riqueza.

Lo más importante de dejar en claro para el caso de Latinoamérica es que ninguno de sus Estados Liberales son los modelos del bienestar capitalista que describe Esping Andersen, sino que más bien *"Pertenece, por las características de pobreza masiva en la sociedad, exacerbada por sus políticas, al mundo del capitalismo salvaje. En condiciones de pobreza mayoritaria, de subempleo y desempleo extenso y de salarios raquíticos, el 'bienestar privado' comprado en el mercado o negociado en el contrato colectivo de empresa, no ofrece alternativa más que para una minoría"*. (Laurell, 2004: 255)

### Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas, Planes Sociales en la Argentina de los '90

Argentina constituye un caso Latinoamericano de aplicación de un paquete de medidas neoliberales que delinearon una forma de política social específica. A fines de acotar la descripción de políticas sociales acorde al objetivo propuesto, se delinearán las características de los Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas (PTMC) que se implementan en Argentina desde los años '90. Dichos programas son una variante de programa social, que consisten en el otorgamiento de un subsidio monetario no remunerativo con contraprestaciones relacionadas con la inversión en capital humano: educación, nutrición y salud de niños/as y jóvenes –tratando de evitar la transferencia intergeneracional de la pobreza- o entrenamiento ocupacional de adultos. Esta variante tiene comienzo en la década de los '90. Presenta el atractivo de que el cobro lo realiza directamente el destinatario, eliminando las intermediaciones. Si bien los resultados de su aplicación son controversiales, tuvieron aceptación por su supuesta capacidad de reducir la pobreza y aumentar el capital humano debido a las condiciones de educación y capacitación que trae consigo el beneficio.

El primero a describir es el denominado "Plan Trabajar". Éste tuvo tres versiones diferentes y se desarrolla en un contexto de flexibilización de la legislación laboral y de disminución de los costos laborales. Si bien hubo en la década otro gran número de programas similares-que ofrecían una muy escasa cobertura y disponían de pocos recursos-, este es el más notorio, por la cantidad de beneficios que acordaba su aplicación y porque es objeto de negociación entre el Estado y el movimiento de desocupados (Movimiento Piquetero)

El primer Plan Trabajar se aplica en 1995, el Trabajar II se implementó entre 1997 y 1998 y el III entre 1998 y 1999. En sus distintas versiones perseguía brindar ocupación transitoria a desocupados en condiciones de pobreza que no estuvieran recibiendo otro beneficio y tenía como objetivo secundario obras de infraestructura social y asistencia comunitaria. La prestación incluía una

ayuda no remunerativa mensual de 200 pesos, asistencia sanitaria y cobertura de riesgos. (Golbert, 2004) Los programas de empleo, consistentes en una transferencia monetaria llegan al máximo de beneficiarios en el año 1997, siendo 130000. Luego comienza a reducirse el número hacia fines de la década. En el año 2000 el número de beneficiarios llega a 86000.

Con la Salida del ministro Cavallo del ministerio de Economía la asignación de planes se redujo. Más tarde el gobierno de la Alianza reduce el número de planes trabajar a la vez que instala el Plan de Emergencia Laboral (PEL), dicho plan se asignaba a consorcios productivos locales y en situaciones de autoempleo productivo, debiendo llevarse adelante por ONGs y municipios locales. El monto otorgado era de 200 pesos para los consorcios productivos y de 160 para los segundos. A la vez, este mismo gobierno intentó poner en marcha un plan denominado SOLIDARIDAD y que estaba inspirado en el PROGRESA de México. El plan era un intento de combatir la exclusión social. Sería llevado a cabo por el recientemente creado Ministerio de desarrollo social, focalizando el otorgamiento a familias seleccionadas por NBI. El objetivo no era el empleo, sino la nutrición, la salud y la educación. Finalmente no se ejecutó.

