

La monetarización de las políticas sociales argentinas

The monetarization of social policies in Argentina

Martín Hornes¹

Centro de Estudios Sociales de la Economía - Instituto de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de San Martín - Argentina.

Resumen

Este artículo recorre el proceso de monetarización de las políticas sociales en la República Argentina señalando la emergencia de las políticas sociales basadas en entregas de dinero en efectivo y denominadas como programas de transferencias monetarias (TM). A partir del análisis documental sobre las TM argentinas y de la recuperación de fragmentos de entrevistas realizadas a actores expertos en políticas sociales con diferentes inscripciones institucionales, realizaremos un recorrido histórico que nos permitirá identificar: a) el surgimiento de las TM en la República Argentina y sus transformaciones subsiguientes, b) las configuraciones políticas e institucionales que marcaron los diferentes significados plurales que fue asumiendo el dinero estatal y, c) el rol que desempeñaron ciertos saberes expertos provenientes del campo de las políticas sociales en la consolidación e institucionalización del dinero de las TM como una nueva forma de combate a la pobreza. Finalizaremos nuestro trabajo con una reflexión propia del campo de la sociología económica que invita a comprender al dinero de las TM como una moneda especial: un tipo de dinero que adquiere usos y significados sociales múltiples, transformando diferentes espacios y relaciones sociales.

Palabras clave:

DINERO; TRANSFERENCIAS MONETARIAS; POLÍTICAS SOCIALES; SENTIDOS PLURALES

Abstract

This article walks through the process of monetarization of social policies in the Argentine Republic, pointing out the emergence of social policies based on cash deliveries and referred to as monetary transfer programs (TM). From the documentary analysis on Argentine TM and the recovery of excerpts from interviews with expert actors in social policies with different institutional inscriptions, we will carry out a historical tour that will allow us to identify: (a) the emergence of TM in the Argentine Republic and their subsequent transformations, b) the political and institutional configurations that marked the different plural meanings that the state money assumed and, c) the role that

¹ Correo electrónico: m_hornes@hotmail.com

the they played certain expert knowledge from the field of social policies in the consolidation and institutionalization of TM money as a new form of combating poverty. We will finish our work with a reflection of the field of economic sociology that invites us to understand the money of TM as a special currency: a type of money that acquires multiple social uses and meanings, transforming different spaces and social relations.

Keywords:

MONEY; CASH TRANSFERS; SOCIAL POLICY; PLURAL MEANINGS

Fecha de recepción: 26 de Febrero de 2020

Fecha de aprobación: 12 de Junio de 2020

La monetarización de las políticas sociales argentinas

Introducción

Durante los últimos veinte años, los programas sociales de TM se consolidaron como las principales formas de combate a la pobreza en la región de América Latina. En la actualidad, estas intervenciones están presentes a escala mundial y guardan similitudes: a) suplantando la provisión de bienes y servicios por la entrega de dinero en efectivo y, b) estableciendo condicionalidades en materia de salud y educación sobre los menores pertenecientes al hogar (Hornes y Maglioni, 2018).

Pensadas como simples de entregas de dinero, pero convirtiéndose en iniciativas monetarias con múltiples formas y funciones (Olivier Sardan y Piccolli, 2018), las TM surgen a partir del impulso de dos programas reconocidos como *emblemáticos* en la región: el Progreso – Oportunidades en México (1997) y el Programa Bolsa Familia en Brasil (2001). Hemos demostrado que diferentes organismos internacionales y regionales en materia de política social resultaron cruciales para difundir y expandir las iniciativas en el resto de la región (Hornes y Maglioni, 2019). A lo largo de este trabajo demostraremos que la República Argentina no estuvo ajena a dicho proceso.

Durante los últimos diez años desarrollamos una agenda de investigación vinculada al campo de la sociología económica que ha indagado sobre la trama de significados sociales plurales que adquiere el dinero entre los distintos actores involucrados en las TM. Aquello que denominamos la producción social de las TM: prestando atención a los saberes expertos en políticas sociales, a los actores locales estatales involucrados en la implementación de las políticas, y a las prácticas monetarias de los hogares titulares de derechos, analizamos los significados sociales y morales que adquiere el dinero distribuido a partir de las TM estatal (Hornes, 2018).

En consonancia con trabajos que forman parte de la renovada agenda de sociología y antropología económica desde mediados del siglo XX (Dalton, 1967; Bohannan, 1967; Bloch y Parry, 1989; Dodd, 1994; Hart, 2004), hemos construido un enfoque que trasciende las definiciones ortodoxas sobre el dinero—como elemento cualitativamente homogéneo y ligado a sus funciones de unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor (Blanc, 2009)—para comprender la heterogeneidad de representaciones que acompañan al dinero, y la multiplicidad de significaciones y usos sociales que adquiere el mismo en la vida social develando, incluso, evaluaciones

morales y relaciones de poder (Wilkie, 2017; Zelizer, 2011 y 2009; Dufy y Weber, 2009; Guyer, 1994 y 2004).

Este artículo repone parte de nuestra investigación para explorar la monetarización de las políticas sociales argentinas. Identificando breves períodos históricos recientes de las políticas sociales de nuestro país, propondremos un horizonte de interpretación sobre las transformaciones de las TM, indagando sobre los múltiples significados asociados al dinero transferido por parte del Estado y hacia los sectores pobres y el rol que desempeñaron ciertos saberes expertos en los procesos de institucionalización de nuevas tecnologías monetarias de intervención social. Hacia las páginas finales reflexionaremos en torno a los significados plurales que marcaron a las TM en Argentina.

Este artículo expone algunos hallazgos de mi tesis de doctorado en Sociología (Hornes, 2018). Parte del material que utilizaremos como insumo para el análisis es el resultado de un trabajo de campo que tuvo lugar durante los años 2015 y 2016. Se trató de un relevamiento mediante la técnica de entrevistas en profundidad realizadas a 20 actores expertos: se destacan académicos especialistas en políticas sociales de Argentina, expertos que se desempeñan como funcionarios de organismos internacionales y regionales, y expertos del ámbito local miembros de think tanks o del tercer sector y/o con incidencia en organismos estatales vinculados a los programas de TM de Argentina (funcionarios, asesores, evaluadores, etcétera)².

1. Escenarios y dineros de la crisis

Hacia fines del mes de diciembre del año 2001 la República Argentina atravesó una profunda crisis económica, política, social e institucional. Tras años de recesión económica y un deterioro creciente de las condiciones laborales y sociales, hacia julio del año 2002 el contexto señalaba un crecimiento exponencial de la pobreza e indigencia - más del 50 % de la población (18.500.000 personas) y un

² Seguimos la definición de saberes expertos elaborada por Morresi y Vommaro, 2011. Refieren no solo a los actores portadores de conocimientos sino, también, a campos de expertise: “formas de intervención en el campo del poder y de la producción de bienes materiales y simbólicos que remiten a un saber técnicamente fundado, ligado a una disciplina científica o a un campo profesional (...) La conformación de un dominio de expertise supone la construcción de legitimidad del discurso experto, de los instrumentos técnicos movilizados y de los expertos como portadores de esos discursos y esos saberes” (Vommaro y Morresi, 2012, p. 13–14).

24,8% (8.700.000 personas), respectivamente - y desocupación en todo el territorio argentino.

