
Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y Organismos Internacionales de Crédito en América Latina y el Caribe



Adriana Rossi – Emiliano Fernández – María Paola Musso

Compiladores

Adriana Rossi

Sistemas de protección social en América Latina: fundamentos e implicancias la sociedad contemporánea /Adriana Rossi; Emiliano Fernández; María Paola Musso. - 1a ed. - La Plata: Dynamis, 2015.

E-Book.

ISBN 978-987-45825-6-0

1. Políticas Sociales. I. Fernández, Emiliano II. Musso, María Paola

CDD 320.6

Fecha de catalogación: 13/04/2015

INDICE

Presentación.....6

Prologo..... 7

Parte 1: Políticas asistenciales y cuestión social en la región

Capítulo I:

Serviços de proteção social do sistema único de Assistência Aocial no Estado da Paraíba/Brasil e sua indissociabilidade com o território.

Aires Ribeiro, Ana Cândida, Marinalva de Sousa Conserva y Patrícia Larrissa de Lima Oliveira.....13

Capítulo II:

La persistencia del modelo de asistencia y promoción

Campana, Melisa.....29

Capítulo III:

Controle Social e Participação Popular no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil.

Cerqueira da Silva, Laerge Thadeu y Maria do Socorro de Souza Vieira.....49

Capítulo IV

Gestão da informação: ferramenta estratégica para efetivação da rática dos trabalhadores do sistema único de assistência social no Brasil

De Carvalho Silva Martins Patrícia, Maria Madalena Pessoa Dias y Carmen Lúcia de Araújo Meireles.....65

Capítulo V:

Políticas sociais e os padrões de proteção social no Brasil.

De Lima Oliveira, Patrícia Larrissa; Marinalva de Sousa Conserva; Patrícia de Carvalho Silva Martins.....83

Capítulo VI:

Benefícios eventuais: Conceito, realidade e desafios para a política de assistência social brasileira.

Feliciano Mendonça, Anna Clara - Aline Ferreira de Souza Silva.....103

Capítulo VII

A política social e seus desdobramentos no contexto brasileiro

Leandro Pereira, Virgínia Serrano y Maria Souza Vieira118

Capítulo VIII

Concepções dos conselheiros de saúde: o “Bem Comum” enquanto canalizador de preferências e da formulação da política pública.

Lopes Bassi, Liana.....135

Capítulo IX

Proteção social e a política de assistência social no Brasil: limites e perspectivas de atuação do estado.

Ramalho Ribeiro, Ferreira de Souza Silva Aline, Marinalva de Sousa Conserva y Anna Clara Feliciano Mendonça.....151

Capítulo X

O acolhimento nas políticas de saúde e assistência social no Brasil.

Semzezem, Priscila y Jolinda de Moraes Alves.....162

Capítulo XI

Política Pública en salud. Reflexiones críticas desde el Trabajo social en el primer nivel de atención en salud

Zucconi, Micaela Soledad - Maria Alejandra Parkansky.....185

Parte 2: Los programas de Transferencia de Renta Condicionada en América Latina y el Caribe

Capítulo I

Transferência de renda e as implicações na economia local nos municípios de João Pessoa, Cabedelo e Bayeux.

Carvalho De Oliveira y Renata Patricia.....204

Capítulo II

Asignación universal por hijo: una mirada de los diferentes operadores rescatando la experiencia.

Feduci, Mariela, Larrumbide, Sandra y Sícoli Miriam.....220

Capítulo III

Relação entre o programa Bolsa família e trabalho: uma análise a partir do perfil dos beneficiários do município de Bayeux/PB – Brasil.

Leandro Pereira, Wanessa y Virgínia Helena Serrano.....237

Capítulo IV

Aproximación a los Programas de Transferencia Monetaria en América Latina: el caso de los Programas Juana Azurduy y Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia

Musso, María Paola.....251

Capítulo V

Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atención de la “cuestión social” en Argentina?

Seiffer, Tamara.....267

Parte 3: Organismos internacionales de crédito y política social

Capítulo I

Las estrategias del Banco Mundial para erradicar la pobreza en América Latina: ¿intervención o respaldo?

Carcedo, Juan Facundo.....300

Capítulo II

La incidencia del BID en las políticas sociales de la región latinoamericana y caribeña. Una introducción al análisis de su discurso técnico-político.

