

# POBREZA Y PROGRAMAS SOCIALES EN LA ARGENTINA DE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Angélica De Sena

Lo que más me quita el sueño (...)  
es una consecuencia de la inflación  
o algo que está relacionado, que es la pobreza (...)  
la pobreza no es un problema de este momento nada más,  
la pobreza promedio desde que recuperamos la democracia  
en Argentina es del 36%.  
(Hernán Lacunza, Ministro de Finanzas, 2019)<sup>1</sup>

## INTRODUCCIÓN

La cuestión de la pobreza en tanto fenómeno social y económico, desde diferentes miradas y perspectivas, está asociada a la *falta*, la *carencia*, las *privaciones* de bienes y/o servicios para acceder a una vida digna y, junto con ello, está vinculada con términos tales como *marginalidad*, *exclusión*, *desigualdad*. Esta caracterización a partir de la exclusión material de las condiciones de vida imperantes en una sociedad históricamente determinada resulta compleja de definir y por ende de medir; por lo tanto, los distintos métodos arrojarán resultados disímiles en cuanto a su tamaño y evolución con el riesgo de hallar fenómenos diferentes. Entonces, a las discusiones conceptuales se le suman las referidas al modo de “medirla”, si bien el más común es por ingresos, la pobreza en tanto fenómeno multidimensional requiere revisar otros aspectos.

---

1 Declaraciones del Ministro de Economía de la Nación el día 24 de agosto de 2019 en el programa de la televisión argentina “La noche de Mirtha”, emitido por el canal 13 de aire y disponible en [https://tn.com.ar/politica/hernan-lacunza-lo-que-mas-me-quita-el-sueno-es-la-pobreza\\_989072](https://tn.com.ar/politica/hernan-lacunza-lo-que-mas-me-quita-el-sueno-es-la-pobreza_989072)

En Argentina, el INDEC<sup>2</sup> (2004) reconoció dos fenómenos que muestran la heterogeneidad de la pobreza, uno en relación al núcleo duro o privación patrimonial que, afecta a los hogares en forma más permanente, está asociada a la imposibilidad de acumular capital físico o humano, cuya obtención requiere de procesos de ahorro e inversión que deben darse por períodos prolongados, se lo conoce como privación de tipo estructural o crónico por su característica de persistencia y porque su reversibilidad depende de inversiones de gran cuantía y tiende a transmitirse intergeneracionalmente y perdura en el tiempo. El segundo fenómeno relacionado a la privación de recursos corrientes y por ende más sensible a los vaivenes del ciclo económico, asociado al flujo predominantemente monetario para atender gastos de alimentación, vestimenta, transporte, y todas aquellas erogaciones destinadas a la manutención de los integrantes del hogar, refiere a variables en el corto plazo –por lo tanto acompañan las oscilaciones económicas– con influencia de las tendencias inflacionarias, el desempleo y de otras variables de corto plazo. Estas distinciones dejan en claro un elemento no menor que es la heterogeneidad de la pobreza.

Iniciar un recorrido por las políticas sociales en estructuras capitalistas invita a revisar el rol del Estado en su relación con la sociedad y el mercado en tanto esferas por donde se ubican las mismas. Históricamente se han ubicado vinculadas a la salud, la vivienda, la educación, y con las múltiples formas de beneficencia e instituciones asistenciales, es decir vinculadas a la situación de pobreza. Como contracara de ella, emergen las expectativas sobre las políticas sociales y asistenciales como modo de abordar la cuestión.

En la Argentina la pobreza a lo largo de los últimos 50 años paso del 3% al 32%. Es en este marco que el presente capítulo pretende analizar esta cuestión, preguntándose cómo fue ese recorrido, cuáles fueron las respuestas estatales y cuáles sus consecuencias en la población pobre, en tanto fenómeno clave de reproducción de la sociedad y sus mecanismos de dominación (*sensu* Bourdieu).

El camino escogido para ello es: a) caracterizar de modo cuantitativo la evolución de la pobreza en Argentina en los últimos 50 años, b) revisar y analizar las respuestas por parte del Estado a partir de los programas sociales implementados, y c) elaborar una estratificación de los y las receptores de los programas sociales a partir de los resultados de las investigaciones desarrolladas. El escrito pretende debatir en torno a los hilos que anudan la pobreza a las políticas sociales y la estructura social a la que da paso.

---

2 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

### **SOBRE LA POBREZA**

La cuestión de la pobreza ocupa y preocupa desde hace largas décadas en el orden global. Sen (1992), un autor ya clásico respecto de esta temática, refiere a los modos de identificar a los pobres, las condiciones por las cuales lo son y la relación con el concepto de pobreza y con los no pobres. Revisa la cuestión de los ingresos en torno a la discusión sobre la medición como un ejercicio ético o descriptivo, e identifica diversas perspectivas que se presentan a continuación someramente:

- a) La biológica asociada al hambre y requerimientos nutricionales, condiciones ambientales y los hábitos de trabajo.
- b) La vinculada con la desigualdad, dejando en claro que, si bien son problemáticas distintas, están relacionadas, entiende que otro sistema de distribución puede erradicar la pobreza aun cuando no haya expansión de las capacidades productivas de un país.
- c) De privación relativa en donde distingue “sentimientos de privación” y “condiciones de privación”<sup>3</sup> (Sen, 1992, p. 313), problematizando la noción de relativo y absoluto.
- d) Como juicio de valor, dado que puede pensarse como un elemento subjetivo de quién la observa; Sen problematiza esta mirada tomando en cuenta diversos autores y mostrando su perspectiva en donde la ambigüedad de un concepto no debe llevar a la arbitrariedad.
- e) Su relación con la definición de política y su relación con las políticas públicas, la toma de decisiones y las diversas recomendaciones de la sociedad; muestra el poco apego de la política a revisar la noción de “privación”.
- f) La noción de estándares y agregación referida a la comparación de la pobreza en sociedades diferentes en relación a su definición de privación.

---

3 Es menester considerar que el autor propone que “la elección de las ‘condiciones de privación’ no puede ser independiente de los ‘sentimientos de privación’. Los bienes materiales no se pueden evaluar, en este contexto, sin una referencia a la visión que la gente tiene de ellos; incluso si los ‘sentimientos’ no se incorporan de manera explícita deben desempeñar un papel implícito en la selección de los atributos” (Sen, 1992, p. 313).

De este modo, Sen muestra los múltiples elementos que hacen referencia a la cuestión de la pobreza a partir de la incorporación la noción de “relatividad” y “sentimiento”.

El problema de la pobreza no es nuevo ni reciente, alguna literatura considera como punto nodal los estudios que comenzaron a proliferar a partir de los años 80 desde la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Es un momento en el que, frente a la ineficiencia del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones para resolver las situaciones de desempleo y desigualdad, los estudios sobre pobreza y luego políticas sociales pasan a ocupar lugares centrales (Barba, 2004) y toman como eje los ingresos dejando espacio a la cristalización de una línea divisoria entre pobre/no pobre asociada a la idea de “carencia”.

Considerar los ingresos como modo de medición deja al descubierto la dificultad epistemológica, teórica y metodológica, al menos respecto de qué se considera pobreza, quién es pobre y cuál es la unidad de medición (individuo, hogar). Sin embargo, la medición por ingresos toma en cuenta solo una dimensión, dejando de lado el carácter multidimensional de la pobreza y su dinámica de producción (Kessler, 2014),<sup>4</sup> y convirtiéndose en meramente descriptivo (Gutiérrez, 2004).

La cuestión de la medición de la pobreza ha sido muy estudiada (Boltvinik, 1999, 2001, 2003; Lo Vuolo *et al.*, 1999; Artakaki, 2011; entre otros) y pueden considerarse tres enfoques: a) el directo, basado en una concepción de la pobreza como “necesidad” o “carencia”, dado que el pobre carece de los bienes y servicios materiales requeridos para vivir en sociedad, por lo tanto el bienestar del hogar se relaciona con el consumo efectivo, de manera que no se considera si los hogares han logrado satisfacer sus necesidades básicas (aquí se ubica la medición de Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–); b) el indirecto, que considera la pobreza como “escasez”, por lo tanto todo hogar que no cuenta con los recursos suficientes para satisfacer determinadas necesidades, es decir aquellos cuyo ingresos efectivos sea menor que su línea de pobreza –la cual representa el nivel de ingreso o gasto necesario para adquirir un conjunto de bienes y servicios dados–, será considerado pobre (aquí se ubica la medición de Línea de Pobreza –LP– e Indigencia –LI–); y c) el multidimensional que requiere de nuevos indicadores y modalidades de medición que combinan los anteriores y permite establecer la pobreza crónica como aquellos hogares que son pobres en ambas mediciones: NBI y LP (Arakaki, 2011).

---

4 El autor incorpora un ingrediente más respecto de comprender si la pobreza se ha acentuado o ha disminuido, y es su conexión con la delincuencia.

En relación con los determinantes de la pobreza y sus cambios, en la Argentina pueden observarse los trabajos de Bustelo y Lucchetti (2004) en los que analizan la participación en la evolución de la pobreza de variaciones en el ingreso medio y en la desigualdad, destacando las diferencias regionales, que aún hoy persisten (Observatorio Social, 2018). Los trabajos de Carballo (2004) y Street, Santillán y Carballo (2005) revisan los determinantes de la salida y entrada en la pobreza.

Diversos autores han tratado de revisar la cuestión de la pobreza desde perspectivas y miradas diferentes; entre ellas es posible mencionar aquella atada a la precarización laboral (Novick y Galin, 1990), a la informalidad (Beccaria y Groisman, 2008) en el mercado de trabajo y su implicancia en la distribución del ingreso (Beccaria, 2007; Beccaria y Maurizio, 2005; Salvia, 2007), la identidad y representaciones sociales del sujeto pobre sometido a un entramado de relaciones de privación de múltiples bienes materiales, simbólicos, espirituales y de trascendencia, imprescindibles para el desarrollo autónomo de su identidad esencial y existencial (Vasilachis, 2003), la problemática de las clases populares en la era democrática en relación a los factores sociales, económicos y políticos (Merklen, 2005), a las cuestiones de género (Goren, 2001, 2011; Rodríguez, 2015, 2018; Pautassi, 2003, 2013). A ello, debe agregarse la ya clásica compilación de Minujin (1992) en donde cada uno de los capítulos revisa las transformaciones en la estructura social de la Argentina y sus consecuencias; y por otro lado Kessler (2002) y Minujin y Anguita, (2004) estudian cómo un conjunto de individuos provenientes de la clase media que, debido a la pauperización operada desde mediados de los setenta, han caído por debajo de la línea de pobreza esencialmente a finales del siglo XX y pasan a convertirse en los *nuevos pobres*.

Asimismo, otros estudios que refieren a la relación entre territorio y pobreza dejan en evidencia las condiciones de privación diferenciales (Álvarez, Gómez, Lucarini y Olmos 2005, 1997; Altamir, 1979), pasando por la incorporación de dimensiones relacionadas con la falta de poder y participación, el riesgo o la noción de vulnerabilidad (Kanbur y Squire, 1999), y la idea de la “nueva pobreza”, las estrategias de los hogares en ese contexto y las diferenciales geográficas en las dimensiones del empobrecimiento y las posibilidades de hacerle frente a partir de una serie de recursos (Kessler y De Virgilio, 2008).

Golovanevsky (2007) realizó una evaluación cuantitativa de la vulnerabilidad y de los vínculos entre situaciones de pobreza de padres e hijos en la Argentina reciente. La autora considera que es más apropiado considerar el concepto de vulnerabilidad como la exposición a un riesgo más la capacidad para enfrentarlo. Así, incluye aspectos tales como indefensión, inseguridad, exposición a riesgos,

*shock* y estrés debido a eventos socioeconómicos traumáticos, y a este análisis sobre vulnerabilidad le agrega la disponibilidad de recursos y las estrategias para enfrentar estos eventos, que pueden surgir desde el interior del propio grupo o pueden deberse a un apoyo externo. De este modo puede captar y comprender el impacto transformador que el nuevo patrón de desarrollo ha provocado en el plano social y no ya el de marginalidad que permite analizar la transmisión intergeneracional de la pobreza de padres e hijos.

