

# La política de asistencia social contemporánea. Interrogantes sobre la asistencia como base de protección

*Nadia Rizzo (UBA-IIGG)*

## Resumen

En el presente trabajo se indaga en el caso específico de la política de asistencia social, destinada a familias, a lo largo del último decenio. Es un análisis exploratorio que tiene como objeto caracterizar a las intervenciones asistenciales, situar interrogantes y delinear ejes de análisis que pongan en cuestión su capacidad de protección social. La política de asistencia social es analizada a partir de un conjunto de programas de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas. La primera parte del trabajo intenta delimitar un problema de análisis, entrecruzando las nociones de política de asistencia social, familia y protección social. En la segunda parte del trabajo se indaga sobre los programas de asistencia social actuales en función de tres ejes: sus características formales, el grado de extensión y de profundidad que alcanzan y, como una primera aproximación a la cuestión, las categorías y los principios que los estructuran. En suma, el análisis se orienta hacia las posibilidades y los límites para trasladar las demandas de protección, largamente instaladas en el terreno de las capacidades y las fragilidades individuales, hacia el terreno de lo colectivo.

**Palabras claves:** Política social, asistencia, transferencias monetarias, protección social.

## Abstract

The present paper explores the specific case of social assistance policy aimed at families, over the last decade. It is an exploratory analysis which tries to characterize social assistance interventions, put questions and delineate areas of analysis that called into question the ability of social protection. The social policy is analyzed from a set of cash transfer programs conditional and unconditional. The first part of the paper attempts to define a problem analysis, crisscrossing the notions of social welfare policy, family and social protection. In the second part of the work inquires about existing programs of social assistance based on three pillars: its formal characteristics, the degree of extension and depth reaching and, as a first approach to the issue, categories and principles that structure them. In sum, the analysis is oriented toward the possibilities and limits for transfer requests for protection, for long installed in the field of capabilities and individual frailties, to the realm of the collective.

**Keywords:** Social policy, assistance, cash transfers, social protection.

Recibido 2.2.2015 Aprobado 7.4.2015

## 1. Introducción<sup>1</sup>

En el presente trabajo se indaga en el caso específico de la política de asistencia social, destinada a familias, a lo largo del último decenio. Se trata de un análisis exploratorio que tiene como objeto *caracterizar a las intervenciones asistenciales y, a la vez, situar interrogantes y delinear ejes de análisis que pongan en cuestión su capacidad de protección social.*

Se propone una mirada de conjunto sobre el ámbito de la asistencia. Se consideran a distintos programas sociales representativos de la forma que asume la intervención pública hacia las familias e individuos, ubicados en una posición de mayor fragilidad social: el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA), el Programa Argentina Trabaja (PRIST), la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE), el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Progresar) y las Pensiones No Contributivas (CNP).

Este conjunto de programas sociales tiene las siguientes características: a) son transferencias monetarias de base no contributiva, tanto condicionadas como no condicionadas<sup>2</sup>, b) tienen alcance

nacional, c) están destinados a sectores ubicados en el sector de la economía informal y también a grupos específicos definidos, por las propias políticas, como más vulnerables, d) conforman un proceso relativamente reciente, si se toma en cuenta que la reorientación más fuerte de las políticas de asistencia se dio a partir de 2009, con la creación de la AUH, y que el último programa de este tipo implementado, el Programa Progresar, se establece desde 2014, y e) son un componente de la política de asistencia que ha adquirido una creciente ponderación.

Este trabajo propone discutir con el lugar *fijo y encasillado* en el cual suele ser ubicada la asistencia: la idea simplista de “recibir un plan” *uniformiza* a los programas de transferencias monetarias, incluyendo análisis y apreciaciones que pierden cualquier tonalidad e interpretan la cuestión casi sin variaciones. El foco de análisis, por el contrario, está puesto en *desgranar* los elementos más significativos del ámbito de la asistencia, atendiendo a que este ámbito, durante el periodo de referencia, no se conformó de modo homogéneo.

La política de asistencia social es analizada, en este caso, a partir de un conjunto de programas de *transferencias monetarias*, tanto condicionadas como no

alimentaria, no estando habilitado/as a extraer dinero en efectivo pero sí a la compra de alimentos; y sólo una minoría de lo/as destinatario/as recibe tickets o módulos alimentarios (MDS s/f, presentación).

condicionadas. El trabajo busca fundamentar, en ese ámbito, la presencia de un doble registro: los aspectos formales de una serie de programas de transferencias monetarias -Argentina Trabaja y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria- se inscriben *más directamente en la asistencia social* y su acción es comprendida como respuesta a necesidades más o menos específicas e individualizables; al mismo tiempo, los lineamientos de otra serie de programas de transferencias -AUE, AUH, Progresar- son posibles de asociar a *la noción de protección social*, orientándose su acción hacia la ampliación de un componente específico del sistema de seguridad social, o bien, haciendo prevalecer la figura del trabajador en la definición del sujeto destinatario de la intervención. Las Pensiones No Contributivas ocuparían, desde la perspectiva de análisis a plantear y de acuerdo a estos dos registros, un lugar intermedio.

A manera de guía que define la orientación general del estudio, ubicamos a la pregunta sobre la ampliación o la restricción que la política de asistencia supone en los horizontes de las trayectorias familiares. Es el orden de las protecciones colectivas el que, conceptualmente, se pone con ello en juego; en particular, la provisión de relativa estabilidad que las regulaciones instituyen ante “(...) las dificultades y los riesgos de existir como individuo” (Castel 2004, p. 466).

La primera parte del trabajo, buscando delimitar un problema de análisis,

entrecruza las nociones de política de asistencia social, familia y protección social. Ello encuadra y sustenta a la segunda parte del trabajo, en la cual se indaga sobre los programas de asistencia social actuales en función de tres ejes: sus características formales, el grado de extensión y de profundidad que alcanzan y, como una primera aproximación a la cuestión, las categorías y los principios que los estructuran.

Se trabajó a partir de documentos oficiales de los programas disponibles en páginas web gubernamentales (fuentes estadísticas, leyes y decretos) y estudios *sobre* los mismos. Procurando distancia respecto de la visión pragmática de la política pública y en base a los planteos formales de los programas y sus fundamentos, se propone un enfoque interpretativo orientado hacia el sentido de la intervención social, hacia el significado en el modo de intervenir.

## 2. Política de asistencia social, familia y protección social. Construir el problema desde el ámbito microsocioal

### 2.1. Las protecciones y los interrogantes sobre las transferencias monetarias

Indagamos sobre los programas de asistencia pero teniendo, como referencia más amplia, el problema de la generación de condiciones afirmativas

para las familias que contribuyan a ampliar, en alguna medida, sus márgenes de acción. Las preguntas expuestas a continuación bosquejan, precisamente, esta cuestión. La intención de dar respuesta a estos interrogantes excede a los objetivos del presente trabajo, sin embargo los mismos aportan un marco general de referencia.

- ¿La intensificación del esquema de protecciones sociales orientado a familias en condiciones de pobreza estructural, que tuvo lugar en Argentina en la última década, logra en algún sentido disminuir el grado de incertidumbre e inestabilidad permanente que atraviesa la vida cotidiana de esos sectores? Si se subrayan los fuertes condicionantes de origen de las familias destinatarias de estas políticas, ¿en qué medida el sostenimiento de instancias de protección y asistencia provee un sostén capaz de hacer más controlable el porvenir, ensanchar los márgenes de acción y tornar más plausibles las expectativas de las familias destinatarias?
- ¿Cuál es la incidencia que logran un conjunto heterogéneo de políticas de asistencia y protección que asumen, con mayor fuerza desde 2009, la forma de transferencias monetarias? ¿Cuáles son los efectos de las políticas de asistencia social más recientes si lo que se pone como elemento central del análisis es, específicamente, la

cuestión de la cohesión y del vínculo social?

- ¿Hasta qué punto la política de asistencia y protección es capaz de resquebrajar trayectorias ancladas a situaciones de exclusión? ¿Qué papel le cabe a la asistencia en relación a aquellos grupos sociales que, históricamente, no gozaron de los derechos asociados al trabajo como base de la protección? ¿Cuáles son las restricciones estructurales de estas políticas para intervenir, precisamente, sobre la “desigualdad persistente” (Tilly 2000)?
- ¿Qué pasa, sociológicamente hablando, cuando estos soportes mínimos son proporcionados por medio de políticas de asistencia y no se derivan de la relación de los sujetos con el mundo del trabajo? ¿Cuáles son los límites si la extensión e intensificación de las protecciones sociales, en alguna medida, toma como apoyo “lo asistencial”? ¿Qué es capaz de proveer, en suma, la asistencia en términos de protecciones colectivas? ¿Cuáles son las condiciones y las formas que deben asumir los programas de asistencia para proporcionar protección? ¿Cómo volver a pensar la asistencia, en la actual coyuntura social y política, sin que socialmente sea asumida con un grado de devaluación hacia las familias que la reciben?