Analé Barrera y Fernández, Emiliano.....317

Capítulo III

Os países de periferia na Sociedade Capitalista: as propostas do Banco Mundial de alívio à pobreza

Lelis, Glaucia - Luana Siqueira.....338

Capítulo V

Asignación Universal por Hijo y ProGrEsAr: ¿un cambio en la forma estatal de atendimento de la “cuestión social” en Argentina?

Tamara Seiffer

tamara_seiffer@yahoo.com.ar

GYAS/UBA/CONICET

Resumen

La Argentina ha sido testigo de una notable expansión de políticas de transferencias de ingresos de base no contributiva. Éstas se hacen masivas con la crisis de 2001 y 2002, pero el mejoramiento económico relativo posterior no las hace desaparecer y tienden a estabilizarse en los más de diez años subsiguientes. En este artículo nos proponemos hacer un recorrido por las principales políticas de este tipo a comienzos del nuevo siglo, concentrándonos en el análisis de la Asignación Universal por Hijo y el plan PROGRESAR. Se trata de medidas que se presentan como un cambio de época en materia de política social, con amplio consenso en el arco político y académico. En discusión con la visión dominante, sostenemos que no se trata de un cambio en la forma de atendimento de la “cuestión social”, sino que su existencia es parte de una tendencia previa de expansión del componente asistencial de la política social que expresa los límites de un capitalismo que se sostiene de manera sostenida sobre el aumento de la tasa de explotación por la vía de abaratar costos con empleo precario y bajos salarios.

Palabras clave: Cuestión Social, Población sobrante, Políticas de Transferencia de Ingresos

1-Introducción

Argentina, al igual que otros países de la región, ha sido testigo de una notable expansión de políticas de transferencias de ingresos de base no contributiva (PTI). Las mismas llegan a nuestro país como forma de atendimento de la “cuestión social” de la mano del Banco Mundial en la década del '90, pero se hacen masivas recién con la crisis económica y política de 2001 y 2002. El mejoramiento económico relativo posterior, expresado entre

otras cosas en la caída de la desocupación, sin embargo, no hace desaparecer este tipo de políticas que tienden a estabilizarse en los más de diez años subsiguientes.

En esta ponencia nos proponemos analizar las dos últimas medidas adoptadas: la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan PROGRESAR. Ambas se destacan por el amplio consenso que generó su implementación y por ser especialmente festejadas por sectores progresistas que ven en ellas un cambio de época en materia de política social, una expresión del retorno del Estado en el atendimento de los problemas sociales y un importante impacto sobre la pobreza y la desigualdad persistentes.

Pondremos en discusión tales afirmaciones y planteamos que, lejos de ser expresión de un cambio en la forma de atendimento de la “cuestión social”, del fin de la etapa neoliberal y del retorno del Estado, su existencia es parte de una tendencia previa de expansión del componente asistencial de la política social que expresa los límites de un capitalismo que se sostiene de manera sostenida en el aumento de la tasa de explotación por la vía de abaratar los costos de una fuerza de trabajo que se constituye en sobrante con empleo precario y bajos salarios.

1. Un poco de historia: las PTI y la lucha de clases

El desempleo y la pobreza se hicieron sentir con fuerza en Argentina en la década del '90. Mientras durante los '80 la desocupación promediaba el 5%, hacia mitad de los '90 las cifras superan el 18%. La pobreza, que en el año 1974 no superaba el 5%, alcanza el 8% en 1980 y promedia el 18% durante los '90. Bajo la forma de lo que luego tomó el nombre de “Movimiento Piquetero” se desarrolló la lucha que puso a la asistencia del Estado como uno de los reclamos obreros principales.

Al calor de su desarrollo, en el año 1996, el gobierno nacional, encabezado en ese momento por Carlos Menem, implementa la primera PTI del país bajo el nombre de “Plan Trabajar” y las provincias lanzan otros planes sobre este modelo. Esta política consistía en una ayuda económica transitoria de carácter no remunerativo para trabajadores desocupados jefes de familia, en los que los trabajadores debían realizar “obras sociales de infraestructura social y económica” a cargo de municipalidades y organismos públicos.

A comienzos del nuevo siglo la crisis se agudiza, con el aumento del desempleo que llega al 23% y con la pobreza que alcanza a más del 55% de la población. Con la extensión de la lucha piquetera hacia fines de 2001 e inicios del 2002 el gobierno nacional, encabezado entonces por Eduardo Duhalde, implementa el “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”. El principal elemento que lo diferenciaba de las anteriores PTI fue su masividad, pues llegó a casi 2 millones de trabajadores. Su implementación se constituyó en una de las principales herramientas de respuesta a la crisis que atravesaba el país y al avance de la lucha obrera que puso en discusión el conjunto del sistema político e institucional.