Gasparini *et al.* (2014) llevan a cabo una extensa discusión sobre las formas de pensar la pobreza con aplicaciones al caso de América Latina, referidas a la de ingresos, multidimensional, subjetiva, relativa, potencial, intertemporal, entre otras; en la que estudian su relación con el crecimiento y la desigualdad, y proponen modos de medición que dejan en evidencia la complejidad del concepto tanto en su modo de abordaje en la investigación como en el diseño de políticas públicas. En otro trabajo, para analizar el caso argentino, Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (2019) discuten respecto de tres tipos de pobreza: de ingresos, considerando la importancia de establecer precisiones al respecto dado que “el ingreso relevante no es el propio sino el ingreso total del hogar al que pertenece la persona en cuestión, dividido por algún factor que capte la estructura demográfica del hogar” (p. 13) por lo tanto nada dice respecto de los modos del consumo; la multidimensional en la que se consideran otros elementos que exceden a la insuficiencia monetaria y están asociados a una vida plena, las capacidades y libertades de un individuo en donde puede ubicarse el enfoque de Sen ya mencionado; y la pobreza crónica que

alude a condiciones de vida permanentemente bajas, a carencias persistentes que no pueden ser superadas aun en períodos de alto empleo y mayor prosperidad económica general. Esa pobreza estructural constituye un ‘núcleo duro’: personas y hogares con características (baja educación, bajo capital social, localizadas en áreas de baja productividad, etc.) que les impiden superar un umbral de pobreza, aun bajo condiciones económicas favorables a la reducción de la pobreza agregada (p. 17).

El breve recorrido realizado permite abrir la reflexión respecto de la multiplicidad de elementos implicados en la cuestión de la pobreza, a partir de ello el próximo punto intentará revisar su comportamiento en la Argentina.

### **POBREZA EN ARGENTINA**

Arakaki (2011) revisa el fenómeno de la pobreza en Argentina entre los años 1900 y 1974 tomando en cuenta el contexto macroeconómico y, en particular, el mercado de trabajo y la distribución del ingreso.

Entre los años 1900 y 1930 detecta situaciones de pobreza por ingresos, de acceso a la salud y vivienda, aunque más tarde, con cierto impulso a las industrias intensivas en mano de obra, se produjo un incremento en el nivel de ocupación que significaría cierta recuperación, no obstante con marcadas oscilaciones mejoraron los ingresos reales. De modo paralelo, los asentamientos experimentaron un crecimiento considerable en los años 60, por ello Rapoport *et al.* (2004) –siguiendo el censo nacional de población y vivienda del año 1970 (INDEC)- indican que la población en las denominadas villas de emergencia representaba alrededor del 6% de los habitantes de la Capital Federal y el 10% de la de los partidos del Gran Buenos Aires. De modo que, hasta mediados de los años setenta la pobreza por ingresos no habría registrado niveles elevados; en cambio

la proporción de hogares con necesidades básicas insatisfechas habría sido elevada. Dentro del conjunto de indicadores del método de NBI, aquellos vinculados con el hacinamiento, la calidad de la vivienda y el acceso a servicios básicos (sanitarios, especialmente) habrían sido los que mayor injerencia tuvieron en su evolución [...] Existía la imagen de un país en que la pobreza constituía un fenómeno marginal a su realidad social. Sin embargo, aquellos componentes no vinculados con las características de la vivienda, esto es la educación y la capacidad de subsistencia, también habrían tenido una incidencia no menor. Aunque es probable que estos dos indicadores no estuvieran tan asociados a la pobreza en aquel momento, razón por la cual se forjó la imagen de la pobreza como un fenómeno acotado geográficamente a las villas miseria (Arakaki, 2011, pp. 43-44).

Las transformaciones económicas y políticas llevaron a la extensión del fenómeno de la pobreza en Argentina y también los modos de definición y medición desde el organismo oficial, el INDEC.<sup>5</sup> En el mismo estudio Arakaki (2011) revisa, a partir de datos oficiales,<sup>6</sup> el periodo 1974-1982 –que coincide con el fin del gobierno democrático y casi todo el de la dictadura cívico-militar– e indica que la pobreza por ingresos en el año 1974 alcanzaba al 4.6% de los hogares. Si bien

---

5 Arakaki (2011) destaca que el INDEC, a mediados de los ochenta, realizó las primeras estimaciones oficiales para todo el país, a través de la aplicación del método de las necesidades básicas insatisfechas con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1980. Hacia fines de esa década, cambió la metodología y se establecieron las bases para el cálculo oficial de la línea de pobreza. Más tarde, a principios de los años noventa, se utilizó la metodología con información de la Encuesta Permanente de Hogares sólo para el Gran Buenos Aires. Para el resto de los aglomerados urbanos comenzó a producirse a partir del 2002.

6 A partir de la información elaborada por el INDEC, el autor utiliza un método combinado o bidimensional que surge de utilizar en forma conjunta los criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas y línea de pobreza.

es posible que hubiera aumentado respecto de periodos anteriores, a lo largo de los años pasó a ser el mínimo histórico y por lo tanto, a partir de esa fecha, el deterioro de las condiciones de vida fue en aumento.

La evolución de la pobreza durante la etapa 1974-1991 puede resumirse como: a) un deterioro de las condiciones de vida de la población al analizar indicadores construidos sobre el método por ingresos, aunque el grado de empeoramiento resultó menor al considerar un número mayor de dimensiones de la pobreza; b) el grado de empeoramiento resultó menor al considerar un número mayor de dimensiones de la pobreza dado que mayor cantidad de hogares logró satisfacer sus necesidades básicas aunque persisten las situaciones derivadas de la capacidad de subsistencia, hacinamiento y vivienda.

En la Argentina, al analizar las tendencias de pobreza se debe considerar que la misma responde a los ciclos económicos de cada periodo. A comienzos del año 1991 comienza un nuevo plan de estabilización basado en la fijación del tipo de cambio en el que se establecía la paridad cambiaria entre el dólar y la moneda local (una paridad de 1 a 1), el empleo aumentó levemente durante los primeros años pero ya en el año 1993 se incrementaron los asalariados precarios y el desempleo. Ello provocó que, entre 1991 y 94 pasara de 16,3% a 12% la cantidad de hogares que no lograba adquirir la canasta de bienes y servicios mínima. Asimismo, la pobreza por NBI se redujo entre 1991 y 1993 pero incrementó la indigencia (Arakaki, 2011).

Cruces y Wodon (2003) y Carballo y Bongiorno (2006) analizan la evolución de la pobreza crónica y transitoria, las diferencias regionales en Argentina junto con algunos determinantes dentro del hogar entre los años 1995 y 2003. Dichos estudios les permiten extraer cinco grandes conclusiones, que se reflejan en la Tabla 1:

- a) La pobreza aumenta en gran parte debido a una mayor cronicidad, es decir mayor cantidad de hogares con permanencia dado que no logran los ingresos para salir de dicha situación.
- b) La pobreza transitoria también aumenta, pero proporcionalmente menos, a “lo largo de todo el período la pobreza crónica agregada es mayor que la pobreza transitoria agregada, y esta participación aumentó del 62% en 1995 al 80% en el 2003. Esto implica que durante este período ocurrió un empobrecimiento de los hogares y no una mayor inestabilidad de sus ingresos” (Carballo y Bongiorno, 2006, p. 11).
- c) Si bien la evolución regional es similar para todo el país en conjunto, los peores porcentajes de pobreza crónica se dan en la región del Noroeste ubicándose como una de las regiones

más pobres del país.<sup>7</sup> Los de la transitoria se dan en el Área Metropolitana.<sup>8</sup>

- d) En los hogares con jefatura de femenina, miembros con niveles educativos bajos y mayor cantidad de hijos/as aumenta la probabilidad de pobreza crónica.
- e) Los niveles de pobreza transitoria aumenta en aquellos hogares cuya jefatura familiar es de menores de 19 años con actividad laboral cuentapropista.

**Tabla 1**  
**Situación de pobreza por cohorte. Gran Buenos Aires, Argentina. 1995-2002.**

Cohorte	Persistentemente pobre	A veces pobre, ingreso medio por encima de línea de pobreza	A veces pobre, ingreso medio por debajo de línea de pobreza	Nunca pobre
95-1 a 96-2	9.4%	8.0%	23.8%	58.8%
95-2 a 97-1	16.0%	10.5%	17.5%	56.0%
96-1 a 97-2	8.1%	11.6%	18.7%	61.6%
96-2 a 98-1	12.0%	13.1%	17.5%	57.3%
97-1 a 98-2	10.8%	8.6%	15.1%	65.5%
97-2 a 99-1	9.9%	12.1%	16.6%	61.4%
98-1 a 99-2	13.8%	12.8%	15.4%	58.1%
98-2 a 01-1	13.9%	11.6%	18.5%	56.0%
99-1 a 00-2	17.4%	7.5%	15.8%	59.4%
99-2 a 01-1	14.5%	15.0%	18.6%	51.9%
00-1 a 01-2	18.8%	10.5%	14.9%	55.9%
00-2 a 02-1	23.3%	16.8%	17.2%	42.7%

Fuente: Cruces, G. y Wodon (2003, p. 8). Los autores realizan estimaciones a partir de las Bases de la EPH-INDEC.

En una línea similar, al analizar el periodo entre 1993-2003 atado a la Ley de la Convertibilidad Arakaki (2011) verifica: a) un aumento de la cantidad de hogares cuyos ingresos no alcanzan para adquirir una

7 Aún hoy se encuentra entre las más pobre, aunque superada por la región del Nordeste Según la medición del INDEC en el primer semestre 2019, la región del Noroeste el 39,9 % de personas son pobres con el y el 5,8% indigentes, en tanto hoy en la región la pobreza alcanza al 42,4% de personas y la de indigencia al 11.2%

8 La Región Metropolitana refiere a la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del Gran Buenos Aires, concentra aproximadamente el 37% de la población del país. (INDEC)

canasta de bienes y servicios básicos, b) que aumenta la intensidad de la pobreza en los hogares pobres, y c) que

la pobreza medida a través del método combinado afecta a un número mayor de hogares, al tiempo que se modifican las características del fenómeno [...] Por un lado, pasa a predominar la pobreza reciente, mientras que la pobreza estructural alcanza su punto más bajo en toda la serie, debido a la reducción del universo de NBI, pero también al aumento de la pobreza crónica en detrimento de la estructural. Por lo tanto, a la luz del método combinado, este período presenta una situación opuesta a la verificada en la etapa comprendida entre inicios de siglo y mediados de la década de los setenta (Arakaki, 2011, p. 59).

Finalmente, concluye que entre los años 1974-2003 en Argentina, la pobreza por NBI presenta una tendencia claramente decreciente, que los indicadores construidos sobre el método de línea de la pobreza muestran un deterioro a pesar de las mejoras que puedan observarse en determinados subperíodos, y que creció la pobreza estimada a través del método combinado dejando en evidencia que se ha modificado considerablemente su composición en intensidad y extensión dando paso a los denominados “nuevos pobres” (Arakaki, 2011).

En mayo del 2003 el SIEMPRO<sup>9</sup> y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la Presidencia de la Nación, elaboraron un documento denominado *Deuda Social* en el que mostraron cómo los cambios estructurales en la economía a lo largo de tres décadas generaron profundas consecuencias sociales con expansión de la población pobre. Dicho documento destaca por un lado la hiperinflación de fines de la década del 80, y por otro, la crisis de la convertibilidad como dos grandes hitos en el crecimiento de la pobreza medida por ingresos:

Entre 1974 y 2002 en el distrito más rico del país la proporción de población pobre se multiplicó por once, pasando de menos de 5% a casi 58%, mientras que la de aquellos que no logran cubrir sus necesidades nutricionales –los indigentes– creció más de doce veces (de 2% a casi 25%). En el total urbano, la incidencia de la pobreza creció entre las dos últimas crisis económicas casi 30 puntos porcentuales –28,7% en 1995 y 57,7% en la

---

9 El Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) es un organismo público que diseña e implementa sistemas para producir información destinada a organismos públicos que permite diagnosticar situaciones socioeconómicas de la población y efectuar análisis para la formulación de políticas públicas. Además, monitorea el cumplimiento de metas de los programas públicos (ver <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/objetivos>).

actualidad<sup>10</sup> mientras que la indigencia lo hizo en 20 puntos porcentuales (7,6% a 27,7%) (2003, p. 3).

El mismo informe analiza la situación entre los años 1998-2002 en el que se observa una aceleración del crecimiento de la pobreza, ya que más del 27% de la población pasó a ser considerada pobre por ingresos: el 8,6% ingresó en 1998, pero el dato relevante es que en un sólo año (2001-2002) otro 18,6% de la población se ubicó por debajo de la línea de pobreza (Grafico 1). El estudio de Hopenhayn, Martínez, Uthoff y Vergara (2008) se ubica en la misma línea al mostrar el enorme aumento de la pobreza e indigencia entre los años 1990 al 2002, con una baja significativa para el año 2006 (Tabla 2).