El entonces presidente provisional, Eduardo Duhalde, inició su mandato tomando medidas económicas y sociales centrales: derogó la paridad cambiaria finalizando con el ciclo conocido como la convertibilidad y decretó la emergencia ocupacional, alimentaria y sanitaria para concentrar medidas de intervención social sobre los sectores más desfavorecidos. En un agitado escenario social recibió a los representantes del Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO), una organización multisectorial que desde junio del 2001 y bajo la consigna Ni un hogar pobre en la Argentina, reclamaba por la creación de un “Seguro de Desempleo y Formación para Jefes y Jefas de Familia Desocupados” (Arcidiácono, 2015). El intercambio con la FRENAPO y las medidas de intervención social implementadas en el contexto de la crisis, fueron consensuadas en lo que se conoció como el Dialogo Social Argentino: una mesa de diálogo nacional impulsada por el Episcopado Argentino y apoyada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con representación de distintos sectores políticos y de diferentes organizaciones sociales.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) Derecho de inclusión Social- primera experiencia de transferencias de dinero en la República Argentina- surge en abril de 2002 y en el marco de las propuestas de intervención del Dialogo argentino, dirigidas hacia los sectores más postergados, sin acceso al empleo y en condiciones de extrema pobreza. De la siguiente manera lo señalaba una de nuestras entrevistadas:

Es acertado comenzar a contar esa historia de los programas de transferencia en Argentina con el surgimiento del Jefes y Jefas [...] Había un momento políticamente muy interesante de esto del ‘Diálogo Social’ y del consenso que tuvo ese programa, yo no sé si hubo otro momento de la historia argentina donde algo tuvo tanto acuerdo. O sea, transferir dinero a los pobres, de los ricos a los pobres, porque era de la sociedad rural a los más pobres [...] La verdad que estaba súper interesante. Porque estaba desde la sociedad rural hasta los piqueteros, pasando por la Iglesia, las ONG’s, todas las iglesias (los judíos, los católicos, los evangelistas), los empresarios, estaban todos ahí acordando cosas (Entrevista a experta perteneciente a think thanks local, 9 de abril de 2015).

El PJyJHD se constituye como la primera medida de entrega de dinero dirigida a los sectores pobres en Argentina y se instalaba como el programa social de transferencia más relevante financiado a partir de recursos monetarios procedentes de las retenciones a las exportaciones (3,4 % de la exportación de cereales), y luego ampliado a partir de un préstamo proveniente del Banco Mundial (BM). Destinada a aquellas poblaciones jefes/as de hogar que se encontraran desocupadas, que tuvieran al menos un hijo menor de 18 años a cargo o hijos con discapacidad sin límite de edad o cuyo cónyuge se encontrara en estado de gravidez, y no percibiesen ninguna otra prestación económica por parte del Estado, el programa bajo dependencia directa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) y con apoyo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), establecía una transferencia de dinero de \$ 150 entregada de forma mensual a condición de que los beneficiarios cumplieren con algún tipo de contraprestación laboral establecida desde los entes municipales como órganos ejecutores de la política social.

Durante sus años de existencia, el plan PJyJHD se convirtió en el programa social más importante de la historia argentina hasta ese momento. Algunos datos señalan que, a fines del año 2002 el programa alcanzó una cobertura cercana a los 2 millones de hogares en todo el territorio nacional, lo que equivale a más de 8 millones de personas, una cifra cercana al 23% de la población total del país para ese período (Golbert, 2004). En términos económicos, el Estado transfería en forma mensual una suma total de más de 2.000 millones de pesos, lo que significaba el 0.6 % del Producto Bruto Interno (PBI) (CEPAL, 2016).

Las características y cualidades que adquiere el PJyJHD confirman los significados que comienza a tomar el dinero transferido hacia los sectores pobres: Argentina comienza a inscribir las transferencias de dinero en efectivo como intervenciones sociales focalizadas en contexto de crisis económica, con el objetivo de brindar una asistencia directa a las poblaciones en condición de pobreza extrema para garantizar la estabilidad social. Otra destacada experta que se desempeñaba en un área del gobierno de Eduardo Duhalde, señalaba:

La situación era tan crítica en el 2002 por el grado de amenaza que significaban los pobres en la calle... [...] el grado de amenaza era tan alto que mejor es darle unos mangos y yo me quedo tranquilo. Porque también hay que recordar lo que era la calle en esos días. Eran como masas desheredados del régimen zarista los pobres por la calle. Entonces, el grado de amenaza era muy fuerte y es eso lo

que las viabilizó (Entrevista a experta UNESCO, 28 de julio de 2015).

Siguiendo los trabajos de Gerardo Uña, Carina Lupica y Luciano Strazza (2009 y 2006) podemos observar dos elementos que inciden en la definición de algunos de los criterios centrales que se le otorgaría al dinero transferido a partir del PJyJHD. En primer lugar, que el denominado Derecho a la Inclusión Social-como subtítulo del programa- responde a la demanda impulsada por el propio presidente y los actores del “Dialogo Social” (Repetto, 2005), y guarda una clara referencia para con las reivindicaciones impulsadas desde la FRENAPO. Y, en segundo lugar, podemos constatar que cualquier tipo de contraprestación o condicionalidad sobre el dinero transferido quedaría de lado frente a un contexto donde “la primera prioridad era poner en marcha de manera urgente la transferencia monetaria para atemperar los niveles de pobreza y conflictividad social” (Uña, Lupica y Strazza, 2009, p. 22).

Dichas referencias también señalaron una de las particularidades del proceso argentino en términos de TM: Argentina encuentra los primeros antecedentes bajo las propuestas desarrolladas a partir de la noción de *renta básica* (traducción del inglés original *basic income*). En tal horizonte de discusiones se inscriben algunas de tres propuestas que anteceden al PJyJHD, movilizadas por parte de un grupo de actores con cierta expertise en políticas sociales pero que, en ningún momento, fue convocado formalmente por el Estado Nacional para participar de las etapas de diseño del programa:

- 1) la propuesta de Ingreso Ciudadano del Centro de Investigaciones en Políticas Públicas (CIEPP) en 1995. Ésta obtuvo notoriedad en el debate público cuando, durante 1997, las entonces diputadas nacionales Elisa Carca y Elisa Carrió de la Unión Cívica Radical (UCR) presentaron un proyecto de ley que proponía la creación de un Ingreso Ciudadano para la Infancia (INICI);
- 2) la iniciativa de Ingreso para el Desarrollo Humano del año 1999, formulada por Irene Novacovsky y Claudia Sobrón, desde la Asociación Argentina de Políticas Sociales (AAPS) en base a las experiencias mexicanas y brasileras; y
- 3) la propuesta de “ngreso de Desarrollo Humano, también de 1999, desarrollada por Rodríguez Larreta y Gonzalo Robredo, ambos miembros del Grupo SOPHIA.

Estos tres antecedentes provenientes del campo de instituciones de expertise de las políticas sociales argentinas, señalan dos elementos importantes. Por un lado, la emergencia del dinero como una forma de intervención sobre la pobreza como *nueva cuestión social*. Por otro

lado, indican el punto de partida de las inquietudes de distintos saberes expertos vinculados a las políticas sociales en Argentina respecto de las formas adecuadas de conceptualizar las TM dirigidas hacia los sectores más pobres, utilizando y movilizándolo distintos conocimientos especializados para establecer significados específicos y condiciones sobre el dinero:

Dos personas que fueron centrales en los PTC (programas de transferencias condicionadas) en Argentina. Primero, es que llegan a través de Irene Novacovsky, quien dirigía el SIEMPRO (Sistema Integral de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales) en los 90'. Ella tenía una línea de publicaciones, y la verdad es que hay que reconocerle a Irene que fue la primera que empezó a mencionar el tema de los PTC en la Argentina. Ahí el modelo era un poco el modelo mexicano y había alguna experiencia brasileña (...). El otro gran antecedente, que yo estuve involucrado más de cerca, en ese momento Horacio Rodríguez Larreta fue tercero (Subsecretario de Políticas Sociales) cuando estaba Palito Ortega en la Secretaría de Desarrollo Social. Horacio estaba metido como subsecretario y trajo a un tal Gómez de León, un mexicano, que dirigía el programa de transferencia, 'el Progresar' en México. Se armó una reunión de expertos. En la reunión, Gómez de León era mano derecha de Cedillo, viene un poco a contar cómo se había armado el programa, cómo funcionaba. Tenía algo muy novedoso para el momento que era que el Estado asegurase ingresos a los hogares (Entrevista a experto perteneciente a think thanks local, 15 de julio de 2015).