En abril del 2001 se conforma el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) constituido por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), organismos de derechos humanos, organizaciones productivas, diputados y dirigentes sindicales y empresarios, obispos. El FRENAPO elaboró un proyecto que consistía en la creación de un seguro de empleo y formación de 380 pesos para jefes y jefas de hogar desocupados, una asignación universal por hijo de 60 pesos y una asignación de 150 pesos para los mayores de 65 años que no reciben ningún beneficio jubilatorio. Esta propuesta fue presentada en una consulta popular en diciembre del 2001 obteniendo más de un millón de firmas. Luego de la caída del gobierno de De la Rúa, la presión y movilización popular exigían una respuesta a la situación del momento. En este contexto el gobierno anuncia en enero de 2002 la puesta en marcha de dos planes: el Plan de Emergencia Alimentaria y el Plan Jefas y Jefes de hogar. Para su aplicación los fondos eran girados desde la Nación a las provincias, quienes los distribuirían por medio de los municipios y ONGs. Los destinatarios del plan Jefas y Jefes eran personas con hijos de hasta 18 años, que no tuvieran empleo. En contraprestación deberían vacunar y enviar a sus hijos al colegio. También el plan incluía la opción de capacitarse en alguna rama de producción. Si cumplían los requisitos antes nombrados se recibía la suma de 150 pesos mensuales. La contraprestación podía incluir la realización de trabajo comunitario, la finalización de estudios o alguna capacitación.

El Plan Familias por la inclusión social persigue la protección de Familias en situación de vulnerabilidad y riesgo social. Su aplicación comienza en Octubre de 2004 y según datos del Ministerio de trabajo la población objetivo son las familias en situación de pobreza con hijos/as menores de 19 años, los beneficiarios del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) y los beneficiarios del plan jefas y jefes de hogar, con tres o más hijos a cargo. La titularidad del beneficio descansa en la mujer salvo que ésta no resida en el hogar. El monto del subsidio depende la cantidad de hijos. Se cobra desde 155 y llega hasta 305 pesos. El objetivo es reforzar la estrategia de creación de

capital humano y promover la inserción social de las familias, por medio del acceso a la oferta de servicios sociales en pos de lograr el pleno ejercicio de sus derechos. Las acciones que intenta promover el plan son: educación, salud, capacitación laboral y consolidación de redes comunitarias (MTEySS).

### AUH y Ciudadanía Porteña: Buscando las diferencias. Entre lo focalizado, lo universal y lo masivo

Ahora bien, desde 2004 en la Argentina los procesos de acumulación y las políticas sociales han sufrido transformaciones. Al menos en la cuantía de beneficiarios y en sus nominaciones. Estas poseen como característica su alcance masivo, persiguen entre sus objetivos la inclusión social y contienen en su encabezado la palabra "universal".

Considerando las políticas sociales como los modos en que el Estado percibe, organiza y articula los distintos modos de resolución de la cuestión social, el presente trabajo, revisa también las características de dos Programas actuales de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) que contienen dentro de sus objetivos la inclusión social, con lo cual se intentará ver las continuidades y rupturas en materia de políticas sociales. El primer programa a analizar es el denominado "Ciudadanía Porteña" y fue creado por la Ley 1878 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Éste comenzó a funcionar en noviembre de 2005 y tiene por objetivo disminuir los niveles de desigualdad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El programa consiste en un subsidio mensual para aquellos hogares en situación de pobreza o indigencia<sup>1</sup>. El segundo programa a analizar es la "Asignación Universal por hijo" (AUH)<sup>2</sup>. Esta asignación fue creada por medio del decreto nro. 1602/09, del Poder Ejecutivo Nacional, y comenzó a regir a partir del primero noviembre de 2009 tiene por objetivo que niños y adolescentes menores de 18 años cuyos padres se encuentren desocupados, empleados informalmente o cobrando un salario por debajo del mínimo vital y móvil, mejoren sus condiciones de vida, salud y educación. Ambos programas tienen características similares, si bien la AUH es un programa nacional el cobro de una transferencia excluye el cobro de la otra y en ambos se prioriza a la mujer como beneficiaria del hogar.

---

<sup>1</sup> El subsidio se entrega a través de una tarjeta magnética precargada y emitida por el Banco Ciudad que consiste en una suma promedio de \$250 pero puede llegar hasta los \$800 dependiendo de la composición del hogar y de su situación de pobreza o indigencia determinada por el índice de vulnerabilidad construido por el programa. La transferencia debe ser utilizada para la adquisición de alimentos, productos de limpieza e higiene personal, útiles escolares y combustible para cocinar. Ésta solo puede utilizarse en comercios adheridos y el cobro se encuentra condicionado al cumplimiento de obligaciones en educación y salud.