**Tabla 2**  
**Pobres e Indigentes en Argentina 1980-2006**

<b>Año</b>	<b>Pobres</b>	<b>Indigentes</b>
1980 <sup>11</sup>	5,8	1,5
1990 <sup>12</sup>	21,2	5,2
1999	23,7	6,6
2002	45,4	20,9
2006	21,0	7,2

Fuente: Hopenhayn, Martínez, Uthoff y Vergara CEPAL (2008, p. 15)

Los años siguientes entre 2003 y 2007, con la caída de la paridad cambiaria y luego de la devaluación de la moneda, se inicia un periodo económico diferente y los indicadores de pobreza por ingresos mejoran, dado que “la economía argentina creció a una tasa promedio del 8,5% anual acumulativo, marcando una tendencia que contrasta claramente con el período de convertibilidad del peso, cuando el crecimiento promedio anual fue de 3,4%” (CENDA, 2010, p. 5). Ello significó que mejoraran los indicadores de pobreza por ingreso “aunque en diferente medida. Nuevamente, la brecha de pobreza presenta un dinamismo mayor, y los índices de severidad muestran una mejora mayor que el de recuento. Sin embargo, estas caídas, aunque con oscilaciones, se han desacelerado con el tiempo” (Arakai, 20011, p 61). No obstante, “a partir del año 2008, en cambio, el nuevo esquema comenzó a mostrar claras señales de conflicto y declinación, lo que se reflejó

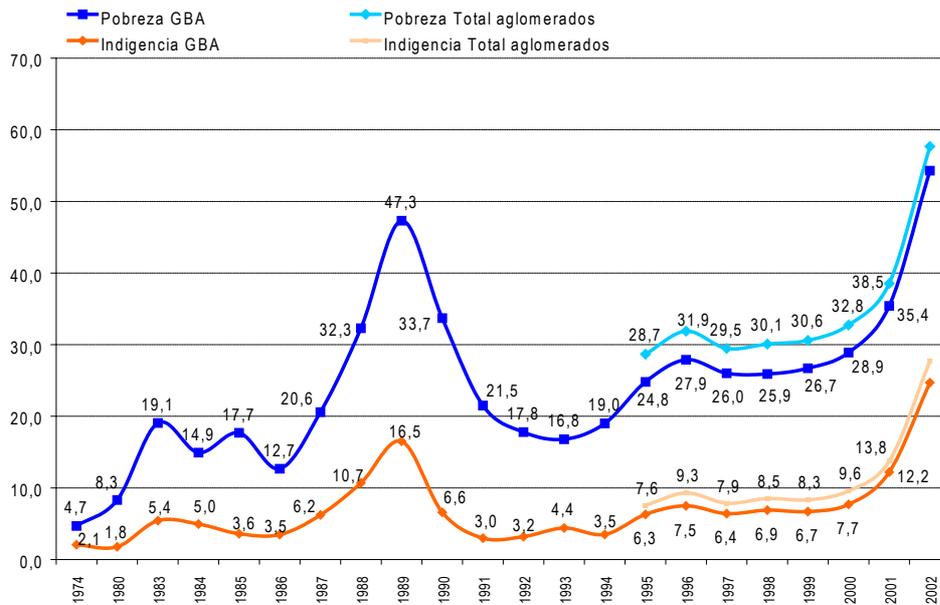
10 Refiere a los años 2001-2002.

11 Áreas urbanas.

12 Área metropolitana de Buenos Aires.

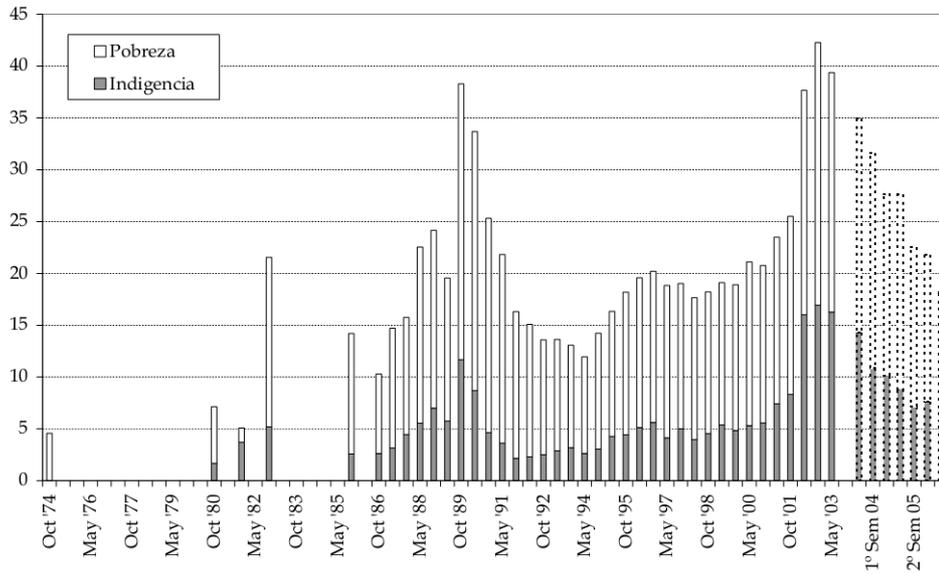
en una dinámica más pobre de las principales variables macroeconómicas, con incrementos del producto de 6,3% en 2008 y 1% en 2009” (CENDA, 2010, p. 5). De modo que las situaciones de mejoras luego de la crisis de la convertibilidad comienzan a mostrar deficiencias en las mediciones de la pobreza, como puede observarse en diversos estudios (Arakaki, 2010; Gasparini, 2017; González Rozada, 2018; PNUD, 2017) y en los Gráficos 2, 3 y 4 y la Tabla 3. Por último, “a partir del año 2008, en cambio, el nuevo esquema comenzó a mostrar claras señales de conflicto y declinación, lo que se reflejó en una dinámica más pobre de las principales variables macroeconómicas, con incrementos del producto de 6,3% en 2008 y 1% en 2009” (CENDA, 2010, p. 5).

**Gráfico 1**  
**Evolución de la población pobre e indigente En porcentajes de la población.**  
**Total aglomerados urbanos y Gran Buenos Aires. Octubre 1974 – Octubre 2002**



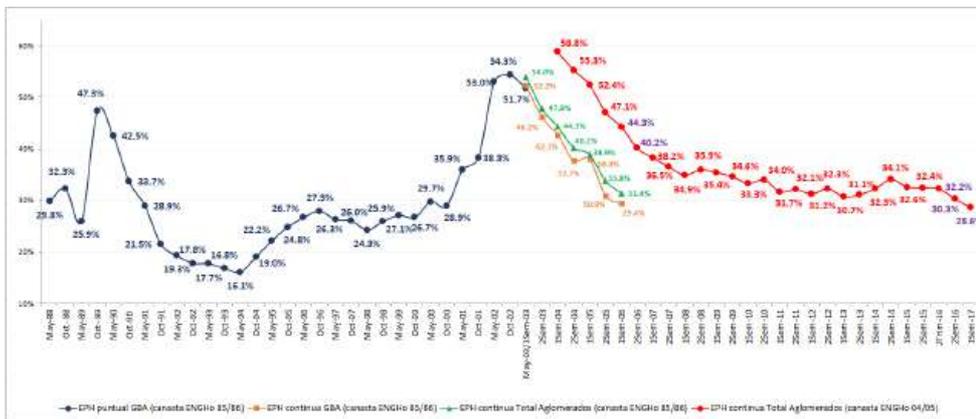
Fuente: SIEMPRO- Consejo Nacional de Coordinación Políticas Sociales (2003, p. 4)

**Gráfico 2**  
**Indigencia y Pobreza. Índice de recuento. GBA. 1974-2006.**  
**Ondas mayo y octubre (1974-2003), y semestres (2003-2006).**  
**En porcentaje, respecto a los hogares clasificados por línea de pobreza.**



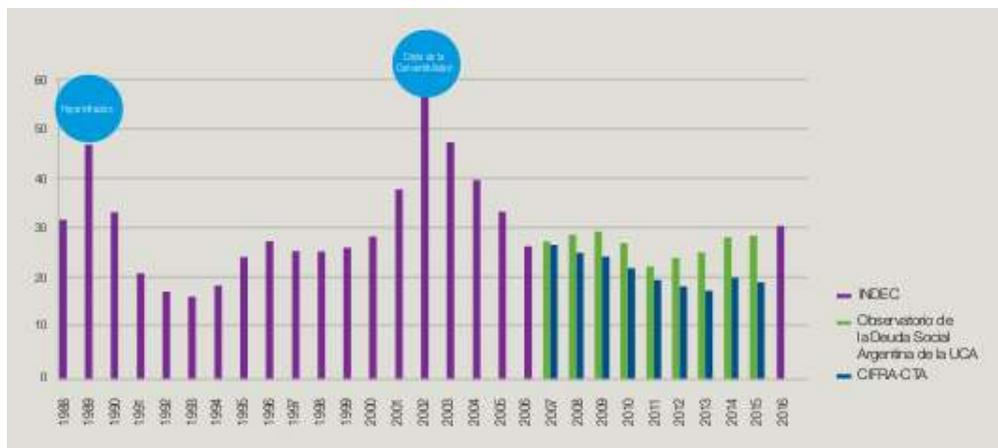
Fuente: Arakaki (2011, p. 72)

**Gráfico 3**  
**Incidencia de pobreza en la Argentina 1988-2017**



Fuente: González Rozada (2018)

**Gráfico 4**  
**Pobreza en Argentina. 1988-2016**



Fuente: PNUD (2017, p. 28)

En tanto el Gráfico 5 nos permite observar los fuertes movimientos que han tenido los porcentajes de la línea de pobreza, a diferencia de la línea de NBI que a principios de los años 90 estuvo por encima de la LP y que luego logró una baja en el 2004, el Gráfico 6 deja al descubierto el enorme y sostenido aumento de la pobreza reciente y la consolidación de la pobreza crónica.

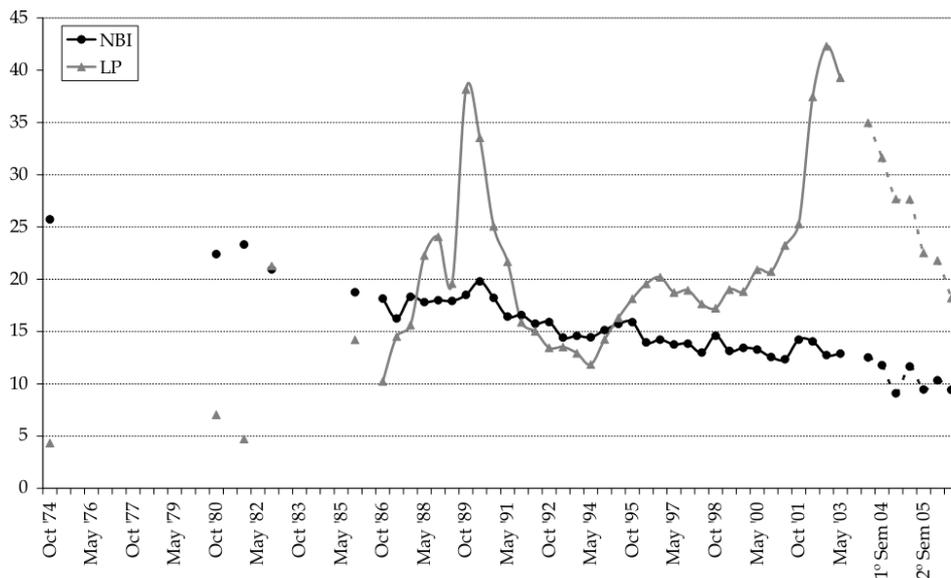
Un elemento que puede explicar la pobreza es la tasa de crecimiento, y la Argentina presenta situaciones adversas en este sentido, ya que los comportamientos económicos son dispares y con altas fluctuaciones, como puede observarse en el Gráfico 7 sobre la tasa de crecimiento que elabora el PNUD (2017) y las grandes alteraciones que se manifiestan entre los años 1974 y 2016. Este informe indica que si bien es un país con una estructura productiva diversificada, vinculada a una variada dotación de recursos naturales, un amplio acervo de capital físico y humano, y una extensa historia de industrialización, así como al desarrollo relativamente temprano de centros de producción y de consumo; desde mediados de los años 70 la evolución de la economía y el mercado de trabajo

ha estado sometida a impactos –exógenos o provocados por políticas internas– que causaron un proceso de desindustrialización prematura, un crecimiento a largo plazo inferior al potencial y un incremento de la precariedad laboral. Asimismo, el crecimiento económico ha sido muy volátil, alternándose períodos de muy alto crecimiento con caídas abruptas y prolongadas [...] En el tercer trimestre de 2016, el porcentaje de trabajadores informales alcanzó el 33,8%, y el desempleo ascendió al 8,5% (INDEC). Se estima que el trabajo infantil ascendió al 4% en 2011-2012

(UNICEF), mientras que la proporción de jóvenes de entre 15 y 24 años que no estudian ni trabajan fue del 18,6% en 2014 (ILOSTAT). En síntesis, la estructura económica, con ciertas excepciones, presenta problemas de productividad y competitividad. El sistema nacional de innovación, con estándares elevados en varias áreas de la investigación científica, aún enfrenta problemas de articulación entre la ciencia, la técnica y la producción (PNUD, 2017 p. 24).