A partir de mediados del año 2003 se empiezan a evidenciar los primeros síntomas de recuperación económica relativa post crisis, con un balance positivo de las balanzas comercial y fiscal y una disminución del desempleo. El punto de apoyo de esta recuperación fue el aumento de la tasa de explotación dado por la disminución de los costos laborales vía devaluación de la moneda y más adelante, se vería beneficiada por el aumento de la renta agraria. Ese mismo año, con el arribo de Néstor Kirchner al poder, se observa una merma en el nivel de conflictividad y el “Plan Jefes” pasa a ser culpado de fomentar la vagancia e ir contra la “cultura del trabajo”, de ser utilizado políticamente por las organizaciones piqueteras y de constituirse en base para el desarrollo del aparato clientelar de los gobernadores opositores. En este contexto se lanza (entre otros) el “Plan Familias por la Inclusión Social”. Se trata de una nueva PTI que se constituye en uno de los ejes principales de la política del Ministerio de Desarrollo Social. Desde el punto de vista del gobierno tuvo dos virtudes: dirigido a beneficiarios del “Plan Jefes” considerados inempleables (mujeres principalmente) significó una estrategia de retorno al hogar, de reprivatización e individualización de la reproducción en contra del contenido socializante y potencialmente conflictivo del “Plan Jefes” allí donde era apropiado por las organizaciones piqueteras. Por el otro, fue una estrategia de disminución de las cifras de desocupación, ya que quedaban como inactivos aquellos que previamente pasaron a formar parte de la Población Económicamente Activa a través de su incorporación al “Plan Jefes”.

La mejora económica relativa parece encontrar un punto de inflexión en el año 2008, marcando el fin de un ciclo. A partir de allí se estancan el volumen y la calidad del empleo relacionado con el crecimiento económico anterior y empiezan a observarse signos de una posible crisis estatal dada por el déficit fiscal en aumento. El gobierno, encabezado por Cristina Fernández de Kirchner, busca responder a esta crisis engrosando las arcas estatales con una mayor apropiación de renta agraria por la vía de aumentar las retenciones a las exportaciones (a través de la resolución 125) e inaugura un período abierto de lucha interburguesa. Sin éxito, el kirchnerismo queda debilitado y en el 2009 sufre una gran derrota electoral que se expresa muy fuertemente en que el ex presidente Néstor Kirchner pierde las elecciones legislativas en la Provincia de Buenos Aires (provincia que concentra alrededor del 50% de la población argentina). En este contexto, y nuevamente en consonancia con las propuestas de los organismos multilaterales para la región, se lanza la Asignación Universal por Hijo. Se trata de una nueva PTI destinada a desocupados y a trabajadores informales cuyo salario sea menor al Salario Mínimo Vital y Móvil. A diferencia de las anteriores, se inserta en el marco del sistema de seguridad social a través de su incorporación como subtipo de las asignaciones familiares. Desde el punto de vista de los trabajadores, tiene la virtud de que la inscripción al programa está abierta de manera permanente y los inscribe en un espacio unificado con otras fracciones de la clase obrera. Desde el punto de vista del gobierno, al ser incompatible con otras políticas de transferencia de ingresos y estar centralizada por un organismo nacional, logra quitarle a gobernadores e intendentes opositores y a los que considera “traidores” por su falta de apoyo en las elecciones, el control sobre gran parte de los planes.

En los años posteriores el kirchnerismo logra cierta recomposición y Cristina Fernández de Kirchner se alza nuevamente como Presidenta de la Nación en el año 2011 con un amplio 54%. Los problemas sin embargo no tardaron en llegar y una semana después del triunfo en las urnas se anuncia y empieza a implementar un paquete de medidas económicas de “sintonía fina” que lleva al gobierno a romper con parte importante de sus bases. La situación económica se vio empeorada y en las elecciones de 2013 el kirchnerismo sufre un nuevo revés en las elecciones legislativas, perdiendo la provincia de Buenos Aires en

manos de un Massa devenido en opositor. En enero de 2014 y un día antes de una profunda devaluación que implica una importante baja salarial, el Gobierno lanza el Plan PROGRESAR, una nueva PTI dirigida a los trabajadores jóvenes (entre 18 y 24 años) desocupados, ocupados informalmente o con un salario menor a 3.600 pesos, cuyos padres cumplan iguales requisitos. Como contrapartida a la transferencia, se exige continuar o retomar los estudios y presentar certificados de atención médica. Por ello, cobrarán una asignación de 600 pesos mensuales. Es una suerte de extensión de la Asignación Universal por Hijo (AUH) que alcanzaría a 1.555.817 jóvenes.