Haciendo una síntesis, definimos el problema de análisis en *el cruce* de dos

cuestiones. Por una parte, si se privilegia la mirada sobre los fuertes condicionantes de origen y la inestabilidad del repertorio de estrategias que las familias despliegan en la perspectiva de garantizar su reproducción, es una cuestión central que el aumento cualitativo y cuantitativo de las protecciones contribuye, en cierto sentido, a estabilizar la experiencia social de dichas familias. Pero es necesario poner en cuestión el modo particular, y las condiciones de contexto más generales, en que se da esa expansión, asumiendo la forma de transferencias monetarias. *Debido a que, no en cualquier caso ni realizada de cualquier modo, esa forma va a conducir a un soporte efectivo de protección para las familias.*

## 2.2. La familia como sujeto colectivo

Conceptualmente, ubicamos al ámbito familiar como una dimensión inherente a la intervención; una dimensión en la cual, de modo directo, la intervención pública se referencia. El estudio de las políticas de asistencia social expresa, con particular claridad, la forma en que el dominio de lo familiar es recreado, como espacio de intervención pública; es decir, manifiesta cómo se reactualiza y constituye el ámbito familiar en tanto objeto de acción social. Toda intervención social específica para la familia, implícita o explícitamente, un determinado lugar: “cuando estudiamos las variaciones internacionales en los derechos sociales y en la estratificación del bienestar, encontramos

ordenamientos diferentes entre Estado, mercado y familia” (Esping-Andersen 1993, p. 47).

Haciendo una breve alusión histórica, decimos que la proyección hacia la vida familiar es una temática *reactualizada* ya que sus cimientos se anclan a los propios orígenes de la asistencia social. A finales del S XIX y principios de XX, la familia, en su relación con la organización social, fue objeto privilegiado de intervención, devino un ámbito decisivo para los incipientes Estados modernos y constituyó el andamiaje preciso para el desarrollo de dispositivos cada vez más complejos (Donzelot 1998). Los mandatos familiaristas, que entonces revistieron pautas moralizantes e higienistas, ocuparon un lugar significativo: “(m)aravilloso mecanismo, puesto que permite responder a la marginalidad con una desposesión casi total de los derechos privados y favorecer la integración positiva, la renuncia a la cuestión del derecho político por la búsqueda privada del bienestar” (Donzelot 1998, p. 95). De modo tal, se señala “la fuerza moralizadora de las prácticas que confluyen hacia la formación del campo de lo social, en cuyo centro se encuentra la familia” (Merklen 2013, p. 63).

Retomando el análisis, mencionábamos que, como referencia empírica, en este caso se consideran a un conjunto de programas sociales representativo de la forma que asume la intervención pública hacia familias (y en algunos ca-

tos, hacia individuos) ubicadas en una posición de mayor fragilidad social. Esa posición es nombrada, en los planes formales de los programas, de dos modos: la forma más abarcativa, las define en función de su inscripción en el sector de la economía informal y, la forma más determinada o específica, las define formando parte de *aquellos grupos identificados como más vulnerables*. En ambos casos, en lo inmediatamente concreto, los ingresos familiares son la referencia para el acceso a estos programas sociales, incluso en el caso de aquellos, como el Programa Progresar, que están orientados hacia individuos.

Se esboza aquí un punto de vista centrado en la política de asistencia social a partir de definir a la familia como unidad de análisis. Es un punto de vista micros social en tanto privilegia, en la comprensión del tema, la forma en que las familias destinatarias de asistencia recrean el mundo social, en tanto universo intersubjetivo, aunque reconociendo que la posición ocupada en el espacio social constituye el eje ordenador y condicionante de dicho universo.

Definimos a la familia como *sujeto colectivo* en dos sentidos relacionados. La familia como “sujeto de estrategias de reproducción” actúa “como una suerte de sujeto colectivo y no como un simple agregado de individuos: las decisiones que se toman, las opciones y los caminos elegidos, son el producto a la vez, de mecanismos de integración y de lucha” (Gutiérrez 1998, p. 161). Al

mismo tiempo, es interesante *observar la medida en que las políticas de asistencia actuales reconocen u omiten, a la vez que hacen compatibles o incompatibles, intervenciones hacia diferentes miembros de la familia y, paralelamente, ante diversos contextos, momentos y circunstancias del ciclo de vida familiar*. En este último aspecto, consideramos, siguiendo a Bertranou y Maurizio (2012, p. 6), que “es necesario avanzar en la integración de los diferentes componentes que deberían formar parte del sistema de protección social, prestando atención en forma más amplia a la matriz de riesgos y vulnerabilidades que enfrentan los distintos hogares según su composición”.

### 2.3. El concepto de protección social

Las preguntas realizadas al comienzo del apartado rondan en torno al rol que a las políticas de protección social les cabe respecto de los grupos más vulnerables; relacionando el concepto con las transferencias monetarias, en particular. Ese es un eje orientador; sin embargo, en términos conceptuales, situamos a la protección social traspasando la asistencia: fortaleciendo los soportes sociales necesarios para la construcción del individuo moderno. Desarrollamos brevemente el concepto.

Tomando a Castel (2010, p. 189), se asigna a la protección social una dimensión socio-antropológica al vincularla directamente con “el basamento de recursos y derechos que proporciona al individuo moderno y que le

permitió convertirse en un miembro de la sociedad con derechos propio”. En ese sentido, “(e)l individuo no es dado sino construido, y la historia social muestra sin lugar a dudas que esta construcción de un individuo moderno independiente fue ampliamente posibilitada por la generalización de la protección social” (Castel 2010, p. 205). “El individuo moderno fue dotado de la posibilidad de existir como un sujeto capaz de guirarse a sí mismo gracias a la instauración de regulaciones colectivas (Merklen 2013, p. 65)”. Se pone de manifiesto, con ello, la fuerte relación que marca este autor entre la independencia absoluta de un individuo y su completa falta de consistencia: “es un puro individuo, y por ello es completamente careciente” (Castel 2004, p. 468).

La perspectiva socio-histórica de Castel muestra, precisamente, cómo “el movimiento de autonomización de los individuos necesitaría, pues, condiciones sociales” y, a su vez, señala “la manera en que el neoliberalismo económico actual vuelve frágiles las bases sociales mismas del individualismo moderno al ensañarse con el Estado social” (Corcuff 2013, p. 112). Sobre este último aspecto, estamos asistiendo al pasaje de un “esquema generalista” de protecciones, que tiene base en la seguridad y al mundo del trabajo, hacia un “esquema minimalista”, que “(...) procede por sustracción”: aplica a todos aquellos que se encuentran por

fuera del régimen de la seguridad derivada de la relación con el trabajo (Castel 2010, p. 191).

La noción de protección social se vincula con arreglos *cuya naturaleza y cuyos efectos son colectivos*. Porque “la auto-protección de la sociedad”, en el sentido que le asigna Polanyi a la expresión (2003, p. 185), responde a intereses generales. A partir de su mirada histórica y antropológica, este autor clásico sostiene: “la dinámica de la sociedad moderna estuvo gobernada durante un siglo por un doble movimiento: el mercado se expandía de continuo, pero este movimiento se vio contrarrestado por otro que frenó la expansión en direcciones definidas. Tal movimiento contrario era vital para la protección de la sociedad, pero en última instancia resultaba incompatible con la autorregulación del mercado, y por ende con el propio sistema de mercado (Polanyi 2003, p. 185)”. Es en función de los efectos “dislocadores” del mercado que el autor establece la relevancia de la “cobertura protectora” de la política social: su capacidad de producir un movimiento en dirección contraria a “los efectos del desamparo social” (Polanyi 2003, p. 123).

Al mismo tiempo, corresponde asimilar la función de protección en su carácter duradero y estable; es decir, no circunstancial. Danani (2013, pp. 5-6) sostiene que “(...) las sociedades capitalistas -cuyo funcionamiento “normal” permanentemente amenaza la vida

humana, y no supuestas anomalías, disfuncionalidades o fricciones más o menos ocasionales- han de ser interpeladas también permanentemente por exigencias de protección y seguridad”. En esa línea, Merklen (2013, p. 67) expresa: “cuando sabemos cuánto han sufrido siempre las clases populares por la inestabilidad y el desarraigo permanente a los que los somete el capitalismo cuando se libra a sí mismo, comprendemos la importancia de una seguridad social que dé lugar a tiempos más largos y previsibles, porque la exposición al riesgo es menor”. Es factible, en ese sentido, poner en cuestión la capacidad de la política social para contribuir, tomando una expresión de Kessler y Merklen (2013, p. 16), como “bases de apoyo capaces de organizar los tiempos sociales bajo la forma de la previsibilidad”.

