

Instituto de Investigaciones Gino Germani
VII Jornadas de Jóvenes Investigadores
6, 7, 8 de Noviembre de 2013

Abog. Yussef Becher

Facultad de Ingeniería y Ciencias Económico Sociales (FICES) – Universidad Nacional de San Luis (UNSL)

yussefbe@hotmail.com

Eje 11: Estado y políticas públicas

Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). El caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) en la provincia de San Luis. Primeros avances: aproximaciones al objeto de estudio.

1.- Introducción:

Actualmente integro el Proyecto de Investigación Consolidado del Programa de Incentivos “*Territorio, Instituciones y Política Económica*” N° 50712, Ministerio de Educación de la Nación, Universidad Nacional de San Luis, periodo 2012-2015, en el que estudio un tipo particular de política pública social que se ha implementado en nuestro país desde el año 2009 los denominados Programas de Transferencias Condicionadas, o con corresponsabilidad, PTC, siendo el único diseño de política perteneciente a este tipo el correspondiente a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).

El propósito de esta ponencia es dar cuenta de los primeros avances que se han realizado en la investigación que dividiré en tres apartados: a) contexto latinoamericano en que han surgido los PTC, b) la situación argentina luego de la crisis post – convertibilidad; y por último, c) algunas particularidades sobre los PTC, asimismo se arribará a una serie de reflexiones finales que tendrán por fin contribuir a la comprensión de este fenómeno social que reconoce antecedentes en nuestro país pero a su vez asume características propias.

2.- ¿Qué son los PTC?

Considero que ningún fenómeno social es susceptible de ser analizado en forma aislada, por el contrario debe ser contextualizado porque es producto de una serie de transformaciones sociales que se gestan desde el interior de la comunidad.

Este análisis se enriquece aún más cuando se trata de políticas públicas que son cristalizaciones de demandas y necesidades sociales que logran insertarse en la agenda gubernamental para su resolución. Por ello se propone su estudio en dos ejes esenciales: el contexto latinoamericano a partir de los años '90, y la situación argentina después de la crisis post – convertibilidad.

2.1.- La crisis económica latinoamericana de los '90. Necesidad del modelo asistencialista.

Primariamente antes de hablar de política social deberíamos preguntarnos ¿quién es pobre? y ¿cómo se llega a ser pobre? Para luego abordar cuestiones vinculadas con la exclusión y la redistribución de la riqueza en el periodo indicado.

Sin lugar a dudas el concepto de pobreza siempre ha estado asociado a determinadas condiciones de vida mínimas que deben reunirse según las cuales se puede dividir a los ciudadanos entre ricos y pobres. Se trata de un concepto relativo y relacional. Es relativo porque debe definirse de acuerdo con cada etapa histórica, y en comparación o “relación” con la calidad de vida que llevan otros sujetos que reúnen las condiciones necesarias para estar por encima de la línea de pobreza (Gutiérrez, 2005).

Es decir, la forma de determinar quién es pobre es comparando a unos sujetos con aquellos que no lo son por que reúnen condiciones de existencia concretas que los colocan por encima de ese grupo. Franco (2006) nos pide que retornemos al concepto tradicional de pobreza, que se vincula con las necesidades básicas, porque de lo contrario estaríamos atendiendo a sus causas y su característica multidimensional.

Ahora bien, resulta mucho más dificultoso poder determinar cómo se llega a ser pobre. En este sentido es interesante el planteo de Alicia B. Gutiérrez (2005) sobre estrategias de reproducción social de la pobreza, explica cómo los hijos de pobres a través de prácticas concretas coincidentes con su contexto económico, social y político se reproducen como “herederos legítimos” de aquella pobreza originaria que colocó a sus padres en la situación en que se encuentran. Se trata de un círculo vicioso que, hasta ahora, ningún modo concreto de intervención estatal ha logrado superar.

Si bien el planteo de la autora es sumamente complejo para ser abordado desde la perspectiva de la política pública, colinda necesariamente con las cuestiones aquí planteadas.

La principal paradoja que atraviesa América Latina es sostener un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad, pero a la vez tener el mayor nivel mundial de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y los bienes públicos (Fleury, 1999).

El patrimonialismo, el autoritarismo y la exclusión, como herramientas generadoras de desigualdad, han sido las características principales de la relación entre el Estado y la sociedad civil, capaces de mantenerse a lo largo de periodos de regímenes democráticos y populistas, como así también durante regímenes autoritarios (Fleury, 1999).¹

Souza Santos (1995) señala la diferencia que existe entre desigualdad y exclusión. La desigualdad es un fenómeno socioeconómico, en tanto que la exclusión es cultural y social; el grado extremo de la desigualdad es la esclavitud, y el de la exclusión la desaparición. El enfoque de las políticas sociales que se adoptaron en este periodo estuvo puesto en la situación de desigualdad.

En América Latina, durante los 90', la mayoría de los gobiernos de la región se caracterizaron por adoptar medidas de corte neoliberal que tendieron a favorecer el sistema capitalista, situación ésta que contribuyó al incremento de la desigualdad, y produjo profundas crisis en cada uno de estos países. Esas medidas se basaron en tres pilares: a) la contracción de la demanda, acentuando la necesidad de reducir el gasto público, disminuir los salarios reales y controlar el crédito; b) la implementación de políticas de control de precios relativos (*switching policies*), con énfasis en la tasa de cambio y en la devaluación; c) la aplicación de políticas de largo plazo de apertura del comercio y la reforma financiera (Steward, 1991, citado por Minujin, 1993c, citado por Gutiérrez, 2005).