Las palabras del entrevistado nos permiten identificar los antecedentes de las TM en Argentina bajo la influencia de actores expertos -Novacovsky y Sobrón; Larreta y Robredo- vinculados a diferentes instituciones de expertise en políticas sociales pertenecientes al tercer sector (la Asociación Argentina de Políticas Sociales y el Grupo Sophia, respectivamente). A su vez, el fragmento seleccionado nos permite dar cuenta de los procesos de exportación/ importación de ideas referidas a las principales líneas de acción de los *programa emblema* e, incluso, de la presencia de algunos de los expertos vinculados a aquellas experiencias (Taller de expertos junto a Gómez de León) en instancias de difusión respecto de las directrices de una de las políticas de TM de mayor envergadura en la región de América Latina.

Sus palabras nos aproximan a la conceptualización que distintos autores formularon para prestarle atención al fenómeno de la *expertise* considerando su alcance global, es decir, contemplando la producción y circulación –nacional e internacional- de saberes y personas (Dezalay y Garth, 2002; Centeno y Silva, 1998): se trata de observar que los actores expertos actúan bajo múltiples facetas, muchas veces como productores o exportadores de ciertos saberes y discursos y, otras tantas, como receptores o importadores de ideas para traducirlas en dispositivos locales de intervención. Las palabras del entrevistado nos confirman que el desarrollo de la *expertise* de ciertas políticas sociales de TM en Argentina estuvo atravesado por una fuerte dependencia de la dimensión regional e internacional, y de la influencia que ciertos expertos pudieron ejercer sobre ámbitos estatales y de gestión de las políticas públicas.

2. Dineros de la rehabilitación y el consumo

El 25 de mayo del año 2003 asume el cargo de presidente de la nación de la República Argentina, Néstor Kirchner (2003-2007). Como señalan Gabriel Kessler y Rosalía Cortés (2013) en materia específica de políticas e ideas expertas sobre la cuestión social, la administración de Néstor Kirchner inicia un período de transformaciones que se sustenta en

cuatro pilares: las políticas laborales y de recomposición salarial, la creación de puestos de trabajo por la reactivación económica, la disminución del empleo no registrado y el aumento de la cobertura previsional así como de las medidas de transferencia de ingresos (Kessler, 2014, p. 71).

En este último aspecto es donde más nos interesa comenzar a reparar. A partir del año 2003 comienza una reestructuración del PJyJHD (Moreno, 2008). En un escenario de recuperación económica y de rehabilitación del mercado de trabajo, el gobierno kirchnerista bifurca las estrategias de intervención sobre la población perteneciente al PJyJHD, buscando identificar dentro de los sectores asistidos a aquellos que podrían categorizarse como *inempleables* y *empleables*³.

³ Esta caracterización se construye a partir del decreto 1506/2004, el cual establece que el MTEySS y el MDS deben realizar en forma conjunta una clasificación de beneficiarios del PJyJHD de acuerdo a las condiciones de empleabilidad.

Esta categorización inscribe la emergencia de dos nuevas líneas de acción en términos de transferencias monetarias estatales: el Programa Familias por la Inclusión Social (2005-2010) dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, y el Seguro de Capacitación y Empleo (2006-) dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El Programa Familias se crea en el año 2005 como resultado de una reformulación del denominado Programa de Atención a Grupos Vulnerables– Subprograma de Ingreso para el Desarrollo Humano (PAGV-IDH) que se encontraba en funcionamiento desde el año 2002, y en el marco de un financiamiento otorgado por el BID (CELS, 2007). La intervención estaba dirigida a familias pobres con hijos menores de 18 años o mujeres embarazadas que se encontrasen desocupadas y no percibieran ingresos económicos de ninguna otra índole (contributivos o no contributivos). Constaba de una entrega de dinero mensual que definía a la madre como depositaria y titular del subsidio, con montos de dinero que se calculaban estableciendo un importe mínimo de \$ 100 para cada familia, y considerando adicionales mensuales según mujer embarazada o por hijo (\$ 25 adicionales por hijo, hasta un máximo de 5 hijos y de \$ 200 por familia).

Familias establecía condicionalidades que tenían como principal responsable de las mismas a las madres como titulares del beneficio: 1) la madre o mujer responsable debía cumplir con los controles médicos y de vacunación, 2) debía garantizar la asistencia a la escuela y certificarlo trimestralmente, y 3) debía participar en actividades de desarrollo personal, familiar y comunitario (MDS, 2006):

Familias, que en esos años se reformula, ya no en la órbita del Ministerio de Trabajo sino en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, ahí sí es más plata del BID, es una reformulación en forma de PTC (programas de transferencias condicionadas). Ahí tenés un giro que tiene que ver con condicionalidades vinculadas a los niños. Pasas del jefe (PJyJHD) que es una transferencia de dinero pero más al adulto, hacia al formato todavía más tradicional de PTC (Entrevista a experto perteneciente a think thanks local, 15 de julio de 2015).

De esta manera, el programa Familias se constituía como una de las TM de transición destinada a la migración de la población perteneciente al PJyJHD, y con el objetivo de alcanzar su posterior disolución. Repasando algunas cifras podemos afirmar que, durante sus

inicios (año 2005) el programa recibió a más de 1 millón de beneficiarios, lo que significa una cifra aproximada a los 250.000 hogares. En su momento de mayor expansión durante el año 2009, el programa Familias alcanzó a casi 3 millones de personas y logró una cobertura próxima a los 700.000 hogares a nivel nacional.

Familias implica la institucionalización de un programa que pone en movimiento un esquema donde, las entregas de dinero en efectivo dirigidas a los sectores pobres en Argentina, comenzaran a inscribirse en el desarrollo del sistema integral de protección social que proliferaría en la región de América Latina a partir del año 2006 (Hornes y Maglioni, 2019). De la siguiente manera sintetizaba esta dimensión instrumental, una especialista en políticas sociales y ex funcionaria vinculada al programa:

Estábamos muy empapados de las discusiones que ya venían del Progreso y del Bolsa y, el Familias, fue una variación. La experiencia nuestra se estaba mirando porque era interesante el entramado social (...) Porque el programa tenía el componente de la transferencia monetaria pero también tenía el componente de promoción familiar y comunitaria. No se trataba sólo de transferir ingresos sino de tejer la red de protección: el seguimiento infantil educativo, sus trayectorias, temas de economía doméstica y para el desarrollo productivo de muchas mujeres para incorporarse al mercado laboral. BID tenía los programas en toda la región, nos bajaba estos componentes de promoción familiar y comunitaria (Entrevista a ex funcionaria, 23 de mayo de 2016).

El Familias se convirtió en una de las bocas de salida del PJyJHD y, específicamente, como estrategia dirigida a realizar un corte de género sobre la población oriunda del primer programa de transferencias de dinero: una selección focalizada sobre las mujeres vulnerables y/o jóvenes con hijos menores a cargo (Golbert, 2004). Podríamos afirmar que, en la categoría de *inempleables* utilizada para el caso argentino, se reinscriben las cualidades innatas o naturales que se le suelen atribuir a las mujeres bajo los distintos programas de TM: las entregas de dinero que conciben como titular del beneficio a la madre o mujer responsable del hogar implican una mejor utilización sobre el uso de los fondos económicos entregados y una garantía de acumulación sobre el capital humano de los menores pertenecientes al hogar.

Al detenernos en algunos de los pasajes del fragmento de la entrevista podemos observar que, otras preocupaciones comienzan a marcar las entregas de dinero hacia los sectores pobres y, entre ellas, se destaca la preocupación por inscribir a las mismas en estrategias comunitarias de *desarrollo* de las *economías domésticas*, *actividades productivas* o formas de *empleabilidad*:

Vuelvo sobre el tema de la transferencia, no se trata sólo de eso. Se trataba de empezar a unir el tema con lo productivo, de que estas mujeres pudieran desarrollar algún tipo de oficio o iniciarse en alguna actividad laboral [...] Ese ingreso también tenía que empezar a generar algún tipo de empleabilidad para los adultos, impulsarlos en un microcrédito o algo para que el hogar mejorara las condiciones de vida [...] Además, cosas muy importantes le pasaban a la gente por estar bancarizada y organizar su consumo [...] Se sentían empoderados para elegir, tener un ahorro o movilizar el dinero para comprar materiales para sus casas, zapatillas para sus hijos (Entrevista a ex funcionaria, 23 de mayo de 2016).