### 3. La política de asistencia social contemporánea

#### 3.1. Los programas de asistencia.

##### *Características y tipo de cobertura*

El último decenio ha sido un tiempo de transformaciones sociales y políticas en el país. Implicancias de un proceso que se dio con contradicciones, conflictos y tensiones. Es la repolitización que tuvo el ámbito de la intervención pública, en general, lo que da lugar a las preocupaciones aquí presentadas. Cuanto menos, la introducción de cier-

tos cuestionamientos desde hace cuatro décadas no era viable, en función del carácter altamente constrictivo que asumió la política social neoliberal. Al mismo tiempo, es probable que la asistencia social sea un sector, dentro de la política social, en el cual esas contradicciones, conflictos y tensiones resuenan con especial fuerza.

No procuramos, aquí, hacer un análisis detallado por programa ni una comparación entre ellos; tampoco una crítica específica a cada formulación. En función del objetivo propuesto -caracterizar analíticamente a las intervenciones asistenciales y generar interrogantes que pongan en cuestión su capacidad de protección social- abordamos las características sobresalientes de cada programa, *buscando trazar las líneas más relevantes que componen el actual escenario de la política de asistencia*. Se introducen a los programas de referencia, según su momento de inicio.

#### A) Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNISA) “El hambre más urgente”

Esta política se inicia en septiembre de 2003, un punto crítico de emergencia social, política y económica, con el 54 % de la población por debajo de la línea de pobreza y habiéndose decretado, en enero de 2002, el estado de emergencia alimentaria en el país. Se conformó en política de Estado en el contexto de la campaña “El hambre más urgente”, impulsada por el diario La Nación, Poder Ciuda-

dano y Red Solidaria y otras organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación (Aulicino y Díaz Langou 2012). Constituyó una de las tres líneas de política social implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en dicho momento, junto con el Programa Manos a la Obra, vinculado a la economía social, y el Programa Familias por la Inclusión Social, una intervención típica de transferencias monetarias condicionadas.

La normativa que rige este Plan federal es la Ley 25.724, sancionada a fines del 2002. Formalmente, está destinado a cubrir requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza, estableciendo prioridad hacia lo/as niño/as menores de 5 años y embarazadas (Resolución MDS 2040-2003). “Articula los distintos programas de carácter alimentario preexistentes bajo el formato de un plan, apuntando a eliminar la fragmentación (...)”. El Plan posee diversos componentes, pero el que tomamos aquí es la asistencia alimentaria directa a “familias vulnerables” mediante la entrega de módulos, tickets o tarjetas para la compra de alimentos. “Este es el eje central del Plan, el que ocupa la mayor carga presupuestaria y la mayor cobertura” (MDS s/f, presentación).

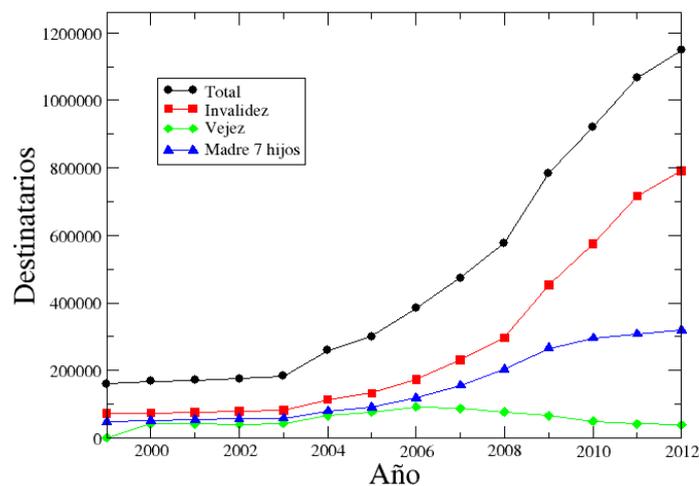
El monto mensual otorgado varía en cada provincia, en tanto se destinan los fondos enviados por el Ministerio nacional sumado a los aportes provinciales y

municipales. “Las provincias y los municipios que adhieran definirán el nivel de participación financiera y de asignación de recursos propios” (Resolución MDS 2040-2003). La cobertura alcanza, según datos de 2013, a 1,7 millón de familias (“Memorias detallada del estado de la Nación, 2013”), de los cuales aproximadamente 1,5 millón acceden a tarjeta alimentaria (MDS, s/f presentación). La incorporación al programa se realiza a través de las instancias municipales o provinciales mediante el cumplimiento de criterios de elegibilidad. Existen lineamientos generales, pero cada provincia cuenta con un margen para especificar tanto líneas de acción como el modo de selección de lo/as destinatario/as. Las líneas de acción, la definición de destinatario/as y las formas locales de implementación son heterogéneas en cada provincia (puede verse, Aulicino y Díaz Langou, 2012). El programa no es excluyente respecto de ningún otro plan, sin embargo se da prioridad a aquellas familias consideradas en contexto de mayor riesgo social.

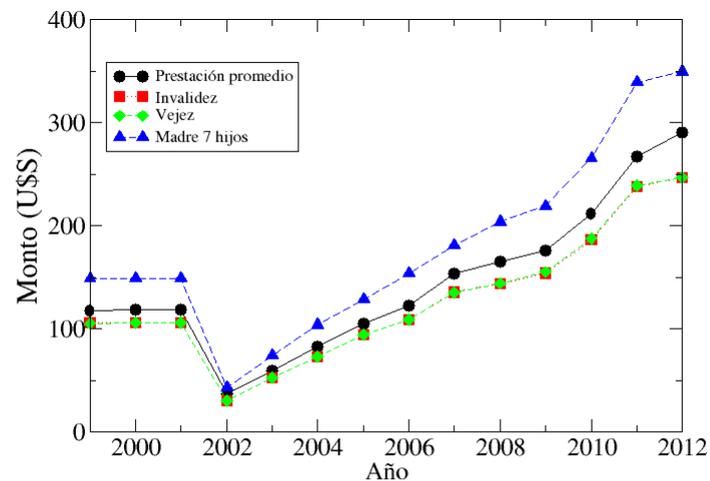
#### B) Pensiones No Contributivas (PNC)

Las Pensiones Asistenciales son parte del Programa de Pensiones No Contributivas (PNC) junto a las pensiones graciables y las Pensiones por Leyes Especiales. Las pensiones asistenciales se destinan a tres grupos específicos: madres de 7 o más hijos, discapacitado/as y adultos mayores de 70 años. La orientación de esta política es hacia

**Gráfico 1: Cantidad de destinatario/as de Pensiones Asistenciales, periodo 1999-2012**



**Gráfico 2: Monto promedio de Pensiones Asistenciales, periodo 1999-2012. Se utilizó el valor medio de compra y venta en un día de la última semana de diciembre de cada año**



Fuente de ambos gráficos: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seg. Social de la Nación (2012), Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Segundo Trimestre 2012.

sectores que se encuentran desprotegidos de cualquier régimen de previsión y que, al mismo tiempo, no cuentan con otros recursos de subsistencia. Para acceder a una pensión asistencial son comprobados los medios de vida del/a destinatario/a (no debe poseer bienes ni ingresos propios, tampoco estar asistido por otro tipo de prestación contributiva o no contributiva) y de su familia (no debe tener parientes obligados legalmente a brindarle apoyo económico o, si existen, deben estar impedidos para poder hacerlo).

Esta política es previa al periodo analizado: “las pensiones graciales del Congreso y las asistenciales de vejez datan del año 1948, mientras que las asistenciales para madres de 7 hijos o más corresponden a una ley del año 1989. De esta manera, en un momento del tiempo, se consolidan los distintos beneficios legislados en un marco general (...)”. “(A)l igual que otros subsistemas de la protección social en Argentina”, se construyó “a partir de un marco legal que evoluciona en el tiempo en forma fragmentada y sin coordinación” (Bertranou y Grushka 2002, p. 38).

Por los motivos que se sintetizan, consideramos que las Pensiones Asistenciales atravesaron un *proceso de recomposición, tanto en extensión como en intensidad*. Primero, la extensión de la cobertura se amplió fuertemente. Hasta el 2003, una pensión no contributiva solo se otorgaba a partir de la baja, por

fallecimiento o pérdida de derecho, de un beneficio preexistente; mientras que actualmente pueden acceder todas las personas que reúnan las condiciones que se establecen. En 1999, la cobertura de las pensiones asistenciales era de 164 mil personas; en junio de 2012, alcanzó a casi 1,2 millones. La evolución de la cobertura, para el periodo 1999-2012, puede verse en el gráfico 1. En 2013, 1,4 millones de personas son titulares de Pensiones No Contributivas (dato que incluye, además de las asistenciales, a las pensiones graciales y por leyes especiales, “Memorias del estado de la Nación”, 2013).