Por ello al iniciarse la década de los 90' las economías de América Latina se caracterizaron por ser las de más alta inflación del mundo, las de mayor endeudamiento externo, y se encontraban entre las de mayor desigual distribución del ingreso (Bustelo, 1993b citado por Gutiérrez, 2005).²

¹ Es importante hacer referencia a las consecuencias que los regímenes patrimonialistas y populistas han producido en nuestra región debido a que han incidido de un modo particular en la relación con la Administración. Esencialmente, se considera que un régimen es patrimonialista cuando el Estado se apropia de la *res publica* haciendo uso discrecional de ella de acuerdo con sus intereses, que en la mayoría de los casos se ha cristalizado en la intención de “entronarse” en el poder buscando la legitimación de su gobierno mediante un sufragio poco auténtico ya que no es fruto de la decisión deliberada de los ciudadanos sino por el contrario manifiesta una elección por temor a perder el “favor del Estado”.

² Alicia B. Gutiérrez (2005) citando a Altamir (1993) sostiene que son excepciones a la situación de desigualdad imperante en América Latina durante 1990 los casos de Colombia, Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, durante esa década estos países fueron gobernados, con algunas excepciones, por presidentes influidos por ideas liberales. César Gaviria fue presidente de Colombia en los periodos 1990-1994, ingresó por el Partido Liberal; su sucesor Ernesto Samper (1994-1998) tuvo como propósito reducir los índices de pobreza con una serie de medidas sociales (SISBEN, Red de Solidaridad Social, PLANTE) a pesar de ello se incrementó en un 50% sobre la población total el índice de pobreza, y el 25% se encontraba bajo la línea de indigencia (Castaño y Méndez,

Uno de los errores que suele cometerse frecuentemente es considerar a la desigualdad en América Latina como fruto del subdesarrollo. De acuerdo con esta lógica países como Estados Unidos deberían ser los que tienen menor nivel de desigualdad, sin embargo esta regla se revierte porque la desigualdad social se vincula con la desigual distribución de la riqueza, fenómeno mucho más complejo que el crecimiento económico.

Sin embargo numerosos estudios han tratado de asociar el crecimiento económico a la reducción de la desigualdad y la pobreza, no obstante, esta afirmación pierde valor al constatar que el crecimiento, aisladamente, puede no ser suficiente; el crecimiento no garantiza que todos se beneficien de igual manera; el crecimiento no asegura, necesariamente, que se reducirá la pobreza (Lustig & Deustch, *The Inter American Development Bank and Poverty Reduction: An Overview*, pág. 2, BID, Washington, Marzo de 1998, No. POV-101 citado por Fleury, 1999).

En otras palabras, aunque la reducción de la pobreza se asocie con el crecimiento económico esto resulta insuficiente si no hay distribución de la riqueza, para poder avanzar hacia un proceso que logre reducir la desigualdad se deberán adoptar políticas públicas que sean capaces de producir ese efecto.

Los autores concluyen que por lo menos el 50% de la pobreza de los años 90' puede considerarse un exceso, ya que existirían condiciones económicas suficientes para eliminarla. Afirman, por último, que la cuestión de la pobreza en América Latina es fundamentalmente un problema de redistribución (Fleury, 1999).

Se dijo que en este contexto surge una nueva forma de concebir la política social, ya no como una política de desarrollo social sino como “política contra la pobreza” (Székely, 2006 citado por Franco, 2005), lo que sucedió en realidad fue que la política social debió comenzar a cumplir con ambos roles: se mantuvieron las políticas de desarrollo social, pero a la vez se generaron prácticas concretas para combatir la pobreza emergente (Franco, 2006).

En este marco de crisis latente en toda la región se comienzan a gestar programas sociales con dos perspectivas diferentes, por un lado la denominada tradicional, que es la dominante en la región en la década de los 90', y la emergente (Franco, 2006). La primera postula, esencialmente, que el Estado es el propietario de la política social; es la encargada de su

2007). En Costa Rica, durante los periodos 1990-1994, el presidente Rafael Ángel Fournier se caracterizó por continuar la política de privatización y apertura comercial de su predecesor Óscar Arias Sánchez; en los años 1994-1998 la presidencia de José María Figueres Olsen logró que capitales extranjeros se establecieran en el país. En Uruguay en el periodo 1990-1995 el presidente Luis Alberto Lacalle trató de reducir al mínimo la intervención del Estado en la regulación del mercado, no se implementaron políticas públicas que propiciaran la redistribución de la riqueza y se eliminaron los Consejos de Salarios; en el periodo subsiguiente (1995-2000) durante el gobierno de Julio María Sanguinetti se realizaron reformas educativas y transcurrió un etapa de economía estable.

financiamiento, diseño, implementación y control. En el tipo emergente los actores sociales tienen un mayor protagonismo ya que se los considera capaces de llevar a cabo algún tipo de intervención acorde con sus demandas (Franco, 2006).

Ambas perspectivas presentan diferencias en cuanto al criterio de focalización, la cobertura, la razón que los justifica, la eficiencia del programa³ (Franco, 2006) y la existencia o no de corresponsabilidad. Podemos establecer estas diferencias en el siguiente cuadro:

DIFERENCIA:	PROGRAMAS DEL TIPO TRADICIONAL...	PROGRAMAS DEL TIPO EMERGENTE...
<u>Criterio de focalización.</u>	Postula una oferta homogénea, igual para todos.	Propone centrarse en las necesidades de los usuarios, cuya satisfacción puede provenir del mercado, de recursos propios, o del apoyo (total o parcial) del sistema de protección social.
<u>Cobertura.</u>	Se incorpora a los sujetos paulatinamente, de acuerdo con los recursos que otorga el Estado, se empieza por los que tienen menos necesidades pero más capacidad de defensa de sus intereses.	Se propone incorporar a los sujetos más necesitados por medio de la focalización. ⁴
<u>La razón que lo justifica.</u>	Se pone el acento en los medios (construcción de escuelas, puestos de salud, hospitales), se supone que llevando a cabo las acciones planeadas se obtendrán los	Se destaca la importancia del impacto como la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas, de acuerdo con los objetivos del mismo.