3. Lo dicho

a. La Asignación Universal por Hijo

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es una de las medidas más mencionadas como logro del gobierno kirchnerista. Se presentó como un cambio de era en materia de política social por su amplia cobertura, sus niveles de ingreso superiores a PTI anteriores y de la región, por el presupuesto que se le ha destinado y el efecto positivo sobre el consumo, por su inclusión en el sistema de seguridad social y por su impacto en la educación y salud de los niños. En este apartado retomaremos los trabajos que se han dedicado a estudiar la medida y nos concentraremos en discutir varias de estas afirmaciones. Como intentaremos en la ponencia, las mismas están sostenidas sobre una serie de supuestos discutibles, sobre la falta de una mirada diacrónica de mediano-largo plazo, así como por la ausencia de un tratamiento que la ponga en unidad con el movimiento general de la sociedad argentina.

En términos generales los estudios existentes se pueden dividir en dos grandes grupos según el enfoque metodológico que han priorizado: el análisis de su diseño o la evaluación de su impacto.

Uno de los principales debates entre quienes se dedican al análisis de su diseño es si considerar la medida como continuación de programas de transferencia condicionada anteriores en la historia del país y de la región o como inscripta en la historia de la seguridad social por su incorporación diferenciada en el sistema de asignaciones

familiares. Esta última posición es la sostenida por Danani y Hintze (2010), Hintze y Costa (2011) y Grassi (2012). Las autoras reconstruyen la historia del sistema de seguridad social en Argentina señalando que la incorporación de la AUH al sistema de asignaciones familiares se opone a los procesos de focalización y estigmatización propios de las políticas de combate a la pobreza anteriores, conectándola con las nociones de igualdad y solidaridad propias de los sistemas de seguridad social. Como señalamos en la introducción, efectivamente, la inscripción de esta PTI en un espacio unificado con otras fracciones de la clase obrera, es potencialmente positiva. Sin embargo, se topa con el hecho, señalado por las mismas autoras, de la exigencia de condicionalidades similares a las de PTI anteriores que imponen un trato diferente al de las asignaciones familiares para trabajadores registrados. La AUH, a diferencia de las Asignaciones Familiares que perciben los trabajadores registrados, establece la responsabilidad familiar en el cumplimiento de la escolarización y vacunación de los niños (certificados por las autoridades institucionales correspondientes). El 20% del monto mensual se retiene hasta la entrega de los certificados, y su incumplimiento implica la pérdida del beneficio. En este último aspecto se centra Lucero (2013a y 2013b), quien señala que la exigencia de condicionalidades la aleja de las formas históricas de acceso al sistema de protección social, acercándola al campo típicamente asistencial. El debate sobre si la AUH implica una mayor institucionalización y aseguración de la asistencia o una asistencialización de la seguridad social es tratado por Danani y Hintze (2010) y Logiudice (2011). En torno a las condicionalidades, Cogliandro (2010) y Mazzola (2012) señalan que establecen obligaciones sin considerar la mejora de los servicios para garantizar tales condicionalidades. Punto sobre el cual nos detendremos más adelante.

Entre quienes hacen evaluaciones de impacto, podemos diferenciar tres grandes tipos: los que se dedican a hacer simulaciones, los que llevan adelante evaluaciones cualitativas de su implementación y aquellos que lo hacen desde una metodología cuantitativa. En el marco de los primeros contamos con los trabajos de Gasparini y Cruces (2010), Agis, Cañete y Panigo (2009 y MEcon, 2009), Roca (2011) y Bertranou (2010). Estrictamente se trata de trabajos de simulación (o evaluación “ex ante”) y no de evaluación de impacto.

Los mismos imputan el ingreso de la AUH a todos los potenciales beneficiarios y concluyen que su implementación implica sobre todo una importante reducción de la indigencia, así como una reducción de la pobreza y de la desigualdad. Agis et al además afirman que su magnitud es mayor a la de otras PTI implementadas anteriormente y que es central su articulación con políticas de empleo, entre las que se menciona como principal el Programa “Argentina Trabaja”.