En función de ciertas incompatibilidades que las pensiones tienen, algunos estudios cuestionan su universalidad. Por ejemplo, en el caso de la pensión por vejez esas incompatibilidades son: la percepción, por parte del cónyuge, de cualquier beneficio asistencial; la existencia de parientes con obligación legal de prestar alimentos; y el requisito de cumplir al menos 40 años de residencia en el país para personas inmigrantes (Campos 2005). Existiendo así una serie de restricciones, pueden incorporarse a este programa, no obstante, la totalidad de las personas que reúnan los requisitos establecidos; y la asignación otorgada se sostiene en el tiempo mientras persistan las condiciones que la originaron.

Segundo, el monto mensual asignado está sujeto a incrementos, sostenidamente. El monto se asocia, por ley, al valor

de la jubilación mínima y, en octubre de 2008, la Ley 26.417 estableció el aumento automático dos veces al año, en marzo y en septiembre, para todas las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino. El aumento del monto promedio de las Pensiones Asistenciales, en dólares, puede verse en el gráfico 2. En esa progresión, debe considerarse que en los años 1991-2002 estuvo vigente el plan de “convertibilidad” que estableció una paridad entre el peso y el dólar. Los datos que se tomaron tienen un valor nominal en pesos pero se optó por expresar el incremento en dólares<sup>3</sup>, dado el contexto inflacionario -cuestión en torno a la cual, a su vez, existen controversias- y a fin de tener una referencia relativamente más precisa.

En la actualidad, el monto de las pensiones alcanza a \$3200 (u\$s 385<sup>4</sup>) para madres de 7 o más hijos (el equivalente del valor de la jubilación mínima) y a 2240\$ (269 u\$s) para las otras dos pensiones (equivalente al 70% de dicho monto). Como referencia, se menciona que el salario mínimo es de \$ 3600 (u\$s 433).

### C) Programa Argentina Trabaja (PRIST) y la Línea Ellas Hacen

Este programa social, llevado a cabo desde 2009 por el Ministerio de Desa-

3. Se utilizó el valor medio de compra y venta en un día de la última semana de diciembre de cada año.

4. Un dólar = 8.3 pesos (cotización 12/09/14).

rollo Social de la Nación, se vincula a la economía social. El programa alcanzó en 2013, a más de 200 mil cooperativas de las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Corrientes, Mendoza, Entre Ríos, Salta, Santiago del Estero, San Juan, La Rioja, Río Negro, Misiones, Chaco, Formosa, Catamarca y San Luis (“Memorias del Estado de la Nación”, 2013). En comparación con la AUH, esta política ha sido tomada en menor medida como objeto de análisis. Desde su implementación, ha desatado una serie de controversias en los medios de comunicación, protestas en las calles y desde el ámbito académico (Guimenez y Hopp 2011).

El objetivo explícito es “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores (...). Asimismo, y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (Resolución 3182/2009, MDS). El planteo formula, de tal modo, *un cruce entre la asistencia mediante la asignación de ingresos y la generación de trabajo.*

El salario percibido por lo/as cooperativistas, actualmente, es de 1200\$,

más 800\$ por presentismo y productividad. Un total de \$ 2000 (u\$s 241). Cuentan con aportes jubilatorios y obra social, al estar inscripto/as como monotributistas sociales, y la posibilidad de acceder a la AUH y a la AUE, por sus hija/os menores de edad y por nacer. El programa exige a lo/as destinatario/as, como contraprestación, el cumplimiento de 40 hs. realizando diversas tareas comunitarias, cuyos componentes son: “saneamiento integral del hábitat, obradores comunitarios y talleres productivos para el mejoramiento de viviendas y patrimonio comunitario, saneamiento integral de cuencas” (MDS, “Guía informativa del programa”). El programa plantea la posibilidad, en articulación con el Ministerio de Educación, de terminalidad educativa; siendo este un eje importante si se toma en cuenta que el 81% de lo/as destinatario/as no finalizó estudios secundarios (MDS 2014, “Primer informe Ellas Hacen”).

Lo/as destinatario/as no deben contar con ingresos provenientes de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial (a excepción de prestaciones alimentarias). Los criterios de elegibilidad del programa son: pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad, estar desocupado, domiciliarse en localidades de implementación del programa (se eligieron los cordones periféricos de los aglomerados urbanos considerados más vulnerables según el índice de NBI

y la tasa de desocupación), no recibir otra prestación monetaria y estar inscripto en una cooperativa de trabajo. Como fuentes de verificación, se realiza un cruce de base de datos tributaria y social (SINTyS y AFIP) y “un informe de la condición socio-económica familiar confeccionado por profesional idóneo” (MDS, “Proceso de aprobación para la incorporación”). La incorporación al programa se realiza a través de instancias municipales y referentes barriales; varios estudios cuestionan este aspecto en importante medida. Según plantea Lo Vuolo (2010, p. 10), “son muchos los filtros establecidos por relaciones personales entre quienes tienen el poder de entregar el beneficio y quienes lo reclaman”.

En febrero de 2013, se lanzó una línea dentro de este programa, denominada **Ellas Hacen**. Esta línea de acción se dirige a mujeres desocupadas, priorizando jefas de hogar con hijos discapacitados o tres o más hijos a cargo, o que padecen violencia de género, y viven en villas y asentamientos o barrios emergentes; “por considerar que constituyen el “núcleo duro” de la vulnerabilidad y exclusión socio-ocupacional” (MDS 2014, “Primer informe Ellas Hacen”).

Su creación incluye, según datos del 2013, a casi 99 mil cooperativistas (MDS 2014, “Primer informe Ellas Hacen”). Es decir, el 50% de la cantidad de destinatario/as del Argentina Trabaja. La implementación se enfoca

en los grandes aglomerados urbanos donde se desarrolla el Programa de Ingreso Social con Trabajo pero incluyendo, en este caso, a las villas de emergencia de CABA. A la realización de las actividades propuestas por el programa, las mujeres deben destinarles 4 hs. diarias, los 5 días hábiles, o 20 horas semanales: quienes forman parte del programa pueden capacitarse, y terminar los estudios primarios y/o secundarios, participar de capacitaciones en oficios asociados a la construcción, formación integral sobre derechos, cooperativismo y economía social, perspectiva de género y ciudadanía urbana, entre otros.

### **E) La Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE)**

Desde 2009, tiene lugar en Argentina esta asignación no contributiva que se destina a las familias de trabajador/as informales o desocupado/as y es equivalente a la asignación percibida por lo/as hijo/as de los trabajadores formales. Se crea un subsistema no contributivo de asignaciones familiares; es decir, la transferencia monetaria se incorpora como parte del sistema de seguridad social. “En lo que respecta a la institucionalidad, la AUH ha sido diseñada en directa conexión con el sistema contributivo de seguridad social, en el sentido que busca universalizar el sistema de asignaciones familiares para

niños y adolescentes de trabajadores formales, ya existente” (Bertranou y Maurizio 2012, p. 5).

En América Latina, existen solo dos políticas similares: el programa uruguayo Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (NRAF) que supone mayor equidad en el sistema de seguridad social en tanto asigna cobertura más allá de la situación de empleo formal o informal del/a jefe/a de hogar; y, en menor medida, el programa chileno -Subsidio Único Familiar (SUF)- de asignaciones familiares que da cobertura, con un monto exiguo en comparación con las prestaciones de transferencias monetarias condicionadas de otros países de la región, a quienes están por fuera del sistema de asignaciones familiares contributivo (Cifra CTA 2010). “Contrariamente a las experiencias de otros países en América Latina, la AUH no fue creada como un programa ad-hoc, sino que forma parte de la seguridad social” (Bertranou y Maurizio 2012, p. 3)

La acción de la AUH se dirige a hogares con hijo/as menores de 18 años e ingresos menores al salario mínimo, a monotributistas sociales y a empleadas domésticas. Aunque se privilegia a la madre como receptora de la asignación, la intervención se orienta a niño/as y adolescentes. La definición de la población a la que se dirige la acción deja de vincularse a la condición de pobreza, para asociarse a una categoría ocupacional (Hintze y Costa, 2011).

El monto de la transferencia es de \$644 por hijo/a (u\$s 77), hasta un máximo de cinco, y de \$2100 (u\$s 253) en el caso de hijo/a con discapacidad, sin límite de edad. El pago se realiza en un 80% de forma mensual mientras que monto restante se otorga, una vez por año, luego de la presentación de los requisitos que se solicitan: el cumplimiento de escolaridad, control sanitario y plan de vacunación; requisitos que no deben cumplir los trabajadores formales inscriptos en el sistema contributivo. Según datos actuales, su cobertura se extiende a 3,3 millones niño/as y adolescentes, cifra que representa a un total de 1,8 millones de familias (Anses, 2014).

A partir de la introducción de la AUH, el sistema de asignaciones familiares queda con tres componentes: el componente contributivo, la “Asignación Familiar Contributiva” (iniciada en 1957); el componente de “Deducción o Crédito Fiscal” (surgido en 1932) destinada a los asalariados de mayores ingresos que están comprendidos bajo el impuesto a las ganancias; y el componente no contributivo, la AUH (Bertranou y Maurizio 2012). Este componente daría cobertura el 38% de lo/as niño/s y adolescentes, suponiendo que se hallen inscriptos todos lo/as destinatario/as que cumplen con los requisitos (OIT 2010, p. 37).