³ Franco (2006) denomina a este aspecto “indicador de éxito”.

⁴ Focalizar es determinar con la mayor precisión posible los potenciales beneficiarios de un programa social, con la intención de contribuir al incremento de su patrimonio que permita satisfacer necesidades básicas (Franco, 2006).

	objetivos perseguidos.	
<u>Eficiencia.</u>	Para determinarla se tiene en cuenta el monto del gasto público social, y la relación entre recursos disponibles y resultados alcanzados.	Se debe evaluar el programa, y para comprobar su eficiencia hay que analizar la forma en que se utilizaron los recursos y el impacto ⁵ producido sobre la población objetivo.
<u>Corresponsabilidad</u>	No se exige ninguna.	Se la considera como una solución a alguna de las principales críticas de los programas que se enfilan en la perspectiva tradicional. Esta cuestión será desarrolla más adelante.

En síntesis: lo que diferencia a una perspectiva de la otra se vincula con la posición que se le otorga al actor social respecto de la política social. En la tradicional, dominante, el programa es un completo dependiente de los fondos asignados por el Estado para su ejecución, y su eficiencia dependerá de los mayores recursos de que disponga; lo que a su vez genera subordinación en los sujetos receptores del beneficio a los que no se les exige ninguna corresponsabilidad. La perspectiva emergente propone que el diseño del programa no debe surgir, necesariamente, de la Administración sino que puede provenir de la interacción entre actores diversos, se supera la relación eficiencia – recursos destinados al programa, y se establece la necesidad de exigir una corresponsabilidad o condición para su recepción periódica, lo que a su vez produce consecuencias sobre la focalización.

La importancia de efectuar este análisis radica en que al momento de explicitar las primeras aproximaciones a nuestro objeto de estudio retomaremos los criterios expuestos.

Por último debo mencionar que los programas sociales que se aplicaron en la década del 90' en la mayoría de los países de la región latinoamericana se enrolaron, al menos en sus características generales, en la perspectiva tradicional como es el caso del Fondo Social de

⁵ No concuerdo con el término impacto utilizado por el autor ya que es difícil de analizar tanto cuantitativa como cualitativamente.

Emergencia de Bolivia creado en 1986 y su sucesor el Fondo de Inversión Social⁶; en la perspectiva emergente los precursores fueron Brasil, México y Chile.

2.2.- La situación económica argentina desde la década de los '90 hasta 2001-2002. Primeros programas sociales.

Corresponde explicitar la lógica por la cual se ha decidido efectuar este recorte en el análisis de la situación argentina, responde primigeniamente a que en los periodos mencionados surgen los primeros programas sociales lo que es coincidente con dos situaciones concretas: a) los años iniciales de la década del 90', en la transición Alfonsín – Menem-, caracterizada por el ajuste estructural efectuado por el Estado para superar la crisis de los '80 (la denominada “década perdida”), y en los años subsiguientes por la desregulación del mercado y la privatización de capitales públicos, b) en las postrimerías del Siglo XX y comienzos del XXI, el país debió afrontar las consecuencias del modelo neoliberal menemista y la crisis post – convertibilidad.

Es necesario comenzar reconociendo la influencia de los diez artículos (recomendaciones) de Williamson (1993) plasmados en el documento denominado “Consenso de Washington” en nuestro país y en la región en general. El gobierno de Carlos Menem, en toda su extensión, llevó a cabo esas propuestas con excesiva diligencia haciendo de nuestro país uno de los alumnos modelo del Consenso, elogiado incluso por organismos internacionales (Hintze, 2006).

Resumen con buen tino Rodríguez Enríquez y Reyes (2006, p.3): *“La sociedad argentina fue testigo y partícipe, durante la década del 90, de uno de los procesos de transformaciones económicas y sociales más profundos y acelerados de la historia del país”*.

La vigencia simultánea de la regla de la convertibilidad, que determinó una situación de precios relativos sumamente desfavorable para la producción local, conjuntamente con la aplicación del modo más estricto y violento de las políticas de ajuste estructural sugeridas en

⁶ A partir de 1990 la implementación de Fondos Sociales se generalizó en la región, además del FIS boliviano, se establecieron: el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) Chile, el Fondo de Inversión Social (FIS) El Salvador, el Programa de Alivio de Impacto Social (SIMAP) Guayana, el Fondo de Asistencia Económica y Social (FAES) Haití, el Fondo Hondureño para la Inversión Social (FHIS) Honduras, el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) Nicaragua, el Fondo de Emergencia Social (FES) Panamá (según el Banco Mundial citado por Glaessner, et al., 1995 citado por Ezcurra, 1996). En el año 1991 se creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) Perú, en 1992 el Fondo de Inversión Social (FIS) Guatemala, y en 1993 el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) Ecuador (Ezcurra, 1996). Hay que añadir el Sistema Nacional de Cofinanciamiento (SNC) Colombia (Bombarolo, 1995 citado por Ezcurra, 1996), y el Programa de Apoyo Social y Económico (SESP) Jamaica (Bombarolo, 1995 citado por Ezcurra, 1996).

el marco del Consenso de Washington, derivaron en una situación cuyos elementos centrales pueden sintetizarse del siguiente modo: la culminación del proceso de des-industrialización comenzado con la política de liberalización externa implementada por la última Dictadura iniciada en 1976; se completó el proceso de privatización de los servicios públicos; se profundizó el proceso de liberalización comercial y financiera; se aceleró el proceso de endeudamiento público externo; se flexibilizó la legislación laboral; se transformó la lógica de las instituciones sociales, deteriorando los componentes universales, privatizando la gestión de los seguros sociales, y guiando con la lógica de la focalización y descentralización la política asistencial (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006).