Estos pasajes contienen algunas palabras claves para comenzar a reinterpretar el cambio de signo que comienzan a inscribirse en los significados del dinero transferido a partir de las políticas sociales. Como señala nuestra entrevistada, ya no se trata sólo de entregas de dinero enmarcadas dentro de la protección social no contributiva y como formas de distribución del ingreso: el dinero dirigido a los sectores populares comienza a contener nuevas marcas de sentido, entre las cuales, se resaltan elementos referidos a la rehabilitación de los pobres en la dinamización y en la expansión del consumo, y en el desarrollo de diferentes actividades productivas o de reincorporación al mercado de trabajo.

En Argentina, al igual que en el resto de los países de la región y del mundo, observamos que comienza a vislumbrarse una perspectiva particular: las TM dirigidas hacia los hogares pobres demuestran un efecto positivo no sólo, sobre aspectos referidos a la protección social y como forma de respuestas a diferentes problemáticas asociadas a la pobreza sino también, porque mejoran los niveles y la calidad de los consumos familiares e impulsan a los pobres a abandonar su condición a partir de la puesta en movimiento de diferentes estrategias de desarrollo. Estas cualidades –la triada: protección, rehabilitación y consumo– comenzarán a formar parte de los esquemas generales de los programas de TM y enmarcarán las premisas y los significados del

dinero transferido entre los saberes expertos en políticas sociales (Hornes y Maglioni, 2019).

Informes del MTEySS (2008) señalan que, para el año 2007, la población del PJyJHD se había reducido a 800.000 beneficiarios, dado que aproximadamente 550.000 personas habían conseguido empleo formal y, otras 326.000 personas, habían migrado hacia los nuevos programas sociales. Entre ellos se encontraba la propuesta dirigida a los *empleables* –hombres–: el Seguro de Capacitación y Empleo.

Durante el año 2006 surge el Seguro de Capacitación y Empleo, en el ámbito del MTEySS, y como una línea de política de capacitación e inserción laboral destinada a aquella porción de beneficiarios *empleables* que aún pertenecían al PJyJHD. De una extensión establecida en 24 meses de duración, el Seguro de Capacitación y Empleo implicaba la renuncia definitiva al PJyJHD, y la asistencia –en calidad de condicionalidad– a las prestaciones típicas de los programas de empleo: instancias de capacitación técnica y profesional, diferentes opciones de terminalidad educativa, la inscripción en bolsas de trabajo y mecanismos de apoyo a la generación de formas de empleo independiente. El programa proveía una entrega de dinero mensual de \$ 225 durante los primeros 18 meses y de \$ 200 durante los últimos 6 meses (para la época, un valor aproximado a los 50 dólares estadounidenses).

Simultáneamente, se produce en el ámbito del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) el lanzamiento de otro programa de TM: Ciudadanía Porteña. Impulsado por un grupo de técnicos liderados por la experta Irene Novacovsky, Ciudadanía Porteña surge como una política de entrega mensual de dinero destinada a los hogares pobres e indigentes de la ciudad capital del país, estableciendo condicionalidades en materia de salud y educación, y con el objetivo de reemplazar distintas políticas de entrega directa de alimentos o vales para la compra de los mismos. De la siguiente manera resume los orígenes de la intervención un experto miembro del equipo encargado de diseñar la política de TM:

En ese momento la ciudad (CABA) tenía varios programas ligados a la alimentación. Trabajando con Irene traemos las ideas de México y Brasil en lo que llamábamos el Ingreso para el Desarrollo Humano que, es lo que hacen en Nación con el Familias... un aggiornamiento de lo que planteamos nosotros [...] Lo que hoy se llama Ciudadanía Porteña no es más que un programa de transferencia condicionada de ingresos, fundamentado alrededor de la condición y el concepto de ciudadanía, a partir de

garantizar y promover determinados derechos: al ingreso mínimo, a la educación, a la salud, etcétera (Entrevista a funcionario del GCABA, 19 de junio de 2015).

Ciudadanía Porteña se dirige a hogares pobres e indigentes del ámbito de la CABA priorizando la intervención en aquellos núcleos familiares donde residen mujeres embarazadas, menores de edad, discapacitados y/o ancianos. Las personas pueden postularse al programa Ciudad Porteña de forma directa, considerando que serán evaluados para formar parte del mismo contemplando la sumatoria total de ingresos del hogar y su comparación con la canasta básica de alimentos (CBA) establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). De esta manera las directrices del programa establecen que, aquellos hogares indigentes recibirán el equivalente al 75 % de la canasta básica de alimentos, y los hogares pobres un 50 % de la misma.

Otro aspecto significativo es que los montos de dinero se transfieren a una tarjeta magnética específica para realizar compras en supermercados adheridos al programa, es decir, el programa no entrega dinero en efectivo (en su formato de papel moneda). Salvando estas particularidades, la modalidad de funcionamiento guarda correspondencia con otros programas de TM:

el objetivo del Ciudadanía Porteña no es la alimentación en sí sino incidir en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Y eso lo logras sólo si le prestas atención a las condicionalidades en educación [...] Ciudadanía Porteña es un programa focalizado y no hay que tener miedo de decirlo. No es la focalización de los 90' (década) sino una focalización con criterios específicos y concretos. Estábamos buscando una redistribución del ingreso, pero también una inversión en la educación de los más desfavorecidos, ya no se trata sólo de contener la emergencia (Entrevista a funcionario del GCABA, 19 de junio de 2015).

Desde el año 2008 en adelante, Ciudadanía Porteña sumó a su funcionamiento el desarrollo de otro componente monetario de la política social destinado a adolescentes y jóvenes. Además del monto de entrega de dinero mensual por hogar –definido bajo la denominación *subsidio*–, el programa estableció el componente Estudiar es trabajar dirigido a los jóvenes de entre 18 y 29 años que residen en los distintos hogares beneficiarios, con el objetivo de favorecer la terminalidad

educativa primaria y secundaria o la incorporación a centros de formación terciaria y/o universidades:

A partir del 2008 pasamos a una etapa de profundización a raíz de la primera evaluación del programa. Ahí vemos que surge un vacío para los jóvenes que no estudian ni trabajan de 18 años en adelante. Por eso creamos la propuesta de ‘Estudiar es Trabajar’ para los que están en ese tramo etario y se reinserten en el sistema educativo formal o, de lo contrario, buscar la retención en los distintos niveles (Entrevista a funcionario GCABA, 19 de junio de 2015).

Siguiendo las palabras de nuestro entrevistado podemos encontrar algunas analogías con las dimensiones señaladas en torno al programa Familias. A pesar de las posturas ideológicas aparentemente distantes que, durante los períodos señalados, presentaban los distintos gobiernos – en la CABA bajo la gobernación de Mauricio Macri (2007-2015) y en la Nación bajo la figura Cristina Kirchner (2003-2015)- las diferentes TM giraban en torno a un significado plural del dinero: principalmente, bajo el signo de la protección y de la interrupción de la pobreza intergeneracional, y en segundo lugar, como motor de las economías de los sectores populares en cuanto expansión del consumo y formas endógenas del desarrollo en situación de pobreza (microcréditos, emprendimientos personales y familiares, estrategias de incorporación al mercado laboral, etcétera.).

A poco tiempo del surgimiento y la consolidación de los programas Familias por la Inclusión Social (MDS- Presidencia de la Nación) y Ciudadanía Porteña (MDS- CABA), podemos señalar otro dato significativo dentro del campo de las políticas, el cual refirma la tendencia sobre las TM: se trata de las modificaciones acaecidas en el Plan Más Vida de implementación territorial en el Gran Buenos Aires. Desde su creación en el año 1994, el Plan Más Vida consistió en una intervención nutricional materno-infantil basada en la entrega diaria de leche y una canasta de alimentos entregada por las trabajadoras vecinales (más conocidas como *manzaneras* y *comadres*) A partir del mes de marzo de 2008, el Plan Más Vida “introduce un sistema de pago de un subsidio no remunerativo a las familias beneficiarias a través de la entrega de una tarjeta electrónica destinada exclusivamente a la compra de alimentos” (Dallorso, 2010: 142).