<sup>2</sup> Los montos a cobrar actualmente son de 270 por hijo y 1080 por hijo discapacitado. Se cobra mensualmente el 80% de dicha suma a través de una tarjeta de débito y el 20% restante se acumula y se cobra una vez al año si se verificó el cumplimiento de los requisitos de asistencia escolar y controles médicos. La asignación se abona hasta un total de 5 años a uno de los padres. A partir de marzo de 2011 se operó una modificación, incluyendo a embarazadas. Estas pueden cobrar la asignación desde la semana 12 de embarazo.

Las características de ambos planes tienen puntos en común con los planes descritos con anterioridad y que funcionan desde los '90 a esta parte. Todos son Transferencias Monetarias Condicionadas y constituyen una invitación a pensar el concepto de lo universal, la focalización y la masividad en materia de políticas sociales.

¿Es posible hablar de universalidad? Las políticas descritas hasta el momento se encuentran dentro de las conceptualizaciones teóricas existentes bastante alejadas de cumplimentar los requisitos de universalidad. Para comenzar podemos decir que *"...la universalidad en esencia plantea que el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos, distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, sin perjuicio de que recuperen por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos."* (De Sena, 2011:10) En este sentido la idea de políticas universales refiere al acceso libre e igualitario de los bienes sociales por parte de los ciudadanos de una Nación. Quizá pueda entenderse mejor en contraste con el concepto de focalización si se piensa a la luz de los postulados neoliberales. Estos persiguen una correcta asignación de recursos. Lo correcto es, en dicho planteo otorgar "ayudas" a los sectores más vulnerables. En paralelo con la direccionalidad de los recursos que se asignarían por medio de políticas sociales, se destraban procesos de mercantilización de recursos básicos como salud, educación y seguridad social. Son dos líneas de acción que constituyen una sola. La focalización es la asignación de recursos a aquellos que no pueden obtener los satisfactores básicos del mercado. Opera sobre el síntoma y no sobre las causas de la pobreza.

Podría agregarse que *"La idea central refiere a la selectividad del gasto social, considerando que la concentración de los recursos aumenta la eficiencia de las transferencias destinadas a combatir la pobreza."* (De Sena, 2011: 11) El último concepto que es pertinente agregar en esta discusión es el de masividad. Podría decirse que los planes que se han aplicado desde los años '90 en Argentina se corresponden con esta denominación, son programas de inclusión -así se los llama- masiva (La AUH alcanza los 3,5 millones de beneficiarios), mas no universales. Son para los segmentos más pobres, y aquí retorna la idea de la condicionalidad. Se deben acreditar una determinada cantidad de requisitos/carencias para acceder al beneficio. Se agrega entonces, que la batería de programas focalizados es del tipo de Transferencias Monetarias Condicionadas. Son entonces estas políticas Masivas un tipo de políticas focalizadas que presentan su particularidad en el número de personas que gozan del beneficio. Es como sostiene De Sena, una "focalización ocluida", ya que en tanto programas masivos se presentan como algo "para muchos" pero que no incluye a todos. Así descrito se puede sostener que la AUH es un ejemplo de focalización masiva, ya que posee un gran alcance, pero no es para todos. Consiste en una transferencia monetaria condicionada, que requiere de la demostración de ciertas características o condiciones en el que la recibe. Lo mismo ocurre con la Ciudadanía Porteña, aunque tiene un menor alcance. Ambas son un intento por otorgar una suma que permite el acceso al mercado de bienes y servicios. El grave problema/ consecuencia que presenta la masividad y debe ser tenido en cuenta, es que como argumenta De Sena (2011), este tipo de políticas fomentan una "ciudadanía precaria", en donde el trabajo como mecanismo integrador pierde su peso, quedando instalado un

modelo de programas que socorre con lo mínimo a las partes más vulnerables del tejido social.