Sobre la política social de este periodo mencionan Repetto y Alonso (2006, p.211): *“Los principales desafíos que deberá afrontar la política social argentina ya entrado el siglo XXI están estrechamente vinculados a lo acontecido en dicho campo de políticas públicas en el último cuarto de siglo, pero también a lo que en ese período sucedió en dos planos más generales: el del vínculo del Estado con la sociedad civil (y en especial con los sindicatos), y el de las nuevas expresiones del federalismo respecto de las responsabilidades de la gestión pública”*.

La particularidad del gobierno menemista fue que enfundado en la bandera del peronismo de la década del '70 llevó a cabo acciones concretas que se contradecían con su discurso para establecer políticas públicas propias de la derecha liberal. Aunque, claramente, esto se debió en gran medida a la situación concreta que atravesaba el país luego de la hiperinflación que produjo el gobierno de Alfonsín, y como he dicho en anteriores trabajos ningún hecho político puede dejar de ser contextualizado, además de que en la práctica ningún modelo de gobierno se presenta en estado puro (Becher, 2013).

En relación al primer eje planteado por Repetto y Alonso (2006) el de la relación del Estado con la sociedad civil, en ese periodo se produjo la entronización de aquellos sectores más adinerados de la población que habían acumulado dinero desde los '70, en especial los más poderosos (vinculados con la economía mundial), aunque no todas sus preferencias en materia de políticas públicas fueran plenamente satisfechas; en particular lo que tiene que ver con los aportes a los sistemas de la seguridad social que como señalan Cortés y Marshall (1993 citado por Repetto y Alonso, 2006), las transferencias de la seguridad social *“afectan el estándar de referencia en la negociación salarial tanto desde la perspectiva de los trabajadores como desde la de los empresarios, cuyas contribuciones a la seguridad social tienen un impacto sobre los costos laborales”* (p.7). A medida que la década avanzaba los sectores medios y de

los trabajadores, además de los grupos pobres, perdían sus canales de representación (Repetto y Alonso, 2006).

El otro sector de la sociedad comprendido por los actores sociales que no participaban directamente del mercado estaban conformes por la reducción de la inflación de los precios en los productos alimenticios básicamente, aunque se redujo el fenómeno inflacionario en todo tipo de productos a través de la apertura de la importación y la privatización, hechos económicos éstos que luego desencadenarían la crisis del año 2001-2002.

En cuanto al segundo eje, el de las nuevas expresiones de federalismo, resta decir que se destaca el protagonismo obtenido por los caudillos provinciales (en especial aquellos que comulgaban con los intereses nacionales) quienes adquieren un papel importante en la negociación de políticas públicas con la Nación (Repetto y Alonso, 2006).

Podemos observar el GRÁFICO 01 en el que se expresan algunos números de la década del '90 con relación a las provincias más pobladas y un indicador de pobreza que es el considerado más significativo por los autores (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) para reflejar la situación que hemos expuesto en este capítulo.

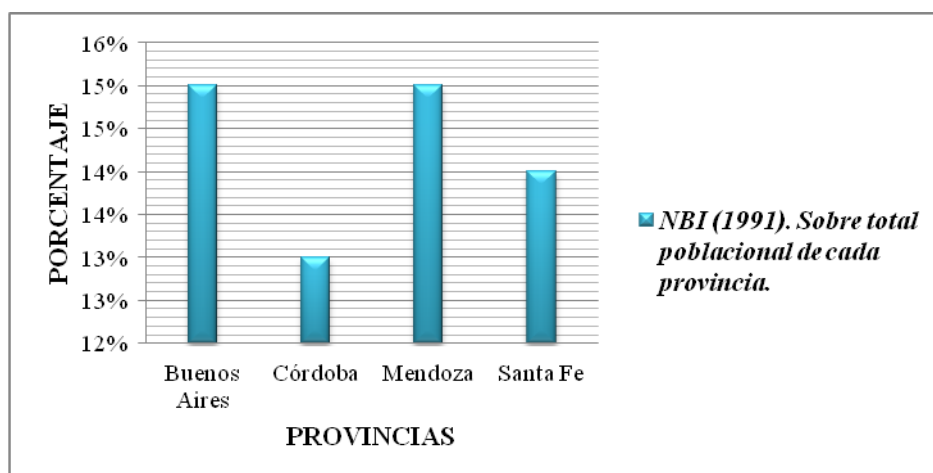
El porcentaje de población con NBI redujo significativamente y esto se debió en gran medida al éxito del Plan de Convertibilidad creado por Menem y su Ministro de Economía Domingo Cavallo. Se logró combatir la inflación, hubo un importante crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), este proceso se extendió sin trabas hasta 1994 (Repetto y Alonso, 2006).

Durante el segundo periodo del gobierno menemista (1995-1999) se mantuvieron las políticas económicas del primero con idénticas disquisiciones a las realizadas, con la diferencia de que el modelo comenzó a “desgastarse” dejando a la vista los primeros residuos resultado del cadalso de las decisiones adoptadas en base al modelo liberal.