La Asignación Universal por Embarazo (AUE), iniciada en 2011, sigue el modelo de la AUH. Está destinada a

mujeres embarazadas desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo. Como objetivo manifiesto, el programa enfatiza la necesidad de “(...) proteger tanto a las mujeres embarazadas como a los hijos por nacer, de tal forma de brindar programas públicos de atención de diagnóstico oportuno, disminuyendo de esta forma los índices de mortalidad maternal, perinatal, neonatal e infantil” (Resolución 235, Anses). La población destinataria y el monto transferido es similar a la AUH; mientras que, como condicionalidad, deben cumplirse controles médicos. El programa se extiende actualmente a 65 mil destinatarias, según datos de 2013 (Anses 2013).

### **D) Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (Prog.es.ar)**

Lanzado en enero de 2014, este programa tiene como objetivo explícito generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre 18 y 24 años. Está destinado a jóvenes, en esa franja etaria, siempre que los mismos o sus familias se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal o formal, o sean titulares de una prestación previsional con ingresos que no superen a tres salarios mínimo, vital y móvil (\$14148, u\$s 1704)<sup>5</sup>.

5. En el momento de revisión del presente artículo.

**Cuadro 1. Características de las políticas de transferencias monetarias de base no contributiva destinadas a individuos y familias**

Programas	Seguridad Alimentaria	Argentina Trabaja	Ellas Hacén	Pensiones Asistenciales	Progresar	AUH	AUE
<b>Inicio</b>	2003	2009	2013	Previas al 2003	2014	2009	2011
<b>Objetivo explícito</b>	Cubrir los requisitos nutricionales de grupos específicos. Recuperar el derecho a comer en casa	Creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional y desarrollo de capacidades humanas y sociales de población desocupada con situación de alta vulnerabilidad social	El desarrollo de las capacidades humanas y sociales de las mujeres jefas de hogar, la formación en acción con perspectiva de género, la promoción de la participación comunitaria para el mejoramiento de infraestructura urbana en villas y asentamientos y la terminación de estudios básicos en población de alta vulnerabilidad socio-laboral	Conformar una herramienta sustantiva de protección de todos los ciudadanos que no acceden al sistema contributivo de la seguridad social	Generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre 18 y 24 años	Creación de un subsistema no contributivo de asignaciones destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la Rep. Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la ley 24.714 y pertenezcan a familias desocupadas o que se desempeñan en la economía informal	Proteger tanto a las mujeres embarazadas como a los hijos por nacer, de forma tal de brindar programas públicos de atención de diagnóstico oportuno, disminuyendo los índices de mortalidad material, perinatal, neonatal e infantil
<b>Monto (dolares)</b>	Varía según provincia	Salario \$ <b>1200</b> Presentismo y productividad \$ <b>800</b> (u\$s <b>241</b> )  Más AUH y AUE	Salario \$ <b>1200</b> Presentismo y productividad \$ <b>800</b> ( u\$s <b>241</b> )  Más AUH y AUE	\$ <b>3.200</b> pensión de madre de 7 o más hijos. ( u\$s <b>385</b> )  \$ <b>2240</b> , pensión por vejez y discapacidad ( u\$s <b>269</b> )	\$ <b>900</b> (Con retención del 20%) ( u\$s <b>108</b> )	\$ <b>644</b> por hijo/a ( u\$s <b>77</b> )  (\$ 2100 hijo/a con discapacidad, u\$s 253 )  (Con retención del 20%)	\$ <b>644</b> ( u\$s <b>77</b> )  (Con retención del 20%)
<b>Cantidad de destinatarios</b>	<b>1,5 millones</b> <sup>1</sup> (al 2009)	<b>208 mil</b> (al 2013)	<b>99 mil</b> (al 2014)	<b>1,4 millones</b> <sup>2</sup> (al 2013)	<b>570 mil</b>  (Población en condiciones de acceder: 1,2 millones)	<b>3,3 millones</b> (1,8 millones de familias) (al 2014)	<b>65 mil</b>  (a junio de 2013)

Programas	Seguridad Alimentaria	Argentina Trabaja	Ellas Hacén	Pensiones Asistenciales	Progresar	AUH	AUE
<b>Inicio</b>	2003	2009	2013	Previas al 2003	2014	2009	2011
<b>Condicionalidad</b>	No hay	Trabajo cooperativo de 40 hs. semanales. Tareas comunitarias de saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento espacios verdes, viviendas, etc.	Participación en actividades 20 hs. semanales: alfabetización y terminalidad educativa; cursos sobre plomería y formación profesional; etc.	No hay	Iniciar o completar estudios en cualquier nivel educativo o capacitación en oficios. Presentar anualmente control de salud	Cumplimiento de controles sanitarios, plan de vacunación y ciclo escolar	Cumplimiento de controles médicos

Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales de los programas (citados, por programa, en la bibliografía) e información estadística (Memorias del estado de la Nación 2013, Primer Informe Ellas Hacén, 2014 y Anses 2014 y 2013).

**Notas**

1. Del total de lo/as destinatario/as, en 2009, más de 1,5 millones percibe tarjeta alimentaria (MDS s/f, presentación). Según datos de 2013, el total de destinatarios es 1,7 millones, incluyendo módulos, tickets o tarjeta alimentaria (Memorias del estado de la Nación, 2013).
2. Este dato incluye, además de las pensiones asistenciales, a las pensiones graciables y por leyes especiales.

El programa exige a sus destinatario/as iniciar o completar los estudios o realizar cursos de formación profesional, en todos los niveles educativos habilitados por la Ley de Educación Nacional: primario, secundario, terciario, universitario, centros habilitados para el Plan Fines del Ministerio de Educación, Bachilleratos Populares y Centros de Formación Profesional

registrados ante el Ministerio de Educación o el Ministerio de Trabajo. A su vez, el programa propone formalmente la provisión de espacios para el cuidado de hijo/as a cargo, si fuera necesario.

No se hallaron datos oficiales de Anses sobre la cantidad de inscriptos. En los anuncios de prensa realizados en el mes de marzo de 2015 sobre varias modificaciones realizadas en el programa (ver nota de Prensa Anses del 12/03/15), se manifiesta que la cantidad de inscriptos es de 570 mil

lo, se anunciaron modificaciones. Anteriormente, el límite era de un salario mínimo, vital y móvil (3600, u\$s 433), no de tres.

y que la población que, hipotéticamente, reúne los requisitos para ser alcanzada por el programa, de acuerdo a los cambios introducidos, podría eventualmente ascender a 1 millón 200 mil.

El monto mensual de la transferencia, de acuerdo a las modificaciones anunciadas, pasa de \$600 (u\$s 72) a \$900 (u\$s 108), con retención del 20% otorgada posteriormente al cumplimiento de las exigencias mencionadas. Así, lo/as jóvenes perciben \$720 a partir de la inscripción y \$180 les es retenido mensualmente. Se ingresa al programa mediante declaración jurada relativa a los requisitos exigidos. El monto de la prestación, según el decreto 84/2014, puede ser modificado por el Poder Ejecutivo Nacional; sin embargo no se especifica ningún criterio para realizarlo.

### 3.2. Extensión y heterogeneidad en el campo de la asistencia

Volvemos sobre la idea de trazar las líneas más relevantes del actual escenario de la política de asistencia, de desgranar sus elementos significativos. Consideramos que los aspectos que se destacan a continuación permiten pensar en la idea de una reconfiguración de la política de asistencia, en el marco de un curso de acciones que, lejos de haber sido lineal, ha atravesado y reúne contradicciones y opacidades.

Se produce una significativa extensión de la cobertura de las transferencias mo-

netarias de base no contributiva, tanto condicionadas como no condicionadas. Extensión que se explica, básicamente, por la existencia de cuatro políticas que permiten la incorporación de la totalidad de las personas que reúnan los requisitos que cada programa establece. En concreto, se debe a:

- La creación de programas que reconocen la universalidad como tendencia -la AUH, la AUE y el Progresar-.
- La eliminación del techo presupuestario de una política pre-existente, las Pensiones Asistenciales.
- A ello se suma, con alcances variables, las intervenciones focalizadas en grupos definidos como más vulnerables, como es el caso del Plan de Seguridad Alimentaria y del Programa Argentina Trabaja.

Se expresa una heterogeneidad en la lógica y en el fundamento de la política de asistencia: entre los tipos de programas, difiere el estatuto de política pública que está en juego y el carácter por el cual la transferencia monetaria es otorgada. Como se analizará en el apartado siguiente, están presentes:

- Programas sociales en algún sentido posibles de vincular a la lógica más típica de la asistencia, comprendida como respuesta a necesidades, y que expresan un tratamiento individualizado en torno al problema social sobre el cual se interviene.