El informe también indica la carencia en algunos indicadores relacionados con el acceso al agua potable, desagües cloacales, red eléctrica deteriorada entre otros. Asimismo, recuerda que durante el 2014 la prevalencia de desnutrición fue inferior al 5% con foco en el norte del país, mientras se instaló la obesidad infantil como un problema serio.

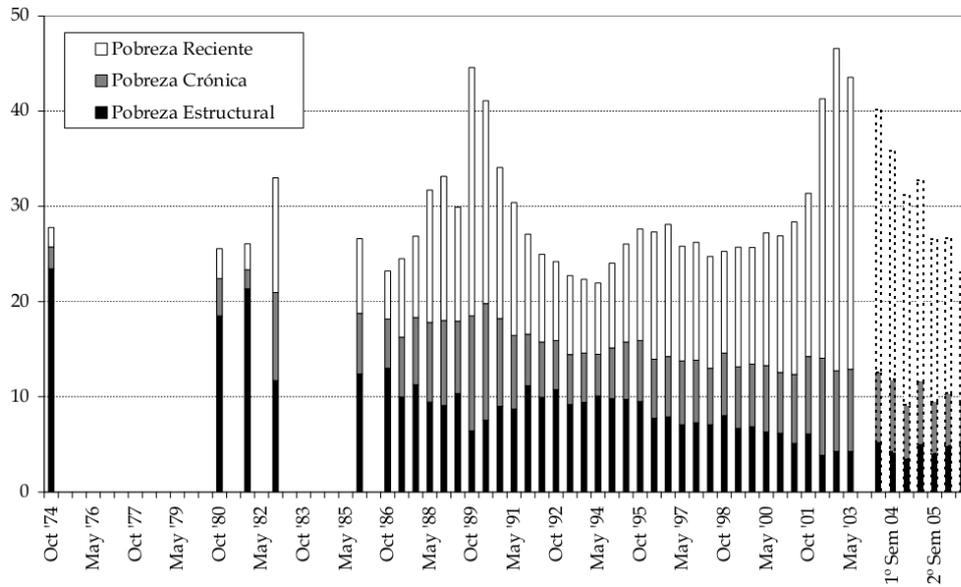
**Gráfico 5**  
**Pobreza por ingresos y necesidades básicas insatisfechas. Índice de recuento. GBA. 1974-2006. Ondas mayo y octubre (1974-2003), y semestres (2003-2006).**  
**En porcentaje respecto a la población clasificada por ambos métodos.**



Fuente: Arakaki (2010, p. 77)

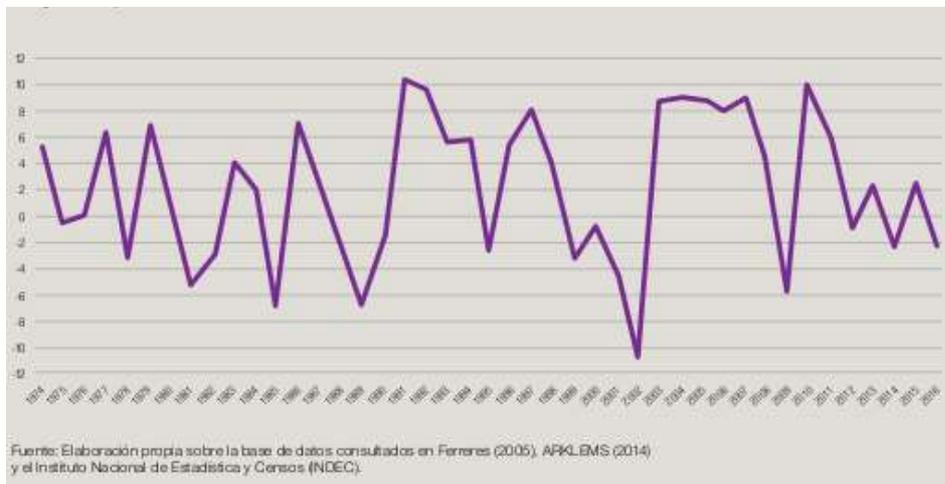
De modo que, las situaciones de la pobreza se presentan en diversos ámbitos que exceden la cuestión monetaria, y con consecuencias a muy largo plazo.

**Gráfico 6**  
**Pobreza desagregada por subuniversos según el método bidimensional. Gran Buenos Aires.**  
**1974-2006. Ondas mayo y octubre (1974-2003), y semestres (2003-2006).**  
**En porcentaje respecto a la población clasificada por NBI y LP.**



Fuente: Arakaki (2010, p. 78)

**Gráfico 7**  
**Tasa de crecimiento del PIB 1974-2016**



Fuente: PNUD (2017, p. 24)

**Tabla 3**  
**Tasa de pobreza en Argentina. Estimaciones semestrales**

Semestre I y II	Tasa de pobreza	Tasa de indigencia
2003- II	58.5	19.7
2004- I	57.3	17.7
2004 -II	52.8	14.8
2005 -I	50.8	13.2
2005-II	46.6	11.3
2006-I	43.9	10.9
2006-II	40.6	8.8
2007-I	38.8	7.9
2007-II	37.8	7.6
2008-I	36.7	7.4
2008-II	36.1	6.8
2009-I	35.2	6.8
2009-II	33.5	7.1
2010-I	33.0	6.9
2010-II	32.1	6.6
2011-I	30.0	6.3
2011-II	28.0	5.6
2012-I	27.0	6.0
2012-II	27.9	5.8
2013-I	27.3	5.3
2013-II	27.5	5.8
2014-I	30.8	6.6
2014-II	32.7	6.7
2015-I	30.5	6.1
2015-II	Sin datos	Sin datos <sup>13</sup>
2016-I	32.2	6.3
2016-II	30.3	6.1
2017 <sup>14</sup> -I	27.3	6.2
2017-II	25.7	4.8

13 La tasa de pobreza e indigencia elaborada por el Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (CESO) indica 27.3 y 4.7 respectivamente.

14 La información del 2017 en adelante corresponde a la elaborada por el INDEC recuperada desde [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_19422F5FC20A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_19422F5FC20A.pdf)

2018-I	27.3	4.9
2018-II	32.0	6.7
2019-I	35.4	7.7

Fuente: Gasparini (2017)

La evolución de la pobreza se completa al observar la distribución del ingreso según el coeficiente de Gini<sup>15</sup> que indica que la desigualdad aumentó sistemáticamente a partir del año 1974 con el 0,367, para pasar en 1980 al 0,419; en 1990 al 0,459; en 1994 al 0,482 (Altimir, Beccaria y González Rozada, 2002); tocando un pico en el 2001 de 0,551, para llegar a su piso en el 2015 de 0,432 (González Rozada, 2019). Finalmente, en el año 2016 alcanzó en el segundo trimestre 0,427; en el 2017 llegó al 0,437; en el 2018 al 0,440 y en el 2019 al 0,447 (INDEC, 2019). Estos datos muestran claramente un zigzag que nunca llega al lugar de origen.

Es sabido que en situaciones de crisis los hogares más pobres son los más perjudicados, de manera que frente a las situaciones de desempleo o precariedad se acentúa su fragilidad económica. El ritmo de la pobreza siguió claramente la evolución de los ciclos económicos, con fluctuaciones de diferente intensidad, de modo que su crecimiento fue más rápido en las fases recesivas y la mejoría, más lenta en las fases expansivas. Ello llevó a que estas fluctuaciones asimétricas fueran cristalizando sucesivamente nuevos pisos de pobreza que superaron a los que les antecedían. A ello debe sumarse que cada una de las fases recesivas del ciclo económico significó más cantidad de pobres y mayores privaciones –los pobres pasaron a ser más pobres– lo que dio lugar a la construcción de un perfil más heterogéneo. Así, en el marco de una economía altamente inestable, la pobreza urbana fue alcanzando pisos cada vez más altos en los puntos máximos del ciclo económico: 4,7% en 1974; 12,7% en 1986; 16,8% en 1993; 25,9% en 1998 (Arakaki, 2011), con picos cercanos al 60% en el año 2002 para luego tocar un piso del 17% en el 2017. De este modo, hay una clara evidencia de que la pobreza acompaña cada ciclo económico y encuentra nuevos pisos de mayor porcentaje de personas afectadas, tanto en la medida por ingreso como la considerada multidimensional, más allá de algunas leves mejoras (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019), pero aún con fuertes déficit (PNUD, 2017). Esta evolución fue, por lo tanto, marcando la consolidación y extensión del núcleo duro de la pobreza. La pregunta se convierte, entonces, en cuáles fueron las reacciones desde las políticas públicas. Un esbozo de respuesta se encuentra en el siguiente punto.

15 El coeficiente de Gini mide el grado de la desigualdad en la distribución de los ingresos de los hogares (o de las personas). Su valor aumenta a medida que se incrementa la desigualdad. Alcanza un valor teórico máximo de uno cuando un solo receptor se apropia de la totalidad del ingreso disponible y un valor mínimo de cero en la situación en que la totalidad de los receptores obtienen el mismo ingreso (INDEC).

### **POLÍTICAS SOCIALES DE ATENCIÓN A LA POBREZA**

El punto anterior deja en evidencia la complejidad de la cuestión de la pobreza en Argentina, tanto si se la considera como multidimensional, como solo por ingresos, con un aumento sostenido para el segundo tipo desde fines del siglo XX. Por ello, en este punto intentaremos mostrar algunas de las respuestas del ámbito público, sin pretensiones de exhaustividad, pero sí con el objeto de revisar el tratamiento de la pobreza desde las políticas sociales. Nos interesa dicha revisión porque partimos de considerar que el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) en la definición, producción y reproducción de los problemas sociales, en la delimitación de sus responsabilidades, en la enunciación de los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para ello. El Estado se vincula con la población a través de sus políticas, establece un lazo. Es en este sentido que, las políticas sociales de atención a las situaciones de pobreza tienen un lugar central en la definición de las características que tendrá el proceso de producción y reproducción social en un contexto histórico determinado, generando las condiciones para ello y elaborando sociabilidades, al actuar sobre –y ser resultado de– los modelos de estructuración y acumulación social.

En un breve recorrido sobre las intervenciones hacia la pobreza en Argentina, se recuerda que, hacia fines del siglo XIX el higienismo social, de origen positivista, dio paso a la medicina en la política asistencial como el modo *científico* de contener “a los poderes ‘perniciosos’ de esas muchedumbres pordioseras, hambrientas y potencialmente peligrosas” y de garantizar por parte del Estado el control “[d]el cuerpo y la mente de los individuos, en particular en las ciudades, en las cuales, según estas doctrinas, los individuos estaban más expuestos a las ‘patologías sociales’ [...] contribuyendo a justificar ‘científicamente’ el control sobre los individuos internados en los establecimientos a su cargo” (Moreno, 2013, p. 8), en referencia a las Sociedades de Beneficencia, creadas en 1823 por Bernardino Rivadavia. Con la fundación de dichas instituciones, Rivadavia decidió que fuera el Estado y no la Iglesia quien debiera ocuparse de la atención a los pobres –evento novedoso y cuasi revolucionario para la época– cuya administración quedaba en manos de mujeres que debían encargarse, además de otras obligaciones, de la educación de las niñas (Golbert y Roca, 2010). En cuanto al ámbito público en la ciudad de Buenos Aires, en 1890 funcionaba en la repartición municipal cierta asistencia a los “pobres de solemnidad” vinculada esencialmente con la hospitalaria, de la profilaxis de las enfermedades infecto-contagiosas. En tanto en la provincia de Córdoba, la cuestión se resolvía a partir de una Sociedad de Beneficencia creada en 1855 (Moreno, 2013).