En el año 1996 luego de la privatización de YPF y con los levantamientos de Cutral-Có y Plaza Huincul en Neuquén⁷ surge el primer programa social de empleo denominado Trabajar I, consistía en un subsidio que duraba entre tres y seis meses. Al año siguiente el entonces gobernador Eduardo Duhalde lanzó en la provincia el Plan Barrios Bonaerenses, el resto de los gobernadores siguieron pasos similares (Vales, 2003).

⁷ Se recomienda leer: Auyero, J. (2004). *Vidas beligerantes. Dos mujeres argentinas, dos protestas y la búsqueda de reconocimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Gráfico 01:



Elaboración propia en base a datos de INDEC, 1991.

Referencias: población con NBI.

- Buenos Aires: 500.176
- Córdoba: 94.701
- Mendoza: 51.575
- Santa Fe: 108.959

Estos programas sociales se repartían a través de punteros políticos a aquellos que tenían cercanía con el Partido Justicialista (PJ), los que rechazaban esta práctica clientelar quedaban fuera del “sistema”. De esta tensión entre los desocupados sin filiación política y el aparato del PJ algunos militantes de izquierda propusieron organizar a los trabajadores desocupados dando origen a las agrupaciones piqueteras del conurbano que cortaron la ruta reclamando subsidios y alimentos, “...con protestas que expresaron además reclamos de fondo: no sólo planes, sino trabajo genuino, salud pública y educación” (Vales, 2003).

Para cerrar este ciclo, al menos parcialmente, se debe hacer alusión a la última gran crisis que atravesó nuestro país en los años 2001-2002, denominada post – convertibilidad, en la que se gestan programas sociales que se encaminan en la perspectiva emergente.

El sucesor de Menem, Fernando de la Rúa (1999-2001), no pudo soportar las consecuencias de un modelo de gobierno que se venía cayendo a pedazos y se sostenía a fuerza de una farsa sólo formal que en la práctica se desvanecía a ritmo vertiginoso, “...las condiciones que llevaron al estallido de diciembre de 2001 comenzaron mucho antes...” (Hintze, 2006, p.73), señalan los autores que estas fragmentaciones surgieron en la Argentina a partir de la década de los ‘70.

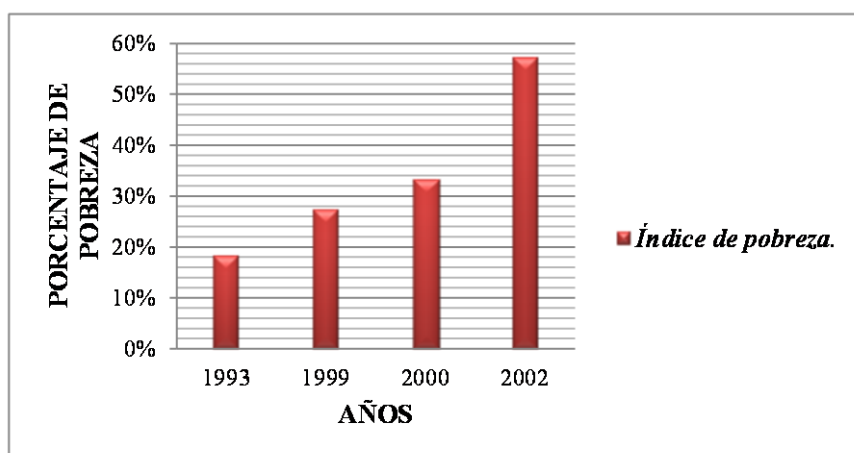
Eliminada la convertibilidad fija (un peso, un dólar) que ni siquiera pudo ser salvada a través de la Ley de Déficit Cero el país quedó en una situación social extrema caracterizada por: a) un elevado nivel de desempleo y subempleo; b) precariedad de los empleos existentes; c) elevados índices de pobreza e indigencia por ingresos; d) profundización de la brecha de ingresos (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006).

En este contexto surge la denominada “política pública de emergencia” a través de tres programas sociales lanzados durante la gestión interina de Eduardo Duhalde (2002-2003): el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), el Programa de Emergencia Alimentaria y el Programa Remediar.

La peculiaridad de estos programas es la masividad que lograron en cuanto a su cobertura, y focalización en grupos poblacionales extensos. Marcaron un punto de inflexión en la política asistencial que se había aplicado hasta entonces (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006), significando un “retorno” al método de los programas antipobreza, en este caso justificados por la particular situación que vivía la Argentina, pero a su vez inclinándose hacia la universalidad; dejando de lado, al menos aparentemente, las prácticas clientelares que caracterizaron los programas de la década de los ‘90.