Las TM que hasta aquí hemos desarrollado permiten afirmar algunas de las conjeturas que comenzamos a discutir al inicio de este trabajo. En primer lugar, señalar que el dinero comenzó a ganar un lugar

significativo y notorio no sólo, en las políticas sociales en particular sino, también, en las nuevas discusiones sobre la reestructuración de la noción de protección social. En los relatos de nuestros entrevistados se destacan los términos asociados a dicha perspectivas o posiciones institucionales: “ampliar las redes de protección”, “favorecer la promoción comunitaria”, “el desarrollo productivo”, “interrumpir la pobreza intergeneracional”, “favorecer el capital humano”, etcétera.

En segundo lugar, podemos señalar que esta proliferación de programas de TM que comienza a darse en Argentina está acompañada de una multiplicidad de nuevas figuras legítimas sobre las cuales concentrar las entregas de dinero, y nuevas cualidades para definir las transferencias en efectivo. Mientras que, el PJyJHD focalizaba la entrega de dinero en el jefe/a de hogar desocupado/a en un contexto demarcado por la crisis económica y social, estas nuevas líneas de TM impulsadas en contexto de recuperación económica introducen significados y marcas novedosas sobre el dinero. Considerando las TM que describimos y los relatos de los actores expertos que analizamos, podemos aseverar que las entregas de dinero comienzan a inscribirse sobre distintas figuras de la asistencia –mujeres, embarazos, niños/as, desocupados, discapacitados, ancianos, hogares pobres y/o indigentes- y con nuevos atributos que exceden a la mera contención social – red de protección, consumo, rehabilitación (espirales virtuosos de desarrollo para los pobres) y reincorporación al mercado de trabajo.

3. Dineros bajo el signo de los derechos

Hacia inicios del año 2008 el contexto económico internacional comienza a estar marcado por la presencia de una crisis del capitalismo financiarizado. Dicho proceso que, se inició en los Estados Unidos a partir de una crisis crediticia hipotecaria e involucraba a los sectores más vulnerables entre las clases trabajadoras –hipotecas subprime-, derivará en la caída de ciertos bancos estadounidenses –entre ellos, uno de los de mayor jerarquía: Lehman Brothers. La globalización del fenómeno se desatará meses después a partir de las crisis de deudas externas en diferentes países de la eurozona (Lapavitzas, 2009).

Tales condiciones globales no demorarían en impactar en países como Argentina. Mientras que, desde el año 2003 en adelante Argentina demostraba una tasa de crecimiento promedio anual del 7,6%, durante el período 2008/ 2009 dicho indicador sólo alcanzó al 0,9%. Entre las medidas de estado que se utilizaron para combatir a la crisis, el Banco Central de Argentina tuvo que vender cerca de 3.500 millones de dólares, favorecer políticas de auxilio en sectores

industriales de jerarquía y generar políticas de conservación de las fuentes de trabajo (Kessler, 2014).

A este escenario internacional complejo se sumarían acontecimientos locales, tales como:

- a) un *lock out* o paro patronal del campo⁴, en torno a la Resolución N° 125/2008 del Ministerio de Economía tendiente a establecer un sistema de retenciones impositivas móviles a la soja, el trigo y el maíz.
- b) declaraciones del Papa Benedicto XVI en las que sostenía que las situaciones de exclusión y pobreza resultaban un “escándalo social” para Argentina, de las cuales se haría eco el arzobispo de Buenos Aires y presidente del Episcopado, cardenal Jorge Bergoglio.⁵ Ciertos estudios académicos difundidos por los medios de prensa mostraban que la pobreza alcanzaba al 39% de la población (Salvia, 2008).
- c) La derrota electoral del gobierno oficialista en las elecciones legislativas del año 2009, sufriendo un fuerte retroceso en las cámaras de diputados y senadores.

Dichos eventos generaron un escenario de disputa propicio para que el oficialismo intentará revertir el mapa político desplegando medidas que resultasen trascendentales y de gran impacto social. Las medidas gubernamentales de índole social que se anunciarán durante el segundo semestre del año 2009, concentrarán sus principales líneas de intervención sobre la ampliación de TM dirigidas a distintos actores sociales como titulares de derechos (Abramovich y Pautassi, 2009). El dinero estatal volvería a recuperar un espacio central en la escena política.

Desde el mes de agosto de 2009 se produciría otro movimiento significativo en el campo de las políticas sociales de TM. El gobierno nacional presidido por Cristina Fernández de Kirchner trabajaba en una política de inclusión laboral destinada a jefes/as de hogar desocupados. Precisamente el 4 de septiembre de 2009, la presidenta Cristina

⁴ Durante 129 días, las cuatro organizaciones más importantes del sector agroganadero argentino (Sociedad Rural Argentina, Confederaciones Rurales Argentina, CONINAGRO y Federación Agraria Argentina) impulsaron distintos cortes de ruta en todo el país y el desabastecimiento de mercaderías en las principales ciudades capitales.

⁵ Sobre las declaraciones del Papa Benedicto XVI y las repercusiones en el contexto local, véase: <http://www.lanacion.com.ar/1159565-para-el-papa-la-pobreza-en-la-argentina-es-un-escandalo>
<http://www.lanacion.com.ar/1159600-bergoglio-reitero-la-advertencia-del-papa-la-pobreza-es-escandalosa>

Kirchner lanzaría el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja, acompañada de una gran cantidad de funcionarios ligados al mundo del trabajo, intendentes y legisladores. El eje de la política sería el trabajo -entendido como *el mejor antídoto contra la pobreza-* e incorporaría a 100.000 personas pertenecientes a los conglomerados urbanos de mayor relegación y vulnerabilidad social del conurbano bonaerense en cooperativas de trabajo destinadas a la realización de obras públicas. En su discurso, la presidenta resaltaría dos dimensiones centrales a los programas de TM al incorporar el concepto de *ingreso social con trabajo*: lo que “significa un abordaje diferente a los planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país” y al señalar que el problema de la Argentina no es la pobreza, sino que “es la inequidad social y la distribución del ingreso”⁶.

Los ejes de intervención del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja señalaban “la inclusión social a través del trabajo, la capacitación desde una perspectiva integral, y la promoción de la organización cooperativa”. Sus principales beneficiarios serían “aquellas personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social que no cuenten con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial incompatible”. (Presentación institucional disponible en www.desarrollosocial.gov.ar).

La implementación del programa se llevó adelante a través de una articulación directa con los distintos entes ejecutores a nivel municipal, representados por las secretarías que realizan diversas obras públicas, y donde los beneficiarios del programa se encuentran organizados bajo la modalidad de cooperativas de hasta 60 miembros. Esta distribución apuntó al cumplimiento de uno de los componentes pilares del programa: una actividad laboral concreta en una sede municipal como condición para poder ser beneficiario de la transferencia directa de dinero que asciende a una suma de \$1.600 depositada mensualmente en una cuenta individual y personal en calidad de monotributista social (para la época, un valor aproximado a los 300 dólares estadounidenses). Desde el mes de agosto del año 2012, y tras cumplirse 3 años del lanzamiento del programa, al ingreso mensual que recibían los beneficiarios se sumaron dos nuevos conceptos que pueden percibir: un plus por productividad de \$ 300 y otro por presentismo de \$ 250⁷.