Uno de los límites más inmediatos de este tipo de enfoque es que supone que hay una equivalencia entre los beneficiarios reales y el universo de beneficiarios potenciales (en tanto cumplen con los requisitos de acceso). Bertranou (2010) señala la posible sobreestimación derivada de este hecho y entrevistas realizadas a informantes clave, así como algunos estudios centrados en el impacto de la AUH en territorios concretos, demuestran que efectivamente se encuentran sujetos potencialmente beneficiarios que no cobran la AUH (Cabrera, 2012).

En segundo lugar, estas simulaciones no registran si las personas/hogares percibían PTI anteriores. Otro elemento que implica una posible sobreestimación del impacto de la AUH. Estos y otros límites asociados a la fuente y posibilidades de las estimaciones se encuentran en el citado trabajo de Bertranou.

Por otra parte, es evidente que en la medida en que las canastas que se utilizan para establecer las líneas de indigencia y de pobreza (Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total) tienen un valor muy bajo, la AUH, por bajos que sean sus ingresos, se hace sentir en los indicadores. Elemento especialmente importante en los trabajos que optan trabajar con los deflatores oficiales, como el trabajo de Agis et al. De esto, sin embargo, no puede desprenderse un importante mejoramiento en las condiciones de vida de quienes la perciben.

Los indicadores de desigualdad utilizados (brecha de ingresos y coeficiente De Gini principalmente) por su parte, presentan los límites propios de los análisis de distribución personal del ingreso y no muestran el efecto de la AUH sobre distintos sectores de trabajadores. Por otra parte, por definición, la AUH se concentra en los sectores de ingresos más bajos impactando fuertemente en una medida de desigualdad como el

coeficiente de Gini que es muy sensible a cambios de ingreso entre los más pobres. Los indicadores elegidos ocultan de dónde provienen los recursos que hacen posible la transferencia y, por tanto, en qué sentido se opera una redistribución del ingreso. Trataremos este punto específico en el apartado sobre el financiamiento de la AUH.

En cuanto a la afirmación en torno a la importancia de la magnitud de la AUH, no se realizan comparaciones con PTI anteriores que permitan demostrarlo. En este tema nos detendremos en el próximo subacápite a partir del análisis de la trayectoria de una hipotética familia a lo largo de la década.

A diferencia de los estudios de simulación mencionados centrados en el posible impacto de la medida sobre la pobreza, indigencia y desigualdad, Garganta y Gasparini (2012) buscan evaluar su impacto en el mercado de trabajo. En línea con una hipótesis planteada en Gasparini y Cruces (op. cit) los autores proponen evaluar el efecto de la AUH sobre la formalidad del empleo a través de un estudio por paneles y concluyen que si bien la misma no conlleva un incentivo a la informalidad, sí es un desincentivo hacia la formalización.

Entre quienes llevaron adelante evaluaciones cualitativas de su implementación, el trabajo más importante es el informe elaborado por el Ministerio de Educación de la Nación (2011) sobre el impacto de la AUH en el campo educativo en base a estudios delegados a seis Universidades Nacionales. Se basa en la realización de entrevistas en profundidad a diversos actores relacionados con el ámbito educativo: niños, padres, docentes, directores de escuela y funcionarios; organizaciones sociales y “otros actores” (14). Como resultados principales el Ministerio resalta a) el acierto en el establecimiento de la condicionalidad educativa en tanto habría contribuido a generar conciencia respecto de la importancia de la asistencia escolar; b) el fortalecimiento de políticas de inclusión educativa mejorando los niveles de presentismo y retención escolar; c) la estabilidad y previsibilidad que supone; y d) el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios. Los límites de un estudio centrado en las percepciones para evaluar el impacto de la AUH en el campo educativo es señalado por el informe elaborado por una de las universidades parte del

mismo proyecto cuando plantea la diversidad de percepciones de los actores en torno al tema (pp. 95-126).