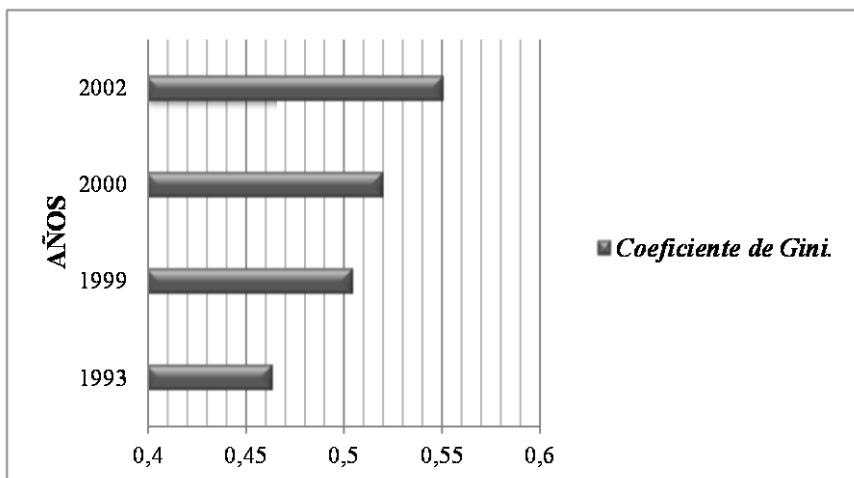
Una vez más reflejaremos con algunos números la situación descripta. En el GRÁFICO 02 se podrá observar la variación del índice de pobreza en porcentajes entre 1993, 1999, 2000, 2002, y el coeficiente de Gini⁸. En el GRÁFICO 03 indicaremos las condiciones sociales de la población desde 1990 hasta 2003. El GRÁFICO 04 comparará empleo y subempleo en los años 1994 y 2000.

Gráfico 02



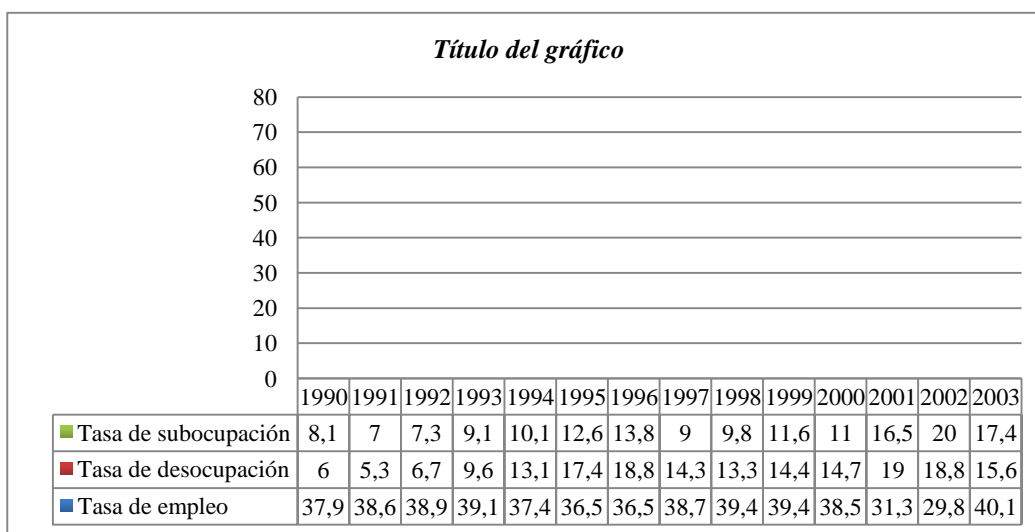
⁸ A menor valor del coeficiente de Gini, mayor probabilidad de que el PIB per cápita o el ingreso medio de las personas o los hogares sea representativo de lo efectivamente percibido por ellos. Cuando el coeficiente de Gini es mayor, menor probabilidad de que un hogar elegido al azar reciba el ingreso promedio.

Elaboración propia en base a datos de INDEC, EPH citados por Hintze, 2006; y datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.



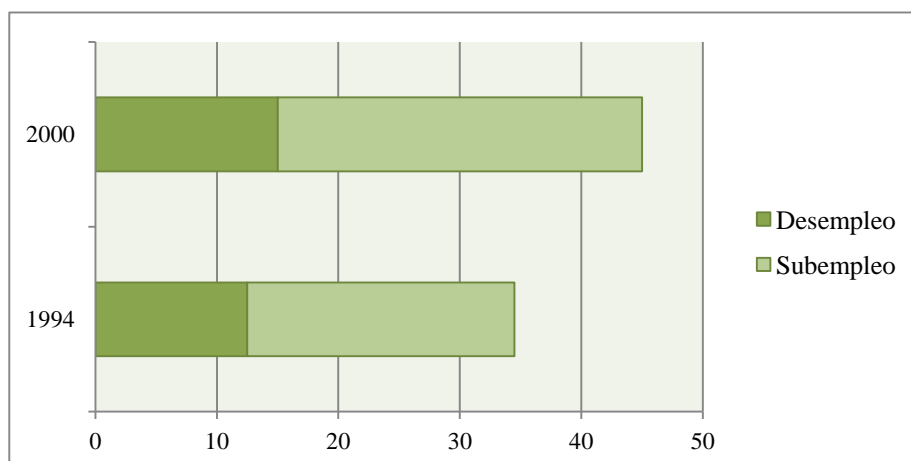
Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Gráfico 03



Elaboración propia en base a datos de INDEC, EPH citados por Hintze, 2006.

Gráfico 04



Elaboración propia en base a datos de INDEC (2001).

2.3.- Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) o con corresponsabilidad. Lineamientos generales.

Lo reseñado anteriormente ha servido de preludeo para señalar el contexto histórico en el que se comienza a gestar este tipo particular de política social tanto en el ámbito latinoamericano, que comienza mucho antes que en nuestro país, como en la Argentina.

La crisis posterior a los '90 presenta un esquema para el análisis de las políticas sociales que ningún estudio de este tipo puede dejar de lado porque pone en evidencia las principales falencias de un sistema que se venía sosteniendo desde los '70 y que subsistió aún casi una década después de los '90 en nuestro país por medio de la aplicación sistemática, cuasi mecánica, de políticas neoliberales.