Para los inicios del Siglo XX, se produjo un cambio significativo dado que el Estado de modo directo a través de terceros, ya no se limitaría a asistir a los pobres, enfermos, niños y ancianos sino que, se incorporarían mejoras en las condiciones de vida de los hombres jóvenes y sanos buscando asegurarlos frente a determinados riesgos (Golbert y Roca, 2010). Carballada (2005) considera a las intervenciones sociales de este momento, orientadas al mantenimiento o al

restablecimiento del orden previo, asociadas a cierto disciplinamiento de las conductas humanas, hacia la sanción normalizadora, ligada a lo que denomina “preceptos sociobiológicos de la época” (p. 4); e identifica tres formaciones discursivas sobre la pobreza: la del sindicalismo incipiente y el mutualismo, la de la Iglesia y la del Estado social. Durante el Gobierno de Perón (1943-1955) se proclamó el derecho de los trabajadores y se amplió la cobertura a la protección social, que junto con la Fundación Eva Perón se extendieron a la niñez y vejez. Luego de dicha fecha comenzó una etapa de gobiernos dictatoriales y solo tres experiencias democráticas sin finalizar sus periodos (Frondizi, Illia, Campora, Lastiri, Perón). Es menester considerar que los gobiernos autoritarios requieren de políticas específicas para mantener y ampliar algunos apoyos, y constituyen la política social en una estrategia fundamental (Calvo Vicente, 2005, citada en Osuna, 2017). Tal el caso de la dictadura de Onganía que creó el Ministerio de Bienestar Social: “sostenían que estaban realizando una *revolución* y que este Ministerio era una pieza central y clave en la nueva *organización estatal revolucionaria*” (Boletín MBS, 1969, p. 13, citado en Osuna, 2017, p. 29) –bajo un ideario desarrollista, comunitarista y católico– con cuatro grandes áreas: vivienda, salud pública, seguridad social y la promoción y asistencia a la comunidad. Este periodo cuenta con tres importantes logros: la creación del Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados, el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y la Ley 18.610 de Obras Sociales que impuso la adhesión obligatoria de todos los trabajadores registrados al sistema de obras sociales sindicales (Golbert y Roca, 2010). Con respecto al período 1976-1983, las cuestiones relacionadas con el Ministerio de Bienestar Social se sustentaron, en principio, similares al anterior, pero se vieron altamente influenciadas, por un lado por la denominada “lucha antisubversiva” y, por otro, por la eliminación de todo vestigio que pudiera asociarse al peronismo. Estos principios se fueron modificando en la segunda etapa de la dictadura dado que se contraponían con las propuestas de apertura de la economía y la privatización de empresas y servicios, hasta ese entonces públicos y estatales (Osuna, 2017).

Con el retorno a la democracia en 1983, de la mano de Alfonsín y su frase “con la democracia se come, se educa y se cura”, se inició una etapa en las políticas sociales en donde la pobreza ocupó un lugar central; y, a la legislación laboral, el sistema de jubilaciones y las obras sociales, se incorporó la asistencia de la pobreza través de mecanismos compensatorios no contributivos que aún hoy se encuentran vigentes. Podemos identificar como la primera gran respuesta frente a la pobreza la creación del Programa Alimentario Nacional (PAN), que consistía en una canasta con alimentos básicos para el consumo familiar, que llegó a 4 millones de personas. Este programa –al igual que otros– se concibió por un tiempo determinado, dos años hasta que el crecimiento permitiera mejorar la vida de la gente, pero se extendió hasta el fin del mandato de Alfonsín y la siguientes administraciones continuaron con intervenciones alimentarias hasta la actualidad (Sordini, 2016; Cortes y Kessler, 2013). También se incrementó la construcción de viviendas financiada por el Fondo Nacional de Vivienda

(FONAVI). La crisis estructural y el aumento de la pobreza llevó a que, a partir de los años 80, se iniciaran acciones de asistencia a los más necesitados, en las que se evidencian al menos dos grandes características: se fueron instalando con mayor énfasis las propuestas a favor de “focalizar” o “enfocar” el gasto social en las poblaciones pobres (en contraposición con la “universalidad”); y se inició la disyuntiva entre *políticas universales o focalizadas*.

A partir de los años 90 toman fuerza las ideas de desregulación de la economía y del mercado de trabajo, y se reafirma la necesidad de controlar el gasto público y convertir el “abultado” gasto social en eficiente y “equitativo”, entonces se profundiza la política social orientada focalmente hacia las emergentes y plurales situaciones de pobreza con diversas redefiniciones de los sujetos de la intervención que ellas implicaban. Es menester recordar que, la focalización proviene esencialmente de los organismos multilaterales de crédito, preponderantemente del Banco Mundial, que argumentó que para reducir la pobreza era necesario el diseño de programas bien focalizados (Sojo, 1990; 2003), por lo que propuso centrarse en los sectores más vulnerables. De este modo, se espera que haya una concentración del gasto público y una restricción de la acción del Estado que provoque una privatización relativa de la política social. Estas medidas funcionan en contraposición a la universalidad en donde el Estado debe garantizar de manera efectiva los derechos básicos distribuyendo los recursos disponibles entre todos los ciudadanos, sin perjuicio de que recupere, por la vía tributaria directa, fondos provenientes de quienes tienen mayores ingresos (De Sena, 2011). A ello debe agregarse que las mujeres van ocupando un papel central como destinatarias de las políticas sociales que se llegan a la feminizarse (De Sena, 2014a), y que se instalan dos conceptos que comenzarán a recorrer los diseños de los programas sociales: la descentralización y lo comunitario (Goren, 2001). En este camino, predominan los planes asistencialistas dirigidos a grupos específicos tales como madre-hijo, ancianos sin cobertura jubilatoria, indígenas y, dado el aumento del desempleo, surgen los programas que lo atienden como una cuestión *sociolaboral o socioproductiva*,<sup>16</sup> sobre todo a través de microemprendimientos productivos. En esta etapa crece

la idea de compartir con el sector privado la provisión social hacia la pobreza, de diferentes maneras [...] La más extendida fue la asociación con organismos no gubernamentales, [...] que albergaba un conjunto heterogéneo de instituciones, algunas directamente vinculadas con empresas, otras con partidos políticos u organizaciones territoriales [...] los organismos internacionales consideraban que era posible activarlo en las zonas más pobres, planteando la transferencia potencial, [...] de las responsabilidades de la provisión social a la comunidad. Los escasos recursos y la debilidad de las organizaciones autónomas hicieron que los impactos de los programas

---

16 En este camino se va ampliando la terminología *socio* como modo de denominar intervenciones del Estado con objetivos positivos; ver De Sena, 2014b.

con componente de capital social fueran limitados, y en muchos casos la competencia local entre instituciones por obtener financiamiento del Estado profundizó conflictos intracomunitarios en lugar de fortalecer el capital social (Cortes y Kessler, 2013, pp. 6-7).

Otro fenómeno que se da es el clientelismo político (Auyero, 1997; 2012) por el que se establece una relación entre los destinatarios de los programas sociales, los líderes locales –conocidos como punteros– y maquinarias políticas a las que se agregaron las organizaciones barriales y territoriales y un modo de organizar la protesta social, que tiñe de sospechas todos los programas sociales.

Ya en el nuevo siglo comienza a circular fuertemente la idea de políticas sociales inclusivas y masivas (Arroyo, 2006; Ministerio de Desarrollo Social, 2010), ocluyendo la discusión sobre la universalidad o focalización. La *masividad* primero y luego como políticas *universalizables* refieren a lo opuesto a iniciativas aisladas y pequeñas. El primer programa de carácter masivo se crea en 1996 y es de transferencia de ingresos: el Plan Trabajar (Rozenwurcel y Vázquez, 2008) destinado a mejorar las situaciones asociadas con el desempleo y la caída de los ingresos, al que le siguieron otros; y luego, a partir de la crisis en 2001/2002 el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) fue uno de los programas emblemáticos respecto de la masividad ya que alcanzó los 2 millones de beneficiarios de acuerdo a la información oficial (Ministerio de Desarrollo Social, 2005). Así se inicia un nuevo ciclo de la cuestión social bajo la denominación de políticas *masivas* “como ‘para muchos’ [...] una adjetivación que se aplica a una gran cantidad ocluyendo que no es para todos, el nuevo concepto aleja la discusión de la focalización o universalidad, dejando la clara evidencia de la necesidad de *atender a mayor cantidad de personas*” (De Sena, 2011), como se observa en la Tabla 5.

Los diferentes programas destinados hacia las situaciones de pobreza fueron siempre en aumento. Con el objeto de llamar la atención al respecto presentamos la Tabla 4 –que no es exhaustiva y solo presenta los del orden nacional– que sólo tiene como objetivo mostrar cómo se va tejiendo una trama de programas de atención a la pobreza que a los largo de tres décadas se sostiene e incorpora nuevos; y junto con ello, los programas que abundaron durante los años 90 y los que lo hicieron a partir del año 2002. En dicha tabla se realiza una mera distinción entre cuatro grandes tipos: aquellos vinculados con el mundo del trabajo, los alimentarios, los de transferencia monetaria y en los últimos años se incorporan créditos al consumo para destinatarios de algunos programas. Es menester aclarar que este ultimo tipo de intervención se ubica aquí por dos motivos, uno dado que son créditos destinados al consumo para personas destinatarias de programas de transferencia condicionadas de ingresos y porque es la administración pública<sup>17</sup> la que los ubica dentro de la base de planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social.

---

17 Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

**Tabla 4**

**A partir de los años 1990-2019:18 focalización y ampliación de base de programas sociales**

<b>Empleo</b>	<b>Alimentario</b>	<b>PTCI</b>	<b>Créditos</b>	<b>Otros</b>
PIT Programa Intensivo de Trabajo. 1993-1994.	POSOCO Programa de Políticas Sociales Comunitarias. 1990.	PAGP <sup>19</sup> Programa de ayuda a grupos prioritarios.	ARGENTA ANSES Programa de préstamos personales para jubilados y pensionados. 2012-continúa.	PROAMBA Programa de acción de apoyo integral a la socialización de menores marginados en el gran Buenos Aires. 1998.
PROAS-PRENO Programa de Asistencia Solidaria. 1994-1995. Programa de Entrenamiento Ocupacional. 1995.	PROSONU Programa Social Nutricional. 1972-1992.	PAGV Programa de Atención a Grupos Vulnerables. 1996-2002.	ARGENTA ANSES Programa de préstamos personales a quienes reciben AUH. 2017-continúa.	PROAME Programa de atención a menores en circunstancias especialmente difíciles. 1998.
PROEDIS Programa de Empleo de Interés Social. 1994.	BONO SOLIDARIO Bono Nacional Solidario de Emergencia. 1989.	PAGV IDH-PLAN FAMILIA (F). Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables. Subprograma Ingreso para el Desarrollo Humano. 2002-2004		Plan de fortalecimiento al desarrollo juvenil. 1998.
PROYECTO JOVEN 1993-1997 y 1998-2001.	PRANI Programa Alimentario Nutricional Infantil. 1995.	PNFIS Plan Nacional Familias por la Inclusión Social. 2004-2010.		Plan Nacional de Primera Infancia. 2017.
PARP Programa de apoyo a la reconversión productiva. 1993. PAPEJ Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de jóvenes. Subprograma de capacitación laboral.	ASOMA Programa de Apoyo Solidario a Mayores. 1993.	Asignación Universal por Hijo. 2009-Continúa		Tarifa social de energía eléctrica y gas natural. 2017.

18 Se indica fecha de inicio y finalización en los casos en que fue posible hallar dicha información.

19 Programa de Transferencias Condicionadas de Ingresos.

Dinamización productiva regional. Asistencia financiera a proyecto productivos. 1998.	PROHUERTA Proyecto Integrado de Promoción de la Autoproducción de Alimentos 1990- continúa.	Argentina Trabaja. 2009-2018.		
FORESTAR Empleo rural para desocupados de áreas rurales. 1998.	UNIDOS Programa de Apoyo Familiar Unidos. 2000. MDSyMA En el marco del Sistema Alimentario Federal.	Asignación Universal por Embarazo. 2011-continúa.		
Programa de capacitación laboral para un sector o rama de actividad. 1998.	PEA Programa de Emergencia Alimentaria. 2002.	Progresar 2014-continúa con algunas modificaciones.		
PLAN TRABAJAR I-II-III 1996-1997; 1997-1998; 1998-1999.		Programa Hogar. Para compra de garrafa.		
Programa de capacitación para apoyar al empleo. 1998.		Pensión universal para adultos mayores. 2016.		
PRODERNEA. Programa de desarrollo rural de las provincias del Noreste. 1998-2009.		Hacemos Futuro 2018. (ex Programa ingreso social con trabajo PRIST)		
Programa de promoción del desarrollo local. 1998.		Proyectos productivos comunitarios (Salario social complementario) 2016-continúa		

Pobreza y programas sociales en la Argentina de las últimas décadas

Programa de movilidad geográfica. Programa Proempleo. 1998. Programa de servicios comunitarios. 1997-1998.				
SOLIDARIDAD	FOPAR Fondo Participativo de Inversión Social. 2000.			
PEL Programa de Emergencia Laboral. 2000.	PNSA Plan Nacional de Seguridad Alimentaria "El Hambre Más Urgente" en el marco del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional de la Emergencia Alimentaria. 2003.			
PJyJHD Programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados (en el marco de la Emergencia Ocupacional declarada el mismo año). 2002.	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria MDS. Actualmente con líneas: a) Tarjeta alimentaria centralizada, b) Tarjeta alimentaria federal, c) Refuerzo a Servicios Alimentario Escolares d) Abordaje Comunitario comedores comunitarios			Probienestar. Para complementar necesidades alimentarias y de adultos mayores carenciados.