⁶ Discurso de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner en el lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja. Disponible en <http://www.casarosada.gov.ar/>

⁷ Para mayor información respecto de los alcances y logros tras tres años de su implementación, véase: Tres años del plan Argentina Trabaja: impactos y

Bajo narrativas como *la mejor política social es el trabajo, el ingreso social con trabajo o la equidad y la distribución del ingreso*, el gobierno de Cristina Kirchner enunciaba las políticas de TM que comenzaba a difundir buscando diferenciarse de los supuestos “planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país”. Según algunos de nuestros entrevistados, las TM vía políticas sociales no resultaban del agrado para algunas de las figuras centrales del gobierno oficialista, entre las cuales se destacaba la primera mandataria⁸:

Nosotros trabajamos en una publicación fuerte en el año 2008 con el Banco Mundial sobre las políticas de transferencia. También estuvimos debatiendo las propuestas anteriores a la AUH (Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social) con el BID. Sin embargo, la clave está en las elecciones (legislativas de) 2009, cuando el kirchnerismo pierde las elecciones con (Francisco) De Narvaez. Hasta ese momento Cristina (Kirchner) estaba en contra, (Amado) Boudou opinaba que eran planes regresivos, preocupados siempre por la matriz laboral [...] Entre la crisis internacional que fue corta, pero pego fuerte, y lo de las elecciones... hubo un cambio de discurso [...] Además se sumaban las presiones políticas y de la iglesia por lo que luego se conoció como la AUH, ya se venía debatiendo, sólo que Cristina no estaba de acuerdo. Hasta que los lanzaron y estaban buenísimos (Entrevista a experto académico local, 15 de abril de 2015).

Las palabras del entrevistado, destacado experto en programas de TM y miembro de un centro de estudios vinculado a la Universidad Nacional de La Plata, demarcan el contexto de época que resumíamos al comenzar este apartado respecto de la nueva oleada de TM en la Argentina. A su vez, nos permiten volver a demostrar la presencia de

asignaturas. pendientes. (2012, Agosto 25) *Infobae.com*: Sección Notas. Disponible en: www.infobae.com/notas/666735-Tres-años-del-plan-Argentina-Trabaja-impacto-y-asignaturas-pendientes.html

⁸ Algunas apreciaciones de Cristina Fernández de Kirchner respecto de su concepción de “dar trabajo” y “no dinero”, puede rastrearse en: “En medio de la polémica por la pobreza, Cristina defendió su política social y las facultades delegadas”. (2009, agosto 14). *La Nación*. Sección Política. Disponible en línea: <http://www.lanacion.com.ar/1162447-en-medio-de-la-polemica-por-la-pobreza-cristina-defendio-supolitica-social-y-las-facultades-delegadas>

ciertos saberes expertos y prácticas de expertise en torno a la redefinición de las políticas sociales de entrega de dinero.

Como señala el fragmento de entrevista, el experto hace referencia a una publicación que tendrá cierta influencia en el debate sobre las transformaciones de las políticas de transferencia de la época. Se trata de una compilación editada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -institución perteneciente al Banco Mundial- que nuclea a distintos expertos sobre los programas sociales y las políticas de ingreso y, a partir de la cual, se desarrollan una serie de trabajos que tienen como objetivo introducir el desenlace de las políticas de TM en Argentina. Destacando las experiencias regionales que mencionamos en la introducción, la compilación del Banco Mundial no sólo reúne a expertos sobre la temática, sino que presenta un análisis detallado y crítico de todos los programas que hemos mencionado hasta el momento. Además sugiere el diseño de un programa integral que reúna a las múltiples intervenciones en materia de entregas de dinero y contribuya al “diseño e implementación de un sistema de protección social integrado y sustentable” (Banco Mundial, 2008)⁹.

Otro rasgo relevante del libro es que, presenta los resultados de la Encuesta de Percepción de Planes Sociales (EPPS), un estudio cualitativo de opinión pública de 2.500 casos relevados en todas las regiones del país sobre los programas de entrega de dinero en la Argentina, realizado entre junio y agosto de 2007. La encuesta gira en torno a tres ejes: 1) el conocimiento de la población en general sobre las entregas de dinero, 2) sobre las preferencias y las necesidades de las poblaciones de bajos ingresos y, 3) sobre aspectos referidos a la implementación de las políticas.

La EPPS arroja datos significativos a considerar. Entre las distintas preguntas se destaca la indagación sobre las poblaciones a las que deberían estar dirigidos los planes o programas de entregas de dinero y las condicionalidades que los beneficiarios deberían cumplir. En este sentido, sobre una respuesta con opciones múltiples, el estudio arroja que las transferencias de dinero deberían estar dirigidas a las personas con discapacidad o imposibilitadas para trabajar (56%), a los desocupados (42%) y a los pobres (42%). Respecto de las condicionalidades o contraprestaciones, en el 93% de los casos los encuestados aseguran que deberían existir, señalando como primeras

⁹ Bajo el título Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas, la publicación agrupa a distintos autores que podemos resaltar como parte de nuestros entrevistados, quienes ocupan cargos destacados en organismos multilaterales y agencias de desarrollo.

opciones de contraprestación las ya clásicas condiciones de entrega de las transferencias en efectivo: realizar alguna actividad laboral, enviar a los hijos al colegio y cumplir con los controles de salud, y asistir a cursos de entrenamiento y formación profesional. (Cruces y Rovner, 2008: 89-91).

Resulta pertinente destacar esta publicación por varios aspectos. En primer lugar, porque los distintos trabajos que componen su cuerpo inscriben el recorrido de las TM de Argentina en un contexto histórico de diálogo con las experiencias del resto de los países de América Latina. En segundo lugar, porque cada uno de los trabajos desarrolla elementos centrales que hacen al diseño de las políticas de entrega de dinero (la acumulación del capital humano, la interrupción de la pobreza intergeneracional, titularidad femenina, condicionalidades, etc.), introduciendo debates y propuestas de intervención social para nuestro país. En tercer lugar, porque reúne a actores con distintas inserciones institucionales y múltiples posiciones en el campo de expertos en materia de políticas de TM. Y, en cuarto y último lugar, pero no por eso de menor importancia, porque se convirtió en la bibliografía específica mencionada por los expertos más relevantes durante la realización del trabajo de campo de esta investigación. De la siguiente manera retrataba estos aspectos un entrevistado:

La influencia del documento va a ser importante porque ahí tenés un grupo de tipos que hacen buenas cosas, vienen de conocer y evaluar los programas de la región, un trabajo serio con los organismos [...] A eso se le suma el debate que se venía dando con la Iglesia, Bergoglio estaba presente y las alternativas legislativas que había en ese momento. Todo ese apriete era un marco de oportunidad para el kirchnerismo de salir adelante, salen de la crisis poniendo en marcha el (decreto) 1602 (Entrevista a expertos perteneciente think thank local, 15 julio de 2015).

El día 29 de octubre de 2009 Cristina Fernández de Kirchner anunció la creación de una nueva TM. Sus palabras dejaban entrever un espacio ambiguo en el que se situaba la nueva propuesta de política social: “Este es un acto de estricta reparación, pero será un acto de justicia cuando cada padre tenga un buen trabajo, un buen salario y una buena casa. Esto no terminará con la pobreza, pero servirá como paliativo para quienes todavía no tienen trabajo”.

Así se anunciaba la política de mayor envergadura e impacto en Argentina en términos de TM: la denominada Asignación Universal Por

Hijo para la Protección Social (AUH) y la AUH por Hijo con Discapacidad. Creados bajo el decreto P. E. N 1602/ 9, comenzó a implementarse durante el primer trimestre de 2010 con el objetivo primordial de “equiparar el ingreso de aquellos niños cuyos padres no estuvieran incorporados al mercado de trabajo formal” y, por ende, “no recibieran la asignación por hijo estipulada en el régimen contributivo de asignaciones familiares” (MECON, 2009). La AUH, al igual que otras políticas similares de la región, posee la cualidad de centrarse en TM específicamente fundamentadas y focalizadas sobre los menores pertenecientes al hogar y transferibles a los mayores responsables (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

Sería difícil poder introducir la cantidad de debates políticos y académicos existentes en torno a la AUH para la Protección Social porque, al igual que la bibliografía experta sobre las políticas de TM, la extensión de la misma resulta inabarcable. Pero debemos destacar un aspecto significativo que diferencia a la AUH de otros programas de TM de América Latina: su incorporación al sistema de asignaciones familiares como parte de un subsistema solidario no contributivo que, extiende el derecho de la asignación por hijo a los trabajadores no registrados en la seguridad social (Lombardía y Rodríguez, 2015; Golbert, Roca y Massi, 2011).