“Los PTC buscan transformar y detener la transmisión intergeneracional de la pobreza mediante el desarrollo de las capacidades humanas en las familias más vulnerables. Con este fin, los PTC entregan transferencias monetarias directas y establecen condicionalidades centradas en la asistencia a la escuela y a los controles de salud. De esta forma los programas no sólo contribuirían a la reducción contingente de la pobreza de ingresos, sino también a la formación de capacidades humanas, un activo clave del desarrollo sostenible y del progreso en nuestras sociedades” (Cecchini y Madariaga, 2011, p. 5, 6).

La estructura básica común de los PTC consiste en la entrega de recursos monetarios o no monetarios, o prestación de servicios, a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen uno o más hijos menores de edad, con la condición de que éstas cumplan con ciertas conductas asociadas al mejoramiento de sus capacidades humanas. En algunos programas, se contempla la entrega de beneficios a otras categorías de personas, como adultos sin empleo, personas con discapacidad y adultos mayores, lo que permite incorporar personas sin hijos menores de edad⁹.

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

En los tres lustros transcurridos desde la implementación de los primeros PTC es dable señalar que Brasil (*Bolsa Escola*) y México (Progresá), han sido las primeras experiencias en esta materia, produciéndose a continuación un incremento de estos programas sociales en términos de cobertura y población beneficiada (CEPAL, 2011).

El primer PTC se instaura en nuestro país en el año 2009 bajo la denominación Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) convirtiéndose en el heredero nato del camino iniciado por el PJJHD cambiando la perspectiva en la política social que se venía aplicando en nuestro país luego de la crisis post – convertibilidad.

3.- Algunas aproximaciones al objeto de estudio:

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) se implementó en nuestro país a fines del año 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, mediante el decreto nro. 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional.

En Argentina el estudio de la AUH se presenta como ineludible debido a que lleva un andamiaje de cuatro años aproximadamente, y la promoción de estudios de tipo macro y micro sobre este nuevo fenómeno social de inclusión para la política social de nuestro país es imprescindible. No sólo porque su formulación ha conllevado un cúmulo de nuevas

⁹ En el caso de la AUH, entre los criterios de elegibilidad, además de los hijos e hijas menores de 18 años se comprenden a las empleadas o empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo y los monotributistas sociales; es aquella categoría tributaria que reconoce la realización de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de la población en vulnerabilidad social.

teorizaciones, sino porque se ha aplicado en forma masiva alcanzando una cobertura sin precedentes en nuestro país (Rodríguez Gustá, 2009).

La AUH implicó un quiebre en la política social argentina que se venía aplicando desde la década del '90, y logró conjugar la dinámica de ser un programa social “anti-pobreza” pero a la vez de desarrollo social.

Este camino ya se había iniciado con el PJJHD, pero con la AUH se va un poco más allá pretendiendo que el beneficiario no sólo perciba una suma de dinero la cual puede emplear libremente, sino que debe cumplir con ciertas condiciones para poder conservar el programa.

Asimismo en la Asignación hay un cambio de foco en la percepción de las causales de exclusión del actor social marginado, en tanto el PJJHD considera al desempleo como la causal de exclusión, en la Asignación los motivos son de tipo socio-cultural; por lo tanto tratan de resolver el problema de la pobreza por sus causas más profundas, y que tocan más de cerca los inconvenientes de la desigualdad social en la redistribución de la riqueza.

Retomando los conceptos antes vertidos debo reconocer que este programa parte de una concepción multidimensional de la pobreza. Esto quiero decir que la única causa de la pobreza no es la insatisfacción de necesidades básicas sino que también se vincula con la imposibilidad de acceder a servicios que ofrece el Estado con el propósito de mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Incluso algunos autores hablan de “política social integral” que sería aquella que enlaza programas de generación y empleo e ingreso, desarrollo humano y social, y protección social, se basa en cinco principios: multidimensionalidad de la pobreza, focalización, ciclos de vida, participación y centralidad de la familia, y es implementada, monitoreada y evaluada de manera intersectorial, descentralizada y participativa (Engel, 2004 citado por Franco, 2006).

Una cuestión no menor es la característica de universalidad que asume la AUH superando, al menos inicialmente, críticas vinculadas con el clientelismo político propio de los gobiernos populistas.

También es bueno recordar que se trata de programas cuya permanencia en el tiempo debe ser limitada porque de lo contrario nos encontraremos con una porción de la población que constantemente debe migrar de un programa a otra, que es en cierta medida lo que ha ocurrido con la transición PJJHD a AUH. ¿Cómo evitar que suceda este fenómeno? ¿Cómo impedir que políticas de emergencia se conviertan en políticas estables que deben ser sostenidas durante largos periodos de tiempo? Una de las posibles respuestas se vincula con la posibilidad de prever mecanismos y estructuras que permitan que el sujeto receptor vaya incluyéndose en la sociedad y pueda obtener su sustento por medios propios, aunque en la

actualidad es cuasi imposible prescindir de los programas sociales, es hasta inconcebible hablar de la posibilidad de su erradicación en el discurso político, hecho éste que hemos podido percatar en las campañas electorales de Agosto para las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO).¹⁰

La principal incógnita que presenta la AUH es que su fundamento no radica en la circunstancia de un sujeto que no logra conseguir empleo por lo tanto no puede acceder a ciertos bienes necesarios para su sustento y el de su familia, situación ésta que conduce a la exclusión como consecuencia de la desigualdad; por el contrario la asignación corresponde: a) todas aquellas madres, padres o parientes por consanguinidad hasta el tercer grado de hijos e hijas menores de 18 años, b) empleadas o empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo, c) monotributistas sociales; como vemos los criterios de elegibilidad no están vinculados con la situación de empleabilidad de los sujetos receptores, es ésta circunstancia la que me permite afirmar que la AUH debe ser asumida como un derecho y por lo tanto regulada como tal.