Plan Manos a la Obra 2003- continúa (Con varias líneas de financiamiento para emprendimientos productivos).	Plan Nacional de Protección Social. No solo es alimentario. <sup>20</sup>			Subsidio Social para medicamentos ambulatorios de 100%. Para jubilados y pensionados de bajos ingresos. 2017.
Seguro de Capacitación y Empleo 2004-continúa.				SUMAR Cobertura de salud. 2017.
Monotributo Social. Régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social. 2004-continúa.				Incluir Salud. 2017.
Jóvenes con más y mejor trabajo. 2008-2012				

Elaboración propia en base a Cena (2016); *Guía de Programas Sociales Nacionales 1998* (1998) y *Planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social* (2018)

Una de las intervenciones emblemáticas de la última década es la Asignación Universal por Hijo (AUH)<sup>21</sup> en el orden nacional, creada en octubre del año 2009, cuyo objetivo es atender la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren

20 Dado que brinda: “a) Acompañamiento familiar: consiste en brindar contención, acompañamiento, seguimiento y promoción de las familias con el fin de promover su autonomía socioeconómica, lograr mayores niveles de participación en la estructura de oportunidades de la comunidad y desarrollar capacidades para la autogestión de planes sociales. b) Desarrollo Comunitario: tiene como objeto estimular y fortalecer las capacidades de autogestión, participación ciudadana y planificación de una determinada comunidad en el corto, mediano y largo plazo. c) Recursos para la Promoción Social: garantiza la seguridad alimentaria en los hogares en situación de indigencia/pobreza extrema, ya sea a través de la transferencia de recursos en especie (módulo alimentario) o monetaria.” (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, 2019, p. 3).

21 Es menester considerar que, si bien para algunas autoras la AUH no resulta un PTCI, en este escrito consideramos que sí. Al respecto puede verse De Sena, Cena, y Dettano (2018).

amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares, como modo de inclusión a los sectores postergados y reducir la infantilización y feminización de la pobreza (ANSES, 2012; 2013). En los considerandos del decreto se enfatiza que dicha intervención no garantiza la salida de la pobreza de sus beneficiarios, aunque pueda resultar un paliativo importante (Díaz Langou, Potenza Dal Masetto, Fortez, 2010). En el año 2011 se extiende a las embarazos, de modo que pasa a ubicarse como una de las políticas sociales con mayor relevancia, por un lado por la fuerte presencia en la escena pública, y por otro, por el número de familias bajo su cobertura y el porcentaje del PBI que involucra (Cena, 2013). En el 2013 se establecen como únicas titulares las mujeres madres o tutoras de los niños, las niñas o adolescentes; luego en el 2016 se “prioriza a la mamá” (ANSES, 2016). Asimismo, en el año 2009, comienza el Plan “Ingreso Social con Trabajo”, conocido como “Argentina Trabaja” y en el 2012 un módulo destinado especialmente a mujeres “Ellas hacen”. Más tarde, se incorpora la Pensión Universal para el Adulto Mayor, destinado a personas mayores de 65 años que no cuentan con ninguna jubilación o pensión; y algunas modificaciones en la Asignación Universal por Hijo, como la posibilidad de titularidad por parte del padre.<sup>22</sup>

**Tabla 5**  
**Cantidad de personas beneficiarias de algunos PTCI**

Programa	Cantidad de personas beneficiarias
Pensión Universal para el Adulto Mayor	52.268 (ANSES, 2017)
Titulares de derecho de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)	3.923.034 (ANSES, 2017)
Asignación Universal por Embarazo	81.725 (ANSES, 2017)
Titulares Argentina Trabaja	175.382 <sup>23</sup>
Titulares del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)	546.936 (ANSES, junio 2017)

Elaboración propia en base a datos ANSES (2017) y Ministerio de Desarrollo Social (2018).

La red de protección social, cuya expansión y solidificación en la región desde principios de la década de 2000 contribuyó a la mejora observada hasta mediados de la década de 2010, ha sido fundamental para contener el deterioro de la distribución y la desigualdad de

22 No obstante, es importante destacar que aún así solo el 2% de los titulares son varones (ANSES, junio 2017).

23 Según la misma fuente 133.896 titulares corresponden a la provincia de Buenos Aires

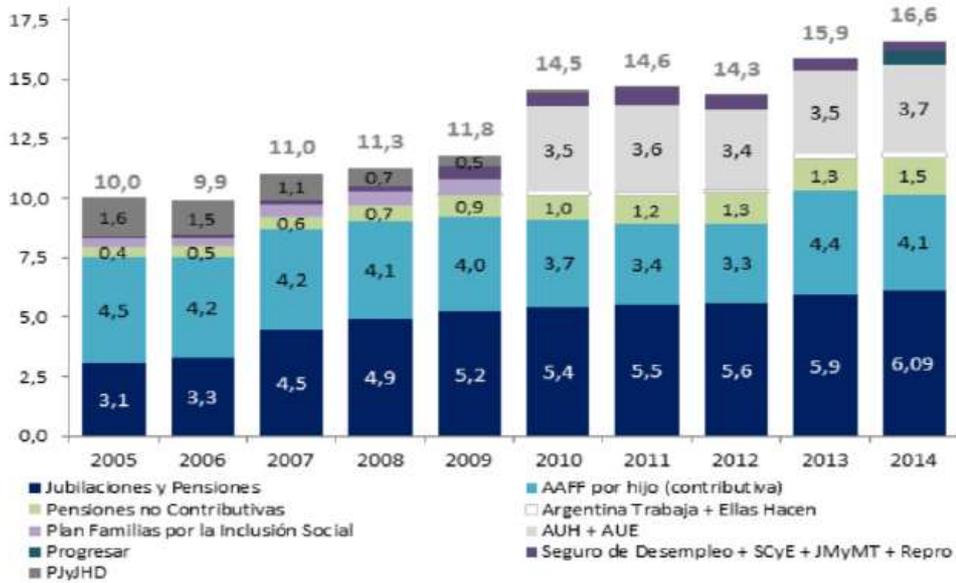
ingresos, y evitar nuevos contratiempos en los niveles de pobreza y pobreza extrema. A su vez, el gasto social de los gobiernos centrales, incluso en medio de ajustes fiscales, sigue siendo significativo dentro del gasto público total y en 2016 aumentó ligeramente respecto de 2015, alcanzando uno de sus mayores porcentajes del PIB desde 2000 (CEPAL, 2019). El escenario para la Argentina no ha sido muy diferente; en este mismo sentido es posible ubicar el aumento de la pobreza y su atención a partir de diversos programas sociales, dejando en claro el aumento del gasto social. Junto con ello se observa la disminución del bloque contributivo de la protección social y el aumento del no contributivo “mientras que en 2005 el 75% de los programas de transferencias monetarias correspondían a iniciativas contributivas, en 2014 este valor se reduce a 44% en tanto que la incidencia de los programas no contributivos cuenta con 39% y los semi-contributivos con 18%” (Lombardía y Rodríguez, 2015, p. 15), tal como se aprecia en el Gráfico 8.

Es decir que se amplió la cantidad de programas y por ende la de personas destinatarias. El Informe del Observatorio sostiene:

poco más de 3 de cada 10 hogares en la Argentina percibe algún tipo de programa social, manteniéndose la proporción relativamente estable desde 2014. La cobertura alcanza a casi el 40% de la población urbana. El alcance de esta cobertura ha tenido un incremento casi sistemático desde 2010, habiéndose estancado durante los último tres años (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2019, p. 24),

lo que deja en evidencia en la Tabla 6 el aumento sostenido de hogares que reciben programas sociales. Ello, como se expuso en el punto anterior, debido a la persistencia de los altos niveles de pobreza y, obviamente, desigualdades que se constituyen en estructurales y que la ampliación de las políticas de protección social durante las últimas décadas no ha sido suficiente para revertir la situación. Las desigualdades se establecen como estructurales y se reproducen en el acceso a servicios básicos (agua potable, energía, cloacas, medios de transporte, hospitales, vivienda, entre otros).

**Gráfico 8**  
**Destinatarios de las políticas de transferencias monetarias por programa, 2005-2014.**



Fuente: Lombardía y Rodríguez (2015, p. 14)

El aumento de las situaciones de pobreza lleva a la incorporación de diferentes estratos. El Observatorio Social (2019) identifica cuatro estratos socio-ocupaciones,<sup>24</sup> a saber: a) los medios profesionales –según las mediciones entre 2010 y 2018– en el año 2015 alcanzan un pico de 6,7% de pobreza, en tanto b) la clase media no profesional en el mismo año llega al máximo de 10,4% , c) la clase obrera integrada luego en el 2018 al 43,3% y d) Clase trabajadora marginal también con pico en el 2018, al 61,6%; siendo el grupo de 0 a 17 años de edad los más perjudicados, al menos en la medición del 2010 al 2018, alcanzando el 51,7%.

24 El estrato socio-ocupacional mide la condición de clase de los hogares mediante la condición de actividad y calificación ocupacional del principal sostén económico del grupo familiar, sus fuentes de ingresos y su nivel de protección social (Observatorio Social, 2019, p. 29).

**Tabla 6**  
**Hogares y población con programas sociales de transferencia de ingresos. Serie Bicentenario (2010-2016) y Agenda para la Equidad (2017-2018)**

	Serie EDSA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Hogares con programas sociales</b>	Serie Bicentenario **	23,7	24,0	25,9	26,3	29,8	29,9	30,8	30,3	30,4
	Agenda para la Equidad***	24,5	24,8	26,7	27,2	30,8	30,9	31,7	31,0	31,2
<b>Personas en hogares con programas sociales</b>	Serie Bicentenario **	31,9	31,0	33,5	34,0	38,3	39,2	40,5	39,9	40,5
	Agenda para la Equidad***	32,9	31,9	34,5	35,0	39,4	40,4	41,7	41,1	39,9
<b>Hogares pobres con programas sociales</b>	Serie Bicentenario **	56,9	56,1	61,4	60,2	64,9	64,7	68,4	68,9	59,5
	Agenda para la Equidad***	54,1	53,3	58,3	57,2	61,7	61,5	65,0	65,5	61,3
<b>Personas en hogares pobres con programas sociales</b>	Serie Bicentenario **	62,4	59,8	64,8	63,3	69,1	70,4	72,8	74,9	64,4
	Agenda para la Equidad***	60,0	57,5	62,3	60,8	66,4	67,7	70,0	72,0	67,3

Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina (2018, p. 39)

**Tabla 7**  
**Personas en situación de pobreza por estrato, región urbana y grupos de edad. Años 2010-2018. En porcentaje de población.**

Estrato socio-ocupacional	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Media profesional	2.4	4.7	1.0	3.0	0.6	6.7	3.7	0.7	0.2
Media no profesional	7.1	7.2	6.1	7.0	7.6	9.4	10.4	4.9	8.1
Obrera integrada	41.9	33.4	32.5	32.4	36.8	39.7	41.9	35.1	43.3
Trabajadora marginal	49.6	42.5	43.8	49.5	48.9	51.7	54.8	57.6	61.6
<i>Total</i>	<i>31.8</i>	<i>25.9</i>	<i>25.9</i>	<i>27.4</i>	<i>28.2</i>	<i>30.0</i>	<i>32.8</i>	<i>28.2</i>	<i>33.6</i>

Fuente: Observatorio de la Deuda Social Argentina (2018, p. 27)

El Gráfico 9 muestra cómo los sectores medios se incorporan como destinatarios de programas sociales. “En 2017 el 43% de los hogares pobres de estrato medio no profesional estaba cubierto por políticas asistenciales, este porcentaje desciende al 23% en 2018” (Observatorio Social, 2019, p. 38). De este modo a los denominados “nuevos pobres” de la década del ’90 (Minujin, 1992) se le incorporan otros “nuevos pobres” y también “nuevos receptores de programas sociales”, “nuevos asistidos”, “nuevos subsidiados”.

En otros escritos hemos destacado algunos atributos de las intervenciones del Estado sobre poblaciones vulnerables implementadas en las últimas décadas en Argentina, destacamos la cobertura de por vida, en donde en cada etapa de vida (desde el embarazo hasta la vejez) existe un subsidio para el sujeto pobre; la intergeneracionalidad, es decir, recibir una ayuda en forma de subsidio de por vida, de madres a hijas/os y nietos/as (De Sena, 2017), la feminización de las políticas sociales – por un lado se fueron instalando a lo largo de los años una batería de programas destinados específicamente a la mujer, y por otro en el resto de las intervenciones son las mujeres mayoritariamente las receptoras (De Sena, 2014a)–, y por último la ocupabilidad, en tanto instancia de mantener “ocupadas” a estas personas a través de la contraprestación/condicionalidad/corresponsabilidad,<sup>25</sup> en tanto obligación de las personas receptoras a “hacer algo” (De Sena, 2016a).