Con la denominación de la AUH para la Protección Social como un subsistema de las asignaciones familiares, nos encontramos con la inscripción plena de los significados del dinero proveniente de las transferencias estatales, en el régimen de restitución y titularidad de derechos. Algunos documentos de los principales ministerios nacionales y las agencias de gobierno vinculados a la implementación de la AUH -(MTEySS, 2012 y ANSES, 2012)- señalan claras asimilaciones a los enfoques regionales sobre las modificaciones en los sistemas de protección social impulsados por la CEPAL, ONU y OIT.

Al igual que otros programas sociales vigentes en los países de la región, la AUH consolida una narrativa de las TM estatal bajo el paradigma de la titularidad de derechos económicos, sociales, políticos y culturales (Abramovich, 2009). Esta concepción permitirá considerar otras posibles entregas de dinero estatal bajo distintos formatos como, por ejemplo, las TM caracterizadas como *reparaciones históricas*¹⁰.

Durante el transcurso de los años próximos al lanzamiento de la AUH para la Protección Social, vemos aparecer otra serie de TM

¹⁰ Distintos trabajos señalan la emergencia de reparaciones históricas vía TM estatales: para el caso de los genocidios (Mariana Luzzi, 2015), víctimas de Cromañón (Diego Zenobi, 2014) e jubilaciones –inclusión previsional de las moratorias y reparaciones históricas actuales- (Camila Arza, 2013).

estatales, entre las que podemos resaltar: el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROG.ES.AR), el Programa Ellas Hacen (MDS) y reformulaciones del Plan de Inclusión Previsional (2005-2015). Prestaremos mayor atención a este último considerando los elementos que desarrollaremos debajo.

El Plan de Inclusión Previsional surge en el año 2005 (Ley n° 25.995) como una herramienta para que, aquellas personas que cumplieran con la edad jubilatoria, pudieran hacerlo sin reunir el requisito específico de los 30 años de aportes acumulados o recurriendo al sistema de jubilación anticipada aportando los últimos cinco años correspondientes a la edad mínima jubilatoria. La iniciativa no sólo, favoreció el acceso a la jubilación a número significativo de personas, sino que impulsó la sanción de la Ley n° 26.426 de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) unificando el sistema previsional y recuperando el Estado, a través de la figura de ANSES, los fondos del régimen de capitalización individual creados durante la década del 90'. Así, el Estado recobraba un área privatizada de la seguridad social, instaurando nuevamente el sistema de reparto, público y solidario (Arza, 2013).

La cobertura previsional que se desarrolló en Argentina no sólo alcanzó su máximo nivel histórico, sino que representó la experiencia de mayor cobertura en Latinoamérica. Ciertos datos sostienen que la proporción de personas mayores de 65 años que percibe una prestación previsional aumentó 20,6% puntos porcentuales entre 2004 (año previo al PIP) y 2013: de 68% a más del 90%. Durante el año 2014, el Estado argentino puso en marcha una nueva moratoria que alcanzó a cerca de 500.000 nuevos jubilados, aproximando la cobertura previsional al 100% (Lombardía y Rodríguez, 2015, p.13).

Este breve recorrido sobre el Plan de Inclusión Previsional en Argentina nos puede permitir reflexionar sobre el alcance de las reformas recientes en el sistema previsional. Las transformaciones nos permiten aludir a las moratorias de inclusión previsional como formas de transferencias estatales bajo distintos formatos: a) contributivo: para aquellos que lograron aportar la totalidad de los años requeridos, b) semi-contributivo: para aquellos que completaron sus años de aporte con las opciones previstas por las moratorias y, c) no contributivo: para el caso de aquellas personas que accedieron a la jubilación mínima sin registrar aportes de ninguna índole (Grushka, Casanova, Bertranou y Cetrangolo, 2012).

La mención a un esquema de esta naturaleza nos lleva a emparentar las transferencias propias de la moratoria con los esquemas previstos por las políticas sociales y/o laborales de entregas de dinero por parte del Estado. De la siguiente manera lo sintetizaba un

entrevistado especialista en previsión social, quien se desempeñaba en un área del ANSES:

¿Por qué no considerar al Plan de Inclusión Previsional como una transferencia monetaria? [...] Hoy la (moratoria) previsional llega a 3 millones y medio (de personas) en una mínima de 5000 pesos mientras que, la asignación (AUH para la Protección Social), llega a 3 millones pero de 800 pesos. Estamos hablando de algo 6 veces más grandes en recurso del uno que el otro [...] Hay un trabajo que se llama Encrucijadas de la Seguridad Social que lo publicamos hace unos cuatro años en OIT Buenos Aires. En ese texto elegimos llamar a la moratoria como semi contributiva. Vos en tu trabajo verás donde acomodarlo, si lo consideras no contributivo, o lo que sea. Pero es una de las más importantes de las transferencias del Estado, aunque no tenga el mismo carácter (Entrevista a ex funcionario ANSES, 1 de abril de 2016).

Como señala nuestro entrevistado, la moratoria de inclusión previsional podría revestir en distintas categorías –semi-contributivo o no contributivo-. Sin embargo, más allá de la perspectiva desde la que se la quiera considerar, lo más relevante pasa por dar cuenta de la existencia de una TM estatal sumamente significativa que, al igual que una medida trascendental como la AUH para la Protección Social, pone el acento en el dinero como puerta de entrada a la efectivización de derechos históricamente vulnerados.

Conclusiones

En este artículo desarrollamos el proceso de monetarización de las políticas sociales en Argentina. Iniciamos señalando el surgimiento de la primera iniciativa centrada en TM –PJYJHD- tras las crisis del año 2001. Luego, y dando cuenta de las múltiples intervenciones monetarias que emergieron los años siguientes, demostramos que tras dos décadas se produjo un giro significativo en las narrativas que marcaron las entregas de dinero: los discursos de los expertos, las premisas estatales y las agencias de gobierno circundaron desde el término de la crisis y la contención social, pasando por la necesidad de construir sistemas integrales y amplios de protección social, para consagrar a las entregas de dinero estatal bajo el paradigma de los derechos.

Los pasajes de este trabajo también nos permitieron observar el rol de ciertos saberes expertos en TM argentinas en los procesos de

institucionalización y consolidación del dinero en las políticas sociales. En sintonía con los procesos que caracterizaron a las TM en la región, observamos expertos provenientes de diferentes posiciones institucionales –organismos estatales, multilaterales, think tank, etcétera- reproduciendo conocimientos sobre las TM, importando experiencias de intervención, formulando documentos de recomendación en políticas, generando discursos enmarcados en los antecedentes de nuestro país y adaptando las recomendaciones a las tradiciones científicas y a la lectura nacional de los problemas sociales argentinos.

Lo hasta aquí mencionado nos permite plantear una tensión en el proceso de monetarización de las políticas sociales argentinas. Por un lado, el surgimiento de diferentes TM formuladas para diseñar un tipo de dinero con cualidades particulares para ser destinado a sectores vulnerables diversos, convirtieron a la República Argentina en un verdadero laboratorio monetario donde las TM implicaron un cambio en las configuraciones políticas e institucionales que marcaron al dinero estatal (Zelizer, 2011). Pero, por otro lado, gran parte de dichos debates entre saberes expertos carecieron de una reflexión sobre el dinero y sus dimensiones sociales e, incluso, propusieron una definición ortodoxa sobre el dinero donde priman los sentidos unívocos que pregona el saber económico (Hornes, 2020).