Roxana Mazzola (2012) destaca que la implementación de la Asignación ha permitido redefinir prioridades en materia de políticas públicas dirigidas a la infancia, entre las que se encuentran: educación y salud que son aquellos son servicios públicos que están asociados con las condicionalidades exigidas.

Por último en términos de cobertura la AUH a fines de 2009 alcanzó potencialmente al 36,6% (EPH – INDEC, proyecciones de ANSES citados por CIFRA) de los menores de dieciocho años en todo el país, y este porcentaje ha ido incrementándose significativamente.

Entonces ¿por qué realizar este estudio en la provincia de San Luis? En primer lugar constituye en área de vacancia que aún no se ha sido indagada, por otro lado, la población menor de 18 años que percibe la Asignación en San Luis alcanza a 24.008 personas (ANSES, 2010 citado por Mazzola, 2012), además este trabajo tratará de dar cuenta desde la perspectiva de los sujetos (estudio micro social) qué implicancias socio – culturales se están generando en las condiciones de vida de los sujetos y qué imágenes de futuro poseen.

¹⁰ La inactividad laboral tiende a perpetuarse en proporción a la dependencia al subsidio ya que se cerrarían las puertas a que el progreso y la salida de la pobreza sean por la vía del trabajo y el esfuerzo propio. Se ha considerado rústico el modelo argentino (AUH) porque los abordajes de Chile, Uruguay, Brasil, por ejemplo, son más sofisticados ya que apuntan a evitar que el subsidio se multiplique proporcionalmente con la cantidad de hijos y lo complementan con acciones de planificación familiar, guarderías infantiles, apoyo escolar y/o formación para el trabajo (Instituto para el Desarrollo Social Argentino, 2013).

4.- Reflexiones finales:

- Durante la década de los '90 toda América Latina padeció las consecuencias de gobiernos que adoptaron decisiones en base al modelo liberal, lo que si bien no trajo consecuencias inmediatas sí lo hizo a corto plazo manifestándose en agudas crisis económicas e incremento de la población en situación de pobreza.
- La Argentina no fue ajena a esta impronta con idénticos resultados a los antes señalados. En este marco debieron surgir los primeros programas sociales que estuvieron asociados al clientelismo político, ya que se asignaban de acuerdo a la filiación partidaria, y en muchos casos a través de “punteros políticos”.
- La AUH implica un cambio en la mirada de la política social argentina, por primera vez se habla de acceso universal lo que la equipara a una prerrogativa que puede ser exigida por aquellos sujetos que reúnen los requisitos, hay “derecho a la asignación” que como dijéramos debe ser regulado como tal.
- Este programa social permite el acceso de las personas a los servicios de salud y educación, ya no se otorga una suma de dinero para que el receptor la utilice libremente sin condicionalidad alguna, como dice el refrán “lo que se obtiene sin esfuerzo no se valora”.
- En atención al futuro del programa deberían comenzar a planificarse medios o estructuras que permitan a los receptores vislumbrar la salida del beneficio a través del ingreso al mercado laboral, pero esto dependerá de si la AUH es percibida como un derecho o un beneficio. Creo que está ocurriendo lo primero, aunque también es posible adoptar una posición intermedia.
- Habrá que evaluar adecuadamente el programa para saber si está alcanzando los objetivos para los que fue diseñado e implementado y si, por lo tanto, vale la pena continuarlo, modificarlo o descartarlo (Franco, 2006).

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Basualdo, E. (2010). *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación* (Documento de Trabajo nro. 7). Buenos Aires: CIFRA.
- Becher, Y. (2013). *La intervención del Estado en la economía argentina. El caso YPF*. En J. Gambina y E. Elorza (comp.), *La Economía Política en el debate de las Ciencias Sociales. Aportes desde la Maestría en Sociedad e Instituciones* (pp. 67-77). San Luis: Nueva Editorial Universitaria – UNSL.
- Cecchini, S., y Madariaga A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. N.U. Santiago de Chile: CEPAL.
- Distribución del ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina (n.d.). Obtenida el 21 de Agosto de 2013, página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe2_06distribucion-del-ingreso.pdf
- Fleury, S. (1999). *Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa* (Documento de Trabajo nro. 15). Buenos Aires: Centro de Documentación en Políticas Sociales.
- Franco, R. (2006). *Modelos de Política Social en América Latina en el último cuarto de siglo*. En R. Franco y J. Lanzaro (coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp.147-167). Ciudad de Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Gutiérrez, A. B. (2005). *Pobre', como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza*. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Hintze, S. (2006). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- López Castaño, H. y Núñez Méndez, J. (2007). *Pobreza y desigualdad en Colombia. Diagnóstico y estrategias*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Repetto, F. y Alonso, G. (2006). *La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentralización*. En R. Franco y J. Lanzaro (coord.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp.211-246). Ciudad de Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Rodríguez Enríquez, C. y Reyes, M. F. (2006). *La política social en la Argentina post – convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo* (Documento de Trabajo nro. 55). Buenos Aires: Ciepp.
- Rodríguez Gustá, A. L. (2009). Llenando el “casillero vacío” en la equidad de género: derechos y redistribución en la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el Municipio de Morón. *POSTData*, 14, 129-155.
- Vales, L. (05/10/2003). Una breve historia de los planes sociales. Obtenida el 19 de Julio de 2013, de <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/26350-9596-2003-10-05.html>