Gráfico 9



Es decir que se amplía la base de sujetos en condición de pobre como población receptora de programas sociales, y que esto da paso a una heterogeneidad, tanto en la conformación de la pobreza, como de beneficiarios de intervenciones que requiere revisión. La masividad como atributo de las políticas sociales en este contexto habla de una nueva estructura social que requiere ser analizada sociológicamente.

25 No desconocemos la distinción de los conceptos que en este escrito no se desarrollan dado los objetivos del mismo.

En nuestras investigaciones desde el abordaje cualitativo<sup>26</sup> realizadas en los últimos años, a partir de analizar los distintos programas y sujetos intervenidos por los mismos, hemos podido observar que los atributos de las intervenciones mencionados anteriormente junto con las trayectorias individuales de las personas tanto familiares como laborales, configuran un sentido diferente al “subsidio”, desde una joven de 16 años que comienza a recibir su primera “ayuda”,<sup>27</sup> pasando por una madre que lleva al hijo adolescente a realizar el trámite para recibir el programa a la oficina pública, *porque ahora le toca a él*, pasando por un hombre que vivió los últimos 30 años con “diferentes trabajos” de tipo informal y que por primera vez a los 55 años recibe un programa; la trama de sujetos asistidos y de formas de la asistencia es policromática. Ello nos permite diseñar la siguiente estratificación de la pobreza según modos de vivenciar la asistencia:<sup>28</sup>

<b>Asistidos totales</b>	Una persona pluriasistida <sup>29</sup> vive enteramente de la asistencia estatal que recibe que suelen ser varios programas (del orden nacional, provincial y municipal).
<b>Asistido informal</b>	Estas personas reciben un programa social (o más) y lo complementa con ingresos provenientes del mercado informal, es decir realizan diferentes actividades laborales de baja calificación tales como venta en ferias, cuidado de personas, tareas de limpieza, entre las más destacadas.
<b>Asistido organizado</b>	Estas personas desarrollan actividades en organizaciones sociales/políticas/territoriales. Las tareas dentro de la organización suelen estar relacionadas con colaboración en el comedor comunitario (sobre todo las mujeres) y participación en la protesta social: “ir a las marchas”. Es decir su trabajo es de asistido/a.
<b>Asistido formal</b>	Refiere a personas que realizan las actividades de contraprestación del programa yendo una cantidad determinada de horas a un sitio puntual (en general dependencia pública) y vivencia la recepción del programa social como un empleo en la administración pública.

De este modo, es posible observar que las políticas sociales tienen un lugar central en la reproducción y permanencia de la pobreza y la desigualdad. Los distintos modos que se han ensayado para la contención

26 Referimos a proyectos de investigaciones realizados en el Observatorio Social, dependiente de Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de La Matanza y en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, bajo la dirección de Angélica De Sena.

27 Respecto de la noción de “ayuda” de los programas sociales ver Scribano y De Sena (2018).

28 Actualmente nos encontramos junto a Adrian Scribano ampliando dicha estratificación, se presenta aquí a modo de iniciar la revisión.

29 Generalmente mujeres.

a las situaciones de pobreza (Vinocurt y Halperin, 2004; Grassi 2013; Lo Vuolo *et al.*, 1999) han dado lugar a una nueva estructuración social en el siglo XXI en donde se ha establecido una población “subsidiada” cada vez mayor y por más tiempo. Scribano (2019), en su análisis respecto del neoliberalismo, refiere a que el siglo XXI lleva como impronta la consolidación de la democracia real por parte del consumidor y ciudadano, y la tensión entre ellos toma forma en el *subsiadano*, como nuevo agente.

## CONCLUSIONES

A lo largo del presente capítulo hemos visto cómo en la Argentina de las últimas décadas las situaciones de pobreza siempre han ido en aumento, y que se consolidó un núcleo duro en torno al 25% que suele denominarse “pobre estructural”. Es posible pensar dos preguntas: ¿qué nos pasó? y ¿qué hacer? Gasparini *et al.* (2019) ensayan una respuesta:

en principio, ese ‘núcleo duro’ sería capaz de superar su estado de carencias crónicas mediante dos caminos: o bien con intervenciones muy ambiciosas de políticas públicas que aseguren avances significativos en varias direcciones –ingresos, empleo, vivienda, infraestructura, contención y educación–, o bien como resultado de un crecimiento económico inusualmente alto, sostenible por muchos años e inclusivo, que genere oportunidades de empleo para todos los segmentos de la población. En condiciones más habituales en las que las intervenciones de políticas públicas son más modestas y el crecimiento económico es moderado, las perspectivas de superar las condiciones de pobreza de este ‘núcleo duro’ son muy bajas (Gasparini, *et al.* 2019 p. 17).

Una de las respuestas de modo sostenido por parte del Estado ha sido a través de programas sociales que a lo largo de las décadas se han ido modificando en estricta relación a las situaciones económicas de los Estados y su vínculo con el Mercado. Desde la década del 80 con la aparición de las políticas focalizadas y luego con la fuerte crítica a los programas de transferencias en especie; comienzan a perfilarse las transferencias en dinero considerándose que éstas significarían mayores niveles de autonomía en la satisfacción de sus necesidades. Así comenzaron a diseñarse programas de atención a las situaciones de pobreza relacionados con la inserción laboral, formas de protección social y subsidios al consumo (Cena, 2016). El consumo y sus prácticas, se ubican en un espacio que permite comprender los modos de organización social a inicios del siglo XXI; Dettano (2017) ha revisado dichas prácticas en receptores de programas. Luego, a finales de la década de 1990 la realidad socioeconómica de los países latinoamericanos, producto de la apertura de las economías; la desregulación o, en términos de Azpiazu y Basualdo (2004) procesos de “re-regulación”

del mercado tendientes a transferir un mayor poder regulatorio al capital, promovidos por la acción u omisión estatal; y la disolución del mercado de trabajo, hicieron sumergir al país en crisis, procesos recesivos, escenarios de vulnerabilidad social y un marcado deterioro de las condiciones de vida de los hogares más pobres. Frente a esta situación, las políticas sociales asumieron un rol clave en lo inmediato, entonces a los anteriores se suman los de PTCI. Estos programas, impulsados en varios países del “sur global” por organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, evidentemente se basan en el supuesto de que la causa de la pobreza es la falta de “desarrollo humano”, y no una estructura económico-social desigual. De este modo se van diseñando nuevos programas que se definen como transitorios pero que se convierte prontamente en permanentes y que, además, empiezan a captar, progresivamente, mayores cantidades de beneficiarios (Vinocur y Halperín, 2004); esto termina diseñando una trama en la que en cada uno de sus hilos se encuentra una situación de privación y desigualdad cristalizada por el paso de los años, las gestiones, los programas. De este modo, las políticas sociales se constituyen en los modos en que el Estado gestiona la resolución o atenuación de los conflictos sociales que trae aparejado el modo de producción capitalista. Éste consolida un ordenamiento y una geometría de los cuerpos (*sensu* Scribano) que ubica a “algunos” (cada vez más) de los miembros de una sociedad en la posición de “asistidos”, “beneficiarios”, “subsidiados”.

Las diversas formas de nombrar a la pobreza e intervenir sobre ella condensan las posibilidades de nominar, significar y hacer, en tanto prácticas que *performan lo social*, de construir realidades. Entonces, estas políticas sociales se constituyen como un modo de resolución de la cuestión social, se asientan sobre un conjunto de *sentires* sociales que tienen internalizado el “soportar” y la permanente naturalización de lo adverso. En este sentido los “mecanismos de soportabilidad social”, que desarrolla Scribano (2007) se orientan a la evitación sistemática del conflicto social, y operan desplazando las consecuencias de los antagonismos hacia los propios sujetos, que en consecuencia quedan desanclados espacio-temporalmente. La naturalización de la desigualdad queda entonces posicionada como parte del devenir vital, como algo que puede suceder, pero se encuentra ajeno al propio campo de acción, volviendo la vida como “un siempre así” (Scribano, 2007). Ese “siempre así” se acompaña de *siempre* más pobreza y más programas sociales, de modo tal que un sujeto se convierte en “asistido” y “subsidiado” a lo largo de todo el ciclo vital y cabe el interrogante respecto de la “conexión directa con las condiciones materiales de vida, las formas de distribución de las posiciones y condiciones en las gramáticas de la acción y

geometrías corporales” (Scribano, 2007, p. 6). Y, por ende cómo es esta estructura social argentina, cuáles las vivencialidades, socialibilidades y sensibilidades de “nuevos/nuevas y viejos/viejas” asistidos y asistidas, en tanto nuevas metamorfosis del Estado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Altimir, O. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Altimir, O.; Beccaria, L.; González Rozada, M. (2002). Income distribution in Argentina, 1974-2000. *Revista CEPAL*, 78, 55-85.
- Álvarez, G., Gómez, A., Lucarini, A. y Olmos, F. (1997). Las necesidades básicas insatisfechas: sus deficiencias técnicas y su impacto en la definición de políticas sociales. *1er. Congreso Internacional “Pobres y Pobreza en la sociedad Argentina”*. U. Nacional de Quilmes.
- Álvarez, G., A. Gómez, A. Lucarini y F. Olmos (2005). Métodos de medición de la pobreza con la ronda de los censos del 2000 en América Latina: viejos problemas y nuevas propuestas. *XXV Conferencia Internacional de Población organizada por IUSSP en Tours*.
- ANSES (2012). La asignación universal por hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/OBS%20-%2000265%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>. Consultado el 3/02/2014
- ANSES (2013). Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Decreto 1602/09”. *Boletín cuatrimestral. I Cuatrimestre 2013*. Observatorio de la Seguridad Social, Administración Nacional de Seguridad Social. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/PPT%20-%20AUH%20I%20C%202013%20F.pdf>. Consultado el 3/02/2014
- Arakaki, A. (2011) La pobreza en Argentina 1974-2006: Construcción y análisis de la información, *Documentos de Trabajo*, No. 15, Universidad de Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires.
- Arroyo, D. (2006). La política social ante los nuevos desafíos de las políticas públicas. *Documento N° 36*. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des\\_social/documentos/documentos/36.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/documentos/documentos/36.pdf)

- Auyero, J. (1997). Evita como performance. Mediación y resolución. En Javier Auyero (comp.), *¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo* (pp.). Buenos Aires: Losada.
- Auyero, J. (2012). *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Barba, C. (2004). Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington. *Espiral*, 31, 85-130.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004). Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales. En D. Azpiazu y E. Basualdo, *Las privatizaciones en la Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. Buenos Aires: FLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/flacso/azpiazu.pdf>
- Beccaria, L. y Groisman, F. (2008). Informalidad y pobreza en Argentina. *Investigación económica*, 67 (266), 135-169. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16672008000400005&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16672008000400005&lng=es&tlng=es).
- Beccaria, L. (2007). Notas sobre la evolución de la distribución de las remuneraciones en argentina. *Revista del Trabajo*, 32,
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2005). La inestabilidad de las ocupaciones. En Beccaria L. y Maurizio R. (Eds.), *Mercados de trabajo y equidad en Argentina* (pp. 58-70). Buenos Aires: UNGS-PROMETEO,
- Boltvinik, J. (1999). Métodos de medición de la pobreza. Conceptos y tipología. *Revista Sociales*, 1, Rosario: FCS-UBA/FCPRI-UNR/FLACSO/Homosapiens Ediciones.
- Boltvinik, J. (2001). Opciones metodológicas para medir la pobreza en México. *Revista Comercio Exterior*, 51 (10),
- Boltvinik, J. (2003). Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados. *Revista Comercio Exterior*, 53 (5).
- Bustelo M. y Lucchetti L. (2004). La Pobreza en Argentina: Perfil, Evolución y Determinantes Profundos (1996, 1998 Y 2001). *Documento de trabajo No 7*. CEDLAS.
- Carballo J. (2004). Características del hogar y salida de la pobreza: un análisis de los hogares urbanos para el periodo post-convertibilidad. *XXXIX Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política*.
- Carballo, J. y Bongiorno, M. (2006). La Evolución de la Pobreza en Argentina: Crónica, Transitoria, Diferencias Regionales y Determinantes (1995-2003). *Documento de trabajo No 35*. CEDLAS. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3595>

- Carballeda, A. (2005). Del orden de los cuerpos a la fragmentación de la sociedad. Tesis de Doctorado en Servicio Social. Pontificia Universidad Católica de San Pablo. Disponible en: <https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/17651/1/AlfredoCarballeda.pdf>
- Cena, R. (2013). Políticas Sociales desde un abordaje combinado: el caso de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. XI Congreso Nacional de Ciencia Política. *La política en movimiento. Estados, Democracias y Diversidades Regionales*. Entre Ríos, Argentina.
- Cena, R. (2016). *Las imágenes del mundo de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las sensibilidades de los beneficiarios: entre la producción de la vida y la reproducción del capital, Córdoba 2002-2011*. Tesis para optar título de Doctora en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.
- Cena, R. (2016). Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos: Hacia una problematización teórica a partir del caso latinoamericano. En De Sena, A. (2016b) (Dir.) *Del Ingreso Universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos* (pp. 115-138). Buenos Aires: ESEditora.
- CENDA (2010). La macroeconomía después de la Convertibilidad. *Notas de la economía argentina No 7*.
- CEPAL (2019). *Social Panorama of Latin America 2018*. Santiago: ECLAC. Disponible en <https://www.cepal.org/en/publicaciones/ps>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2018). *Planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social*. Presidencia de la Nación. Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/siempro/publicaciones/tablero-de-planes-programas-sociales-y-prestaciones>
- Cortés, R.; Kessler, G. (2013). Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013). *Cuestiones de Sociología*, 9, 33-55. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.5860/pr.5860.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5860/pr.5860.pdf)
- Cruces, G. y Wodon, Q. T. (2003). Transient and chronic poverty in turbulent times: Argentina 1995-2002. *Economics Bulletin*, 9 (3), 1-12.
- Dettano, A. (2017). Prácticas de consumo y emociones de las destinatarias de programas de transferencias condicionadas de ingreso en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Novos Rumos Sociológicos*, 5 (8), 8-32.
- De Sena, A. (2011). Promoción de Microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, Focalización o Masividad?, una discusión no acabada”. *Revista Pensamento Plural*, 8, 36-66.