- Junto con programas sociales que amplían un componente específico del sistema de seguridad social, o bien, que extienden marcadamente la cobertura de beneficios previsionales no contributivos.

Aludimos a otras dos cuestiones, aunque las mismas no sean objeto directo de nuestra reflexión y queden solo mencionadas tangencialmente. Las incluimos, al menos en una mención, porque son una referencia importante para la comprensión del modo en que se fue configurando la asistencia *a nivel de las prácticas*. En torno a ese nivel, se buscará indagar en análisis posteriores.

Primero, el análisis del campo de la asistencia obliga a interrogar la cercanía entre la asistencia y las prácticas clientelísticas. Si se evita, como es nuestro caso, comprenderlas “desde un punto de vista alejado” (Auyero 2001, p. 177), estas prácticas se asocian a “la resolución de problemas mediante la intervención política personalizada”; aspecto que no anula, pero sí complejiza, la existencia del “control político que la distribución de favores, bienes y servicios promueve (...)” (Auyero 2001, p. 230-231). Como argumento lógico, no es dable pensar que la introducción de políticas de transferencias que, por cierto, configuran un alejamiento de la lógica clientelar -como sería el caso de las políticas iniciadas desde 2009- borre, sencillamente, relaciones de

largo anclaje expresadas en el funcionamiento cotidiano del entramado clientelar.

Segundo, deben ser mencionadas las transformaciones producidas en la organización de la asistencia, durante el periodo analizado. Recuperando dos análisis de Perelmiter (2012 y 2011), hacemos referencia a que, para el Estado nacional, “ganar proximidad territorial” ha sido un “imperativo político-organizacional de la burocracia asistencial”. La asistencia directa y los operativos asistenciales en territorio, la respuesta a cartas, la visita del “Ministerio” a las familias, la intervención y el vínculo asistencial personalizado, el trabajo territorial, el trato particularizado de problemas sociales junto con la extensión de la gestión en territorio a través de los centros de atención locales (CDRs y CICs), son aspectos que fueron especificando una metodología asistencial. Su peso simbólico más fuerte es la mistificación del vínculo asistencial con el Ministerio Nacional.

Consideramos que la sustancial extensión de la cobertura, la heterogeneidad en la lógica y en el fundamento de la intervención, la diversidad de aristas presentes en las prácticas asistenciales, tanto en aquellas pre-existentes como en aquellas que puedan resultar más distintivas, *son aspectos que dejan entrever la complejidad que, durante el periodo, ha reunido el ámbito de la política de asistencia.*

### 3.3. Una aproximación a las categorías y a los principios que estructuran las intervenciones

El sector social hacia el cual las políticas se orientan, el carácter que asume la intervención, la lógica que la sustenta y la concepción del sujeto destinatario son contenidos que se vieron, en parte, *resignificados*, particularmente desde 2009. Pero ¿qué distancias se produjeron? ¿Qué categorías y principios fueron puestos en discusión? ¿Qué forma fue asumiendo y cómo queda reconfigurada la política de asistencia?

Al hablar de categorías y principios aludimos a construcciones, presentes en este caso en los programas de asistencia social, que encierran una forma de comprensión particular de la vida social; y expresan, de acuerdo a la expresión de Bourdieu (1990), una “visión del mundo”. Así, las categorías y los principios que estructuran a los programas incluyen la dimensión política que toda intervención posee. Al mismo tiempo, asumimos que esas categorías y esos principios conforman, siempre, *una arena de contraposiciones*; expresión cuyo sentido “(...) nos obliga a abandonar la noción sencilla que señala que “el Estado” es una entidad coherente que actúa como tal, para adoptar otra que lo interpreta como un espacio fragmentado de luchas sobre la selección, definición, y tratamiento de “problemas sociales” (Wacquant 2012, p. 198)<sup>6</sup>.

Grassi (2003, p. 301) sostiene, en un análisis sobre la política social neoliberal, que “políticas compensatorias y de asistencia, eficientes, eficaces y amplias son inmediatamente necesarias, frente a una realidad inaceptable. Pero no puede convertirse a la asistencia en el eje de la política social de un proyecto político de integración”. Es interesante poner en juego este argumento en el contexto reciente y, atendiendo a los posibles matices, cambios y continuidades, retomar la pregunta sobre qué es capaz de proveer la asistencia en términos de protecciones colectivas y, sobre todo, bajo qué condiciones.

Antes mencionamos que, entre los programas considerados, difiere el estatuto de política pública que está en juego y el carácter por el cual la transferencia monetaria es otorgada. Es posible identificar que estos programas *se asientan en dos registros distintos; es decir, la interpretación de los modos de intervención admite dos claves de lectura diferentes*. Los límites entre estos registros, como se especificará, son, en algún caso, difusos. La aproximación propuesta es a partir de los ejes de *asistencia y protección social*.

*Un primer registro se inscribe más directamente en la asistencia social*. Las referencias son, aquí, el Programa de Seguridad Alimentaria y el Programa Argentina Trabaja. Siendo dos programas particulares, uno

---

posibilidades al concepto de campo burocrático de Bourdieu. Pero aquí lo retomamos para reflejar la complejidad del proceso de construcción de los denominados “problemas sociales”.

con eje en la asistencia alimentaria y otro con eje en el trabajo cooperativo, es posible, no obstante, encuadrarlos bajo algunos aspectos generales. Se trata de políticas destinadas a familias pobres; con focalización en aquellas identificadas como más vulnerables. En función de esa situación de mayor vulnerabilidad, se otorga asistencia.

Siendo la necesidad un criterio central en estas intervenciones, se exige, por parte de los programas, la comprobación de los medios de vida para poder acceder a las asignaciones, es decir la acreditación de la condición de pobreza. El avance y la progresión de este tipo de políticas están sujetos a un límite presupuestario y, al mismo tiempo, la permanencia de las familias en los programas requiere renovaciones periódicas. Los programas tienen una extensión significativa en su cobertura, aunque son focalizados: se sostiene centralmente la figura de la familia pobre, y sobre todo de aquellas en contexto de mayor vulnerabilidad, en cuanto a la definición del sujeto destinatario. Prevalece, en función de los aspectos mencionados, un tratamiento individualizado en torno al problema social sobre el cual se interviene.

En ningún sentido identificar un registro que se inscribe en la asistencia social implica asignarles, a priori, a los programas allí inscriptos una valoración negativa o peyorativa. Tampoco supone la asimilación inmediata de esas intervenciones a formas de acción social más

tradicionales, posibles de asociar tanto al estigma como a la moralización. Antes, es necesario contrastar la manera en que estas intervenciones se hacen presentes y contribuyen a dar forma a la vida cotidiana de los hogares sobre los cuales orientan su acción. En todo caso, debe transformarse en un interrogante la distancia que guardan esas prácticas respecto de los modos más clásicos de intervención asistencial.

*Un segundo registro puede asociarse a la protección social*. La referencia aquí considerada es la continuidad que se establece en la línea de la AUH, la AUE y el Programa Progresar. Estas políticas representan un giro significativo dentro del campo de la política de asistencia. Coinciden en estar orientadas a familias que se desempeñan en la economía informal: equiparan salarios familiares de los hijos menores de 18 años y capacitan a lo/as hijo/as mayores de 18 años. No se requiere la comprobación de medios de vida para acceder a estos programas y se reconoce la universalidad como tendencia; al mismo tiempo que su acceso es irrestricto y sostenido en el tiempo. Elementos que expresan un abordaje más *de conjunto* sobre los problemas sociales que, en cada caso, se pretende abordar.

En los programas que ubicamos más próximos a la noción de protección social, prevalece la figura del trabajador, en cuanto a la definición del sujeto destinatario. Estos programas suponen una delimitación que, en términos re-

lativos, amplía la propia responsabilidad del Estado en torno al problema sobre el cual interviene (Rizzo 2013a y 2013b<sup>7</sup>): debido a que se amplía e intensifica el esquema de protección social no contributivo.

No argumentamos, con ello, que deja de delegarse desde el Estado a las familias la responsabilidad por la condición de pobreza. De hecho, por ejemplo, la obligatoriedad de determinadas prácticas, que operan como condicionantes de la recepción mensual de la asignación monetaria, admite ser leída desde esa perspectiva.

Sin embargo, dando un giro al planteo, este tipo de políticas probablemente no se estructuran desde esa lógica (la de la res-

ponsabilización individual); no sería ese su anclaje predominante. La perspectiva de una “intervención sobre el otro” es un aspecto extendido en las políticas de individuación contemporáneas (Merklen 2013, p. 76); intervención vinculada a un discurso sobreideologizado en torno a la responsabilización individual (y familiar), un discurso que tiende a personalizar la política social. Subyace en esta concepción la idea de “la reversión del principio de deuda” (Astier citada en Merklen 2013, p. 80): “el hecho de beneficiarse de la solidaridad colectiva se canjea por un comportamiento muy particular: activarse”. Como consecuencia, “ya no es la sociedad la que está en deuda con los más desfavorecidos sino que son los beneficiarios de las políticas sociales quienes contratan una deuda con la sociedad que los ayuda y deben en consecuencia hacer algo (activarse) para devolver lo recibido” (Merklen 2013, p. 81). Algunas de las premisas esbozadas hacen sospechar que no serían esos principios los pilares sobre los cuales se *sostienen* este conjunto de intervenciones, *aunque ciertos rasgos estén presentes*.