### Reflexiones Finales

El trabajo realizado constituyó un intento de comenzar a delinear y plantear una problemática de gran peso en la actualidad. Luego del recorrido teórico realizado, la descripción de Régimen de bienestar liberal, su ligazón con la Ciudadanía y el lugar de las Políticas Sociales en dicha estructura se pueden recuperar algunas ideas. La idea del beneficio social como paliativo a las condiciones de pobreza en los países Latinoamericanos, circula por este escrito. La pérdida de centralidad del Estado es crucial en el debate. Los satisfactores básicos se encuentran crecientemente en manos del mercado, habilitando una tipo de Ciudadanía privada. Allí se encuentra el eje del debate. Mirar los ideales de Regímenes de Bienestar puede ser útil para observar una condición de ciudadanía estatal y no mercantil. Marcando una línea divisoria entre Estado y mercado, dependiendo de cuál de estas partes conquiste más espacios, se verá el tipo de estado social que se construya. El liberalismo económico ha moldeado las políticas sociales, a través de la focalización. En América latina, donde los procesos de liberalización de los mercados y flexibilización de las leyes de trabajo borraron de un plumazo los andamiajes estatales que operaban para la protección social, las consecuencias son muy profundas. Desde los 90, como se ha visto, comienzan a aplicarse programas con fines de inclusión y crecimiento del capital humano como PTMC sin que esto implique verdaderos cambios. Observando las prestaciones que deben realizarse para llegar a estos planes lo que se puede observar son muy pocas diferencias, puras continuidades que modifican tan solo sus nominaciones, y quizá la unidad institucional que las ejecuta como en el caso de la AUH, pero una mirada más profunda deja en claro que no es posible hablar de universalidad. El bienestar social exige ser repensado a la luz de la idea de la universalidad, y para llegar a algún punto en concreto se debe avanzar sobre una contradicción básica que es aquella que concierne a la liberalización o el peso del Estado.

## Bibliografía

- Isuani, A. (1991) "Bismarck o Keynes: quien es el culpable? (Notas sobre la crisis de acumulación)"- en Isuani, Ernesto, Lo Vuolo, Ruben y Tenti, Emilio "El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma" CIEPP/Miño Dávila editores, Buenos Aires 1991
- Isuani, A. (2009) "El Estado de Bienestar Argentino: un rígido bien durable" en Politikos No. 12, octubre. Universidad Católica de Santa Fé, Santa Fé ISSN 1668-0707
- Isuani, A.; Nieto Mitchel (2002) "La cuestión social y el Estado de bienestar en el mundo post-keynesiano" Caracas. Visto en: <http://cdi.mecon.gov.ar/biblio/docelec/clad/cong6/8nov/109/isuani.pdf>
- Acuña, Kessler, Repetto (2002) EVOLUCION DE LA POLITICA SOCIAL ARGENTINA EN LA DECADA DE LOS NOVENTA: CAMBIOS EN SU LOGICA, INTENCIONALIDAD Y EN EL PROCESO DE HACER LA POLITICA SOCIAL.
- De Sena, Angélica. (2011) Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada". En Revista Pensamento Plural. Instituto de Sociologia e Política. Mestrado em Ciência Sociais. Universidade Federal de Pelotas. ISSN 1982-2707 . Año 4 Numero 8 Enero- Junio 2011 (pp 36-66) Pelotas, Brasil.
- Golbert, L. (2004) ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan jefas y jefes de hogar desocupados. Santiago de Chile. En Serie Políticas Sociales, CEPAL. Visto en [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14574/LCL2092\\_P.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14574/LCL2092_P.pdf) (04/04/2013)
- Halperin Weisburd, L. Et al (2011) "Problemas de género en la Argentina del siglo XXI: feminización de la pobreza e inequidad del mercado laboral". Cuadernos del CEPED N° 11. Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo, Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires, Argentina, 260 páginas, ISBN 978-950-29-1175-5
- Laurell, A. (2004) Avanzar al pasado: la política social del Neoliberalismo en "La política Social Hoy", Elisabete Borgianni y Carlos Montaña, compiladores. Cortez Editora, Sao Paulo.
- Pautassi, L; Zibecchi, C. (2010) Laprovisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de Transferencias Condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Santiago de Chile. En Serie Políticas Sociales, CEPAL (División Desarrollo social) Visto en <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/7/38537/P38537.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl> (04/04/2013)
- Vinocur, P.; Halperín, L. (2004) Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años 90. En Serie Políticas Sociales, CEPAL. Santiago de Chile. Visto en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/14715/LCL2107.pdf> (04/04/2013)
- Fleury Teixeira, S. (1997) Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina. Lugar Editorial. Buenos Aires.