- De Sena, A. (2014a) Las mujeres ¿protagonistas de los programas sociales? Breves aportes a la discusión sobre la feminización de las políticas sociales. En De Sena A. (Ed.). *Las políticas hecha cuerpo y lo social devenido emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 99-126). Buenos Aires: Editora Universitas/Editorial Científica Universitaria. Disponible en <http://estudiosociologicos.org/portal/lecturas-sociologicas-de-las-politicas/>
- De Sena, A. (2014b). Notas sobre lo social como ámbito de debates no cerrados. En P. Henrique Martins, M. de Araújo Silva, E. Lira de Souza Leão y B. Freire Lira (comps.) *Guía sobre postdesarrollismo y nuevos horizontes utópicos* (pp 153-164). Buenos Aires: ESEditora. Disponible en <http://estudiosociologicos.org/portal/guia-sobre-post-desarrollo-y-nuevos-horizontes-utopicos/>.
- De Sena, A. (2016a). La ocupabilidad como forma de política social *Intersticios. Revista sociológica de pensamiento crítico*. 10 (2), 35-49.
- De Sena, A. (2017). Muchos, ocupados y beneficiarios para toda la vida: Políticas Sociales, Sociabilidades y Sensibilidades en Argentina. En Pastor Seller, E. (Ed.), *Sistemas y Políticas Bienestar Social, una perspectiva internacional* (pp. 131-145). Madrid: Editorial Dykinson.
- De Sena, A.; Cena, R. y Dettano, A. (2018). Entre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las Asignaciones Familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 72, 233-264.
- Díaz Langou, G.; Potenza Dal Masetto, F. y Fortez, P. (2010). Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento Número 45*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Gasparini, L. (1 abril 2017) La pobreza en Argentina: recuperando la comparabilidad. *Foco Económico*. Disponible en <http://focoeconomico.org/2017/04/01/la-pobreza-en-argentina-recuperando-la-comparabilidad/>
- Gasparini, L.; Cicowiez, M.; Escudero, W. (2014). Pobreza y Desigualdad en América Latina: Conceptos, Herramientas y Aplicaciones. *Documento de Trabajo No 171*. La Plata: CEDLAS.
- Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

- Golbert, L. y Roca E. (2010). *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/delasociedaddebeneficenciaalosederechossociales.pdf>
- Golovanevsky, L. (2007). Vulnerabilidad y transmisión intergeneracional de la pobreza. Un abordaje cuantitativo para Argentina en el siglo XXI. *Población & Sociedad*, 14-15, 260-266.
- González Rozada, M. (25 febrero 2018). Incidencia de pobreza en la Argentina 1988-2017. *Foco económico*. Disponible en <https://focoeconomico.org/2018/02/25/incidencia-de-la-pobreza-en-argentina-1988-2017/>
- González Rozada, M. (10 abril 2019). Evolución Histórica de la Desigualdad de Ingresos y de la Incidencia de la Pobreza en Argentina. *Foco Económico*. Disponible en <https://focoeconomico.org/2019/04/10/evolucion-historica-de-la-desigualdad-de-ingresos-y-de-la-incidencia-de-la-pobreza-en-argentina/>.
- Goren, N. (2001). Una aproximación a un programa de empleo: el caso del Programa Servicios Comunitarios. *Sociologías*, 5, 190-213.
- Goren, N. (2011). La Asignación Universal por Hijo. ¿Conquista de nuevos derechos? ¿Viejas o nuevas identidades femeninas?. *10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. ASET. Buenos Aires, Argentina
- Grassi E. (2013). La cuestión social y la cuestión de la pobreza. *Voces del Fénix*, 22, 10-17. Disponible en [https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero\\_pdf/Voces.N.22.baja\\_.pdf](https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/Voces.N.22.baja_.pdf)
- Gutiérrez, A. B. (2004). *Pobre, como siempre: estrategias de reproducción social en la pobreza: un estudio de caso*. Córdoba: Ferreyra Editores.
- Hopenhayn, M.; Martínez, R.; Uthoff, A. y Vergara, C. (2008). *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. Santiago: CEPAL-/Naciones Unidas.
- INDEC (2004) *El estudio de la pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. Disponible en [https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia\\_ipmh\\_2016.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/metodologia_ipmh_2016.pdf).
- Kanbur, R., y Squire, L. (1999). *The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions Mimeographed Document*. Washington: World Development Report Office/Washington DC World Bank.

- Kessler, G. (2002). Empobrecimiento y fragmentación de la clase media argentina. *Proposiciones*, 34 pp 1-11. Santiago de Chile: Ediciones Sur. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?PID=3320>.
- Kessler G. (2014). *Controversias Sobre La Desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Kessler, G.; Di Virgilio, M. M. (2008). La nueva pobreza urbana: dinámica global, regional y argentina en las últimas dos décadas. *Revista de la CEPAL*, 95, 31-50. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/11250-la-nueva-pobreza-urbana-dinamica-global-regional-argentina-ultimas-decadas>
- Lombardía M. Y Rodríguez, K. (2015). La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década. *Documento de trabajo No 7*. Buenos Aires: Secretaría de política económica y planificación del desarrollo. Ministerio de Economía de la Nación.
- Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. Y Rodríguez, C. (1999). La pobreza...de la política contra la pobreza. Buenos Aires: Miño y Dávila /CIEPP.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Buenos Aires: Gorla.
- Ministerio de Desarrollo Social (2005). *Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. Manos a la Obra*. Documento Institucional. Cuaderno 2. Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2010) *Políticas sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular. Tomo I y II*. Documento Institucional. Presidencia de la Nación. Disponible en <http://www.desarrollosocial.gov.ar/>
- Minujin, A. (comp.) (1992). Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Buenos Aires: UNICEF-LOSADA.
- Minujin A. y Anguita, E. (2004). La Clase media. Seducida y Abandonada. Buenos Aires: Edhasa.
- Moreno, L. (2013). Pobreza y políticas sociales en la Argentina, 1854-1955. *Voces en el Fénix*, 23, 7-13. Disponible en: <http://www.vocesenelfenix.com>
- Observatorio de la Deuda Social Argentina (2018). *Estancamiento Estructural, Pobrezas Crónicas, Exclusiones Económicas y Desigualdades Sociales en la Argentina Urbana (2010-2018)*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. Recuperado de <http://uca.edu.ar/es/noticias/>

estancamiento-estructural—pobrezas-cronicas—exclusiones-economicas-y-desigualdades-sociales-en-la-argentina-urbana—2010-2018-

- Osuna, M. (2017). Políticas sociales y dictaduras en Argentina: Un análisis del Ministerio de Bienestar Social en la historia reciente. *Revista del Consejo General del Trabajo Social; Servicios Sociales y Política Social*, 115, 27-39.
- Pautassi, L. (2003) Inseguridad laboral y subordinación de género en Argentina. En L. Golbert (Coor.) *Ateneo de Políticas Sociales*. Organizado por la Secretaría de Desarrollo Social Centro de documentación en políticas sociales documentos/30. Buenos Aires.
- Pautassi, L. (2013). Monitoreo del Acceso a la Información desde los Indicadores de Derechos Humanos. *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, 10 (18), 56-77.
- PNUD (2017). Información para el desarrollo sostenible: Argentina y la Agenda 2030. Informe Nacional sobre el Desarrollo Humano. Buenos Aires.
- Rapoport, M.; Madrid, E.; Mussacchio, A. y Vicente, R. (2004). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Rodríguez Enríquez, C. (2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*.
- Rodríguez Enríquez, C (2015) Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Nueva Sociedad*, N° 256. Marzo-Abril 2015. Buenos Aires. Disponible en <https://nuso.org/articulo/economia-feminista-y-economia-del-cuidado-aportes-conceptuales-para-el-estudio-de-la-desigualdad/>
- Rodríguez Enríquez, C. (2002). Indicadores de precariedad laboral como estimación de la zona de vulnerabilidad social. *Documento de Trabajo 27*. CIEPP.
- Rozenwurcel, G. y Vázquez, C. (2008). Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales. En Cruces, G.; Moreno, J.; Ringold, D.; Rofman, R. (Edit.), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario* (pp. 235-272). Buenos Aires: Banco Mundial.
- Salvia, A. (2007). Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político. En Salvia, A. y Chávez Molina, E. (comps.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina* (pp. 25-66). Buenos Aires: Miño y Dávila.

- Scribano, A. (2007). La Sociedad hecha callo: conflictividad, dolor social y regulación de las sensaciones. En Scribano, A. (Comp.) *Mapeando Interiores. Cuerpo, Conflicto y Sensaciones* (pp. 119-144). Córdoba: CEA-UNC/Jorge Sarmiento Editor.
- Scribano, A. (2019). The Thousand Faces of Neoliberalism: From Politics to Sensibilities. En Scribano, A.; Timmermann López, F. Y Korstanje, M. (Comps.) *Neoliberalism in multidisciplinary perspective* (pp. 89-117). Suiza: Ed. Palgrave Macmillan.
- Scribano, A. y De Sena A. (2018). La ayuda como eje central de las políticas de la sensibilidad de las transferencias condicionadas de ingresos. En De Sena, A. (Ed.), *La intervención social en el inicio del siglo XXI: transferencias condicionadas en el orden global* (pp. 253-284). Buenos Aires: ESEditora. Disponible en <http://estudiosociologicos.org/portal/la-intervencion-social-en-el-inicio-del-siglo-xxi-transferencias-condicionadas-en-el-orden-global/>
- Secretaría de Desarrollo Social (1998). *Guía de programas Sociales Nacionales 1998*. SIEMPRO. Presidencia de la Nación. Buenos Aires.
- Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza Extensión. *Comercio Exterior*, 42 (4), 310-322.
- SIEMPRO y Consejo Nacional de Coordinación Políticas Sociales (2003). *Deuda Social*. Presidencia de la Nación. Buenos Aires. Mimeo.
- Sojo, A. (1990). Naturaleza y selectividad de la política social. Revista de la CEPAL, N° 41.
- Sojo, A. (2003). Vulnerabilidad social, aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL*, 80, 121-140.
- Sordini, M. (2016). La cuestión alimentaria como cuestión social. Los programas alimentarios implementados entre 1983 y 2001 en Mar del Plata, Argentina. *AZARBE, Revista Internacional De Trabajo Social Y Bienestar*, 5, 49-58. Recuperado de <https://revistas.um.es/azarbe/article/view/262571>
- Street, C.; Santillán, M. M. Y Carballo, J. (2005). El efecto de las variables sociodemográficas sobre el riesgo de empobrecerse en la Argentina. Un análisis longitudinal de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (1995-2003). *XXV International Population Conference*, Tours, Francia.
- Vasilachis de Gialdino, I (2003). *Pobres, pobreza, identidad y representaciones sociales*. Barcelona: Gedisa.
- Vinacur, P. y Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Santiago de Chile: CEPAL/ Naciones Unidas.

**PAGINAS VISITADAS**

[www.indec.gob.ar](http://www.indec.gob.ar)

<http://focoeconomico.org>

[www.cenda.org.ar](http://www.cenda.org.ar)

[www.anses.gob.ar](http://www.anses.gob.ar)