Es el *encadenamiento entre asistencia y trabajo no registrado* uno de los aspectos más intrincados que instalan este tipo de políticas. Se evidencian dos cuestiones:

- Si asumimos que este encadenamiento produce un grado de reconocimiento de la desprotección que se deriva de las condiciones de trabajo, es factible sostener que, en cierta ma-

**Cuadro 2. Aproximación a las categorías y a los principios que estructuran las intervenciones - Políticas de transferencias monetarias destinadas a individuos y familias**

Orientación	Asistencia	Asistencia / Protección	Protección
Programas	Alimentario, Argentina Trabaja, Ellas Hacen	Pensiones no contributivas	AUH, AUE, Progresar
Sector social hacia el cual se orienta la acción	Familias pobres identificadas como más vulnerables	Familias que se desempeñan, o cuyas trayectorias laborales estuvieron históricamente ancladas, en la economía informal	
Carácter que asume la intervención	Otorgar asistencia mínima en función de la situación de necesidad.	Otorgar asistencia sostenida a los individuos y familias desprotegidas de regímenes de previsión y carentes de recursos propios que permitan su subsistencia	Equiparar las asignaciones familiares de lo/s hijo/as menores de 18 años, provenientes de familias de trabajador/as informales, con las asignaciones de lo/as hijo/as de los trabajador/as formales.  Capacitar a los jóvenes de entre 18 y 24 años provenientes de familias del mismo sector.
Lógica de la intervención	Abordaje individualizado sobre el problema social  Con comprobación de medios de vida Demostración de la condición de pobreza  Focalizado en grupos vulnerables, con progresión según límite presupuestario y sujeto a renovaciones	Abordaje de conjunto sobre el problema social  Con comprobación de medios de vida / Demostración de la condición de pobreza  De tendencia universal, con acceso irrestricto y sostenido en el tiempo. Es Pueden incorporarse de la totalidad de personas que reúnan los requisitos establecidos	Sin comprobación de medios de vida
Concepción del sujeto destinatario	Se sostiene la figura de la familia pobre como destinataria de la asistencia	Se entremezcla la condición de no estar inscripto en ningún sistema previsional con la condición de pobreza y la ausencia de medios de vida propios y del grupo familiar	Prevalece la figura del/a trabajador/a (o su familia) como destinatario/a. Se formaliza la relación entre estas transferencias monetarias y el empleo informal. Se reconoce, en alguna medida, la desprotección que se deriva de las condiciones de trabajo.

Fuente: Elaboración propia derivada del análisis de los documentos oficiales de los programas (citados, por programa, en la bibliografía).

nera, *se remoldea la política de asistencia sobre la base del trabajo*; se remoldea, parcialmente, de acuerdo al fundamento de la vulneración de derechos que supone el trabajo informal.

- Este encadenamiento *formaliza en lugar complementario* respecto de los ingresos que las familias obtienen a través de empleos informales (e incluso, en el caso del Programa Progresar la relación entre asistencia y trabajo formal con salario menor al mínimo, vital y móvil). En relación a ello, *la dualización* que pueda establecerse entre los distintos grupos sociales, según estén alcanzados por esquemas de protección de base contributiva o no contributiva, es un aspecto central a considerar. A ello se asocia la pregunta sobre si, de tal modo, se va en dirección a afirmar o reforzar la precariedad laboral.

*Un tercer aspecto a mencionar es que, en este esquema, las Pensiones No Contributivas se ubican en un espacio intermedio.* Su acción se orienta hacia familias cuyas trayectorias laborales típicamente han estado inscriptas en la economía informal, sus integrantes se encuentran desprotegidos entonces de cualquier régimen de previsión y, al mismo tiempo, esas familias no cuentan con otros recursos de subsistencia. Es por este último aspecto, que el acceso a las Pensiones No Contributivas requiere la comprobación de medios de vida, con la demostración de la condición de pobreza que de ello se deriva.

Puede señalarse, asimismo, que hay un tratamiento de conjunto sobre el problema de intervención; orientación con la cual se corresponde la tendencia a la universalidad, el acceso irrestricto y el sostenimiento de la asistencia en el tiempo. En cuanto a la definición del sujeto destinatario, prevalece tanto la figura del/a trabajador no amparado en regímenes de previsión como así también la noción de pobreza y la falta de medios de vida del solicitante y de su grupo familiar.

Desde la perspectiva de análisis, se reconocen en las Pensiones No Contributivas componentes más de tipo asistencial, así como también componentes más asociados a la noción de protección.

#### 4. Aspectos finales

¿Hasta qué punto cabe asociar, en términos generales, que la presencia sostenida de políticas de asistencia y de protección social es condición para ensanchar los márgenes de acción de los sectores más vulnerables? Esta mirada implica dejar de problematizar tales políticas en términos de una contención mínima dispensada en última instancia para, en cambio, interpretarlas de acuerdo a sus posibilidades y limitaciones en *la ampliación de los horizontes* en las trayectorias familiares. Esa es, según consideramos, una referencia necesaria para interpelarlas como base legítima de protección.

Cuando se analizan a las intervenciones sociales desde el ámbito microsocioal -y ya no como propuestas formuladas “en el papel”- aparece su incidencia en la experiencia cotidiana de los hogares. El lugar que ocupan allí suele darse *en combinación* con el despliegue de un conjunto mayor de estrategias; cuyo rumbo tiene que ver, parafraseando a Bourdieu (2007, p. 15), con el estar obsesionado “en la preocupación de vivir”. Retomamos aquí las dos cuestiones que, conjuntamente, delinearón nuestro análisis: la certeza de que el aumento cualitativo y cuantitativo de las protecciones contribuye a estabilizar, en cierto sentido, la experiencia social de las familias; y la puesta en cuestión al modo particular en que se da esa progresión, expresada bajo la forma de transferencias monetarias, tanto condicionadas como no condicionadas.

En ese sentido, cabe plantear: ¿qué implicancias tienen las transferencias monetarias en familias cuyos itinerarios laborales se ubican en un lugar de vulnerabilidad estructural dentro del mercado de trabajo al estar inscriptos en la economía informal? ¿Se asocian, para las familias, a una relativa disminución de la necesidad de llevar a cabo prácticas de subsistencia? ¿Cumplen, estrictamente, una función de sostenimiento mínimo? ¿Suponen, así, una ampliación de los niveles de consumo básico? ¿Les cabe la potencialidad de extender parcialmente los márgenes de acción posibles? ¿Resignifican, en algún grado,

la relación que tienen las familias destinatarias con el trabajo? ¿Reorganizan, en cierto nivel, la dinámica familiar y los roles asumidos que garantizan la reproducción?

La profundidad de la cuestión esbozada reside en enlazar las políticas de transferencias con procesos abarcativos y complejos de cohesión social. ¿La igualación “de mínimos” contribuye, precisamente, a una sociedad con mayor grado de cohesión? ¿Cuáles son las funciones imprescindibles de las políticas de protección social en sociedades, como la argentina, con cuotas muy altas de informalidad laboral? Desentrañar estos aspectos impone que “lo que es polémico tiene siempre su epicentro en el trabajo” (Castel 2010, p. 43), porque la estructuración de la sociabilidad tiene allí su principal cimiento.

Del recorrido realizado en torno al ámbito de la política de asistencia, destacamos los siguientes rasgos:

- Se introduce un componente orientado a la protección social. *Un componente que, de algún modo, aproximó la función de asistencia a la de protección* mediante un conjunto de políticas que, según argumentamos, se expresan en la línea de la AUH, AUE y Progresar. Estructuran estas intervenciones categorías y principios que les son propios. Una premisa posible es que, de tal forma, la política de asistencia se remoldea, parcialmente, *sobre la base del trabajo*. Al mismo tiempo, se

formaliza la asistencia como lugar complementario y diferenciado respecto de los ingresos que las familias obtienen a través de empleos informales.