Dicha tensión revela algo sustancial para nuestra perspectiva de trabajo: el dinero de las TM se ha convertido en un tipo de “moneda especial” (Zelizer, 2011). Se trata de un dinero que, lejos de ser un mero instrumento de cambio neutral e impersonal, está constantemente atravesado y es redefinido por usos y significados contextuales e históricos. Siguiendo a Viviana Zelizer (2017) bajo el concepto de comprender al dinero como un producto social maleable, entendemos a las TM como una moneda especial que adquiere una heterogeneidad de significados plurales, transformando diferentes ámbitos y relaciones sociales tales como: las relaciones entre actores locales estatales y titulares (Hornes, 2017), en los ámbitos comunitarios (Wilks, 2018), entre padres e hijos, maridos y esposas (Wilks y Hornes, 2017) e, incluso, habilitando juicios y evaluaciones en la esfera pública (Hornes, 2015).

Referencias

- Abramovich, V. y L. Pautassi (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales. Estudio de caso”, En: *La revisión judicial de las políticas sociales*. V. Abramovich y L. Pautassi (eds.), Buenos Aires, Editores del Puerto.

- Arcidiácono, P. (2012) Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. En: *Revista SAAP*. Vol. 6, N° 2. CABA.
- Arza, C. (2013) La política previsional y la prevención de la pobreza: elementos salientes de la trayectoria latinoamericana reciente. En: *Revista Voces en el Fenix* n° 23 – Nosotros los Pobres. Disponible en línea: <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-pol%C3%ADtica-previsional-y-la-prevenci%C3%B3n-de-la-pobreza-elementos-salientes-de-la-trayectoria>
- Blanc, Jerome (2009). Usages de l'argent et pratiques monétaires". En P. Steiner y F. Vatin, (2009) *Traité de sociologie économique*. París: Presses Universitaires de France. pp. 649-688.
- Bloch, M. y Parry, J. (eds.) (1989). *Money and morality of exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cruces, G y Rovner, H. (2008). Los programas sociales en la opinión pública: Resultados de la Encuesta de Percepción de los Planes Sociales en la Argentina. En: *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial.
- Dallorso, N. (2010) *Manzaneras y comadres. Continuidades y transformaciones en las intervenciones gubernamentales: de la protección materno-infantil a las transferencias monetarias condicionadas* (Conurbano Bonaerense 2005-2009). Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Dalton, G. (1967) Primitive Money. En Dalton, G. (ed.) *Tribal and Peasant Economies. Readings in Economic Anthropology*, pp. 254-81. New York: The Natural History Press.
- Dezalay, Y y Garth, B. (2002) *La internalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas para transformar los Estados Latinoamericanos*. ILSA/ Universidad de Colombia. Bogotá.
- Dodd, Nigel. (2014) *The Social Life Of Money*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Garcé, A. y Uña, G. (2006) *Thanks thanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y realidades regionales*. Prometeo. Bs. As.
- Golbert, L. (2004). “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. Disponible en www.cepal.org
- Gruska, C; Casanova, L; Bertranou, F y Cetrangolo, O. (2012) Encrucijadas en la seguridad social en Argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones. OIT – Argentina. Disponible en línea: http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_BAI_PUB_94/lang-es/index.htm
- Guyer, J. (2004) *Marginal Gains: Monetary Transactions in Atlantic Africa*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Guyer, J. (edit) (1994) *Money Matters: Instability, Values and Social Payments in the Modern History of West African Communities*. London: Elsevier.

- Hornes, M (2017) Paradojas de la inclusión: categorías técnicas y evaluaciones morales en un programa de transferencias monetarias condicionadas. *Prácticas de Oficio* IDES, Vol. 2, N° 18, 1-14.
- Hornes, M. y Maglioni, C. (2018) Los Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe. El rol de los saberes expertos en la expansión de los programas de transferencias monetarias. En: *Revista Debate Público. Reflexiones en Trabajo Social*. Número 17. En línea: http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2018/12/14_Hornes.pdf
- Hornes, M. y Maglioni, C. (2019) Accesibilidad y políticas sociales en la Argentina reciente: una interpretación desde los saberes expertos en programas de transferencias monetarias. En: *Cuadernos de Trabajo Social de la Universidad Complutense de Madrid*. Vol 33. N° 1, 55-78.
- Hornes, M. (2020). Expertos que diseñan el dinero: el caso de los programas de transferencias monetarias. En: *Estudios Sociológicos*. Vol. 38, 141-171.
- Kessler, G. (2014) *Controversias sobre la desigualdad. Argentina, 2003-2013*. Bs. As. Fondo de Cultura Económica.
- Lapavitzas, C (2009) *El capitalismo financiarizado. Expansión y crisis*. Barcelona: Maia Ediciones.
- Lo Vuolo, R. (editor) (1995) *Contra la Exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*, Buenos Aires, Ciepp/Miño y Dávila Editores.
- Lombardía, M. y Rodríguez, K. (2015) *La experiencia Argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década*. Documento de trabajo No. 7 de la Secretaría de política económica y planificación del desarrollo. Disponible en línea: https://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/DT_07%20la%20experiencia_03.pdf
- Moreno, J. (2008) ¿Ud. Volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los planes sociales y el mercado de trabajo en Argentina. En: *En Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. Visiones y perspectivas*. Banco Mundial.
- Morresi, S. y Vommaro, G. (2011). *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Bs. As. Prometeo Libros.
- Olivier de Sardan Jean- Pierre y Emmanuelle Piccoli (2018) *Cash Transfers and the Revenge of Contexts: An anthropological perspective*. London, Berghahn Eds.
- Reglamento operativo – Programa Familias por la inclusión Social. (2006) Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Rodríguez Larreta, H. y Robredo, G. (1999). *El desafío de la igualdad*. Buenos Aires, Editorial Temas.
- Salvia, A. (2011) *Cobertura, Alcances e Impacto de la Asignación Universal pro Hijo/ pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007- 2010*. Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina UCA. [Disponible en línea: [http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/.](http://www.uca.edu.ar/index.php/site/index/es/uca/observatorio-de-la-deuda-social-argentina/)]

- Weber, F. y Dufy, C. (2009) *Más allá de la Gran División. Sociología, economía y etnografía*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Wilkis, A. (2018) *Quand l'argent vient de l'État. Hiérarchies monétaires et antagonismes moraux dans la politique d'assistance aux classes populaires argentines. État et société politique. Approches sociologiques et philosophiques*. (Karsenti, B e Linhardt, D. eds). Paris: EHESS.
- Wilkis, A y Hornes, M. (2017). Dinero, moral y poder: el enraizamiento de los programas de transferencias monetarias en la vida familiar. Carla Zibecchi y Pilar Arcidiascomo *La trama de las políticas sociales. Estado, Saberes y Territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos. pp. 169-192.
- Wilkis, A (2017) *The Moral Power of Money. Moral and Economy in the poor people life*, California. Standford, Standord University Press.
- Zelizer, V. (2017) A dollar is not a dollar. Los Angeles Review of books. Disponible en línea: <https://lareviewofbooks.org/article/a-dollar-is-a-dollar-is-not-a-dollar-unmasking-the-social-and-moral-meanings-of-money/#!>
- Zelizer, V. (2009). *La negociación de la intimidad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Zelizer, V. (2011). *El significado social del dinero*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Sitios web consultados.

Instituto Nacional de Estadística y Censo: <http://www.indec.gov.ar>

Presidencia de la Nación Argentina: <http://www.casarosada.gov.ar/>

Documentos consultados.

- Banco Mundial (2010) *World report: Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment, and Security*. Washington DC. BM.
- Banco Mundial (2009) *Transferencias Monetarias Condicionadas: Reduciendo la pobreza actual futura*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008) Cruces, Guillermo; Moreno, Juan Martin; Ringold, Dena; Rofman, Rafael. (eds.). *Los programas sociales en Argentina hacia el bicentenario*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- CEPAL (2010a), *Panorama social de América Latina, 2009*. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2010b), *La hora de la igualdad. Santiago de Chile*. Publicación de las Naciones Unidas.

Diarios consultados

La Nación.

Página 12.

Infobae.com