- Tiene lugar un proceso de recomposición de las pensiones asistenciales debido a su marcada extensión como así también, aunque debilitado en un contexto inflacionario, en su intensidad.
- Se sostiene (posiblemente con menos variaciones y con las mismas o mayores complejidades) un componente más directamente asistencial: intervenciones sociales, hasta cierto punto, posibles de vincular a una lógica más típica de asistencia, comprendida como respuesta a necesidades individualizables.
- Un nudo problemático que matiza, necesariamente, el proceso analizado, es que la ampliación de las transferencias monetarias no admite ser pensada, ni puesta en acción, disociada de los componentes universales de la política social, como la salud, la educación, la vivienda y la infraestructura. Decimos *necesariamente* porque esos componentes son la contracara de las políticas de transferencia: un esquema de protección social efectivo *obliga* a hacer converger la extensión de la monetarización con el acceso a bienes y servicios públicos universales y de calidad. Dicho de modo general, este aspecto rompe la lógica de equipar la desigualdad social a la desigualdad de ingresos.

- Si aceptamos que “los paradigmas de política pública son un conjunto relativamente articulado de proposiciones sobre la realidad y sobre cómo deberá ser abordada” (Martínez Franzoni 2008, p. 26), *aparece revelado en el actual proceso socio-político que, con marchas y contramarchas, tuvo lugar una pugna respecto del carácter y del alcance de las intervenciones asistenciales, así como también de algunos de los argumentos que las legitiman*. Buscamos subrayar, a través de los diferentes aspectos delineados, la complejidad que, durante el periodo, ha reunido el ámbito de la política de asistencia.

Castel (2010, p. 53) afirma que “nadie está fuera de lo social, y a menudo son las posiciones que parecen más alejadas del centro las que más dicen sobre la dinámica interna de una sociedad”. En esa dirección, es probable que algunas definiciones que se alcancen en la coyuntura dirán acerca de la capacidad que tenemos como sociedad para derivar de las condiciones de vulneración un asunto común y una responsabilidad social. O, lo que es igual, *para trasladar las demandas de protección, que largamente se han instalado en el terreno de las capacidades y las fragilidades individuales, hacia el terreno de lo colectivo*; hacia el terreno de una “mayor responsabilidad colectiva institucionalizada” (Martínez Franzoni 2008, p. 22).

## Bibliografía

Aulicino, C. y Díaz Langou, G. (2012), “La implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria en ámbitos subnacionales”, *Documento de Trabajo* N°70, abril 2012, Buenos Aires, CIPPEC.

Auyero, Javier (2001), *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial.

Bourdieu, Pierre (2007), *La miseria del mundo*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.

Bertranou, Fabio M. y Grushka, Carlos O. (2002) “Beneficios sociales y pobreza en la Argentina: Estudio del Programa de Pensiones No Contributivas” (2002) en Fabio M. Bertranou, Carmen Solorio, Wouter van Ginneken Editores, OIT, Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/pension\\_no\\_contribut\\_asistencial\\_arg\\_br\\_ch.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/pension_no_contribut_asistencial_arg_br_ch.pdf). Sgo. de Chile

Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana (2012), “Transferencias Monetarias para niños y adolescentes en Argentina. Características y cobertura de un sistema con tres componentes”, Internacional Policy Centre for Inclusive Growth, *Research Brief*, Agosto nro. 30.

Campos, Luis Ernesto (2005), “Las pensiones por vejez frente al derecho a la Seguridad Social”, Centro de Estudios Legales y Sociales, Ponencia presentada en el 7mo Congreso Nacional de Estudio del Trabajo, ASET, 10 al 12 de Agosto de 2005, Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Castel, Robert (2010), *El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Castel, Robert (2004), *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós.

Centro de Investigación y Formación de la República Argentina -Cifra CTA- (2010), “La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación”, *Documento de trabajo* N. 7. En [<http://www.centrocifra.org.ar/>] (Fecha de ingreso 10 de marzo de 2011).

Corcuff, Philippe (2013), *Las nuevas sociologías. Principales corrientes y debates, 1980-2010*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.

Danani, Claudia (2013), "La reforma del sistema previsional argentino, 2003-2013: recursos, argumentos, y derechos en disputa", Ponencia presentada en Congreso del CEISAL (Consejo Europeo de investigaciones sociales de América Latina), Desigualdades sociales y políticas sociolaborales en América Latina. Pasado, Presente y Futuro, 12-15 junio de 2013, Oporto.

Donzelot, Jacques (1998), *La policía de las familias*, España. Pre-textos.

Esping-Andersen, Gosta (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, España, Edicions Alfons El Magnànim, Generalitat Valenciana/Diputació Provincial de València.

Guimenez, Sandra y Hopp, Malena (2011), "Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja": una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación" en IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social. "Aportes para la reconstrucción de lo público", Carrera de Trabajo Social, UBA.

Grassi, Estela (2003), *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires, Espacio.

Gutiérrez, Alicia (1998), "Estrategia habitacional, familia y organización doméstica", *Cuadernos de Antropología Social* Nro. 10, Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, pp. 151-165.

Lo Vuolo, Rubén (2010), "El programa Argentina Trabaja y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país", *Documento de Trabajo nro. 75*, CIEPP, Argentina.

Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011), "Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010" en Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.) *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

Martínez Franzoni, Juliana (2008), *¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central*. Buenos Aires, CLACSO CROP.

Merklen Denis (2013), "Las dinámicas de la individuación" en Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis; Murard, Numa *Individuación, Precariedad, Inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires, Paidós.

Perelmiter, Luisina (2012), "Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente", Ponencia VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento, 24 y 25 de abril de 2012, Los

Polvorines, Buenos Aires.

Perelmiter, Luisina (2011), "Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)" en Sergio Morresi y Gabriel Vommaro (compiladores), *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.

Polanyi, Karl (2003), *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rizzo, Nadia (2013a), "La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre transferencias monetarias condicionadas, workfare y rentas mínimas de inserción" en Eduardo Chávez Molina (Adap.), *Pobreza y protección social universal*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO CROP, Buenos Aires.

Rizzo, Nadia (2013b), "Política social y estratificación: una mirada sobre el *workfare* y las transferencias monetarias condicionadas" en Eduardo Chávez Molina (comp.), *Desigualdad y movilidad social en el mundo contemporáneo*, Editorial Imago Mundi, Buenos Aires.

Tilly, Charles (2000), *La desigualdad persistente*, Buenos Aires, Manantial.

Vermehren, Andrea (2003), "Programas de transferencias condicionadas en efectivo: una herramienta eficaz para llegar a los grupos más pobres y vulnerables", Banco Mundial, En Breve, nro. 37, diciembre

Villatoro, Pablo (2005), "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Revista nro. 86*, Agosto, pp. 87-101. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=1257255>

Wacquant, Loïc (2012), "Desentrañando el habitus" en *Astrolabio. Nueva época*, Nro. 9, Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y a la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina.

Oficina Internacional del Trabajo -OIT- (2010), Bertranou, Fabio (coord.), "Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares", Buenos Aires, OIT.

## **Fuentes primarias consultada por programa**

### **Programa Alimentario**

Ley 25.724 (16/01/2003)

Resolución MDS 2040-2003

MDS s/f, presentación. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/es/prioridades/seguridad/ingreso5/pdf/argentina.pdf> (Fecha de ingreso 06/14)

Memoria detallada del Estado de la Nación 2013, Presidencia de la Nación. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Memoria%20del%20Estado%20de%20la%20Nacion%202013.pdf> (Fecha de ingreso 06/14).

### **Programa Argentina Trabaja y Línea Ellas Hacen**

Resolución 3182/2009 MDS

MDS, Documentos de difusión del programa (“Guía informativa del programa”, “Resultados del programa. Primer semestre’ 2011” y “Proceso de aprobación para la incorporación”) disponibles en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ingresosocialcontrabajo/114> (Fecha de ingreso 05/14).

MDS (2014), “Primer informe. Antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen, abril 2014”. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/1er%20informe,%20antecedentes%20creacion%20y%201er%20etapa.pdf> (Fecha de ingreso 05/14). (Fecha de ingreso 05/14)

### **Pensiones No Contributivas**

Ministerio de Desarrollo Social (s/f): Comisión Nacional de Pensiones, Guía de Pensiones No Contributivas, Normativa vigente y Fuentes de verificación. Disponible en: [www.desarrollosocial.gob.ar](http://www.desarrollosocial.gob.ar) (Fecha de ingreso 03/14).

### **AUH y AUE**

Anses 2014, “Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Boletín Cuatrimestral. Primer Cuatrimestre de 2014”, Observatorio de ANSES, Argentina. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/> (Fecha de ingreso 06/14).

Anses 2013, “Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Boletín Cuatrimestral. Segundo Cuatrimestre de 2013”, Observatorio de ANSES, Argentina. Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/> (Fecha de ingreso 06/14).

Anses 2010 “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política

de inclusión para los más vulnerables” Disponible en: <http://observatorio.anses.gob.ar/> (Fecha de ingreso 06/14).

Resolución 235/2011, Anses.

### **Progresar**

Decreto 84/2014 PEN

Nota de Prensa Anses (12/03/15) disponible en <http://www.anses.gob.ar/noticia/la-presidenta-anuncio-que-progresar-aumenta-un-y-amplia-la-cobertura-a-mls-jovenes-202>.