El estudio de impacto de análisis cuantitativo más relevante fue realizado en el marco de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) por Bustos y Villafañe (2011). En el mismo se trabaja sobre los datos disponibles en la EPH para 2009 y 2010 para realizar una estimación de su impacto en el mercado de trabajo y los ingresos de las familias receptoras. Como la EPH engloba a la AUH en el marco de “subsidio o ayuda social del gobierno, iglesias...”, los autores debieron deducir en qué casos este ingreso correspondería a receptores de AUH. Para evaluar su impacto trabajaron con paneles (segundo semestre de 2009 y 2010) y armaron un grupo de control experimental (una simulación), de forma de poder comparar ambos universos. Luego de caracterizar a los hogares beneficiarios en función de una serie de variables (algunas de las cuales serán retomadas para el análisis posteriormente) los autores pasan a analizar su impacto en los ingresos y en el mercado de trabajo. Concluyen que la AUH tiene un impacto en reducir la participación de las familias en el último quintil de ingresos pero que ese impacto no solo no está aislado de lo que sucede en el mercado de trabajo, sino que es menor que esté último. Es decir, el cambio en los ingresos de las familias receptoras es combinación de ingresos laborales y no laborales, pero se debe sobre todo a lo que pasa con el mercado de trabajo (aumento de los ingresos, participación de más miembros en el mercado de trabajo, etc.). En cuanto al mercado de trabajo discuten con las posiciones que sostienen el posible desincentivo de esta PTI a la actividad, planteando que esto solo sucede entre cónyuges con muy bajos salarios, lo que implicaría un límite efectivo a la disposición de la fuerza de trabajo bajo cualquier condición.

Otro trabajo que va en esta línea fue el realizado por el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (2013) en donde intenta evaluar el impacto de la AUH y las pensiones no contributivas para madres con 7 hijos a partir de un relevamiento propio. A diferencia de los trabajos antes reseñados, en este trabajo se consideran las PTI

existentes previamente de manera de no sobreestimar su impacto, pero al tratar de manera unificada ambas políticas, no permite una evaluación específica de la AUH.

Por fuera de los dos grandes grupos mencionados, se encuentran trabajos en donde se abordan distintos temas. Uno grupo de ellos señala el problema de que el diseño de la AUH no previera mecanismos de evaluación (Mazzola, 2012; Colombo, 2012). Otros se concentran en discutir si se trata de una medida de alcance realmente universal por los sujetos que quedan por fuera (Mazzola, 2012), la forma de actualización de sus montos (Bertranou, op. cit) y sus fuentes de financiamiento (temas estos dos últimos que trataremos más adelante). Además de estas líneas de trabajo que concentran lo fundamental del debate, la extensión de la bibliografía sobre esta PTI ha dado lugar al desarrollo de otro grupo de trabajos que se dedica principalmente a construir un estado de la cuestión, dentro de los cuales se destaca la tesis de Molina y Salim (2011).

Más allá de los diversos enfoques adoptados y de algunas de las críticas mencionadas, como hacíamos notar al comienzo, hay cierto consenso en la bibliografía (y en la opinión pública en general) en que la AUH implica mayores ingresos, una cobertura más amplia, un mayor presupuesto que PTI anteriores y que ha tenido un impacto positivo en el sistema educativo y de salud por las condicionalidades exigidas.

b. El ProGrEsAr

Lo reciente de la implementación del “Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos” (ProGrEsAr) hace que no se cuente con bibliografía de análisis especializado. Según nota de Página 12 próximamente se darán a conocer los resultados de un primer estudio sobre el tema a cargo de Ana Paula Di Giovambattista, Pablo Gallo y Demián Panigo. Por lo que podemos saber de la nota, se trata de un estudio de simulación que imputa el monto del plan al universo potencial de beneficiarios y cuya conclusión es la reducción de la desigualdad medida a través de una serie de indicadores entre los que se encuentran los que criticamos en el apartado anterior.

La revisión de la bibliografía no especializada (prensa escrita) permite dar cuenta sin embargo de un gran consenso respecto de la implementación de esta política, aunque con

más críticas que la AUH por una serie de elementos entre los que se destaca: el hecho de que se pueda cumplir la contraprestación educativa por fuera del circuito formal (Plan Fines 2, formación de oficios) y el papel fundamental que se le ha otorgado a La Cámpora como difusora del programa.

Más allá de los diversos enfoques adoptados y de algunas de las críticas mencionadas, como hacíamos notar al comienzo, hay cierto consenso en la bibliografía y en la opinión pública en general en que estas PTI implican mayores ingresos, una cobertura más amplia, un mayor presupuesto que PTI anteriores y que tienen un impacto positivo en el sistema educativo y de salud por las condicionalidades exigidas. Veamos entonces cada uno de estos puntos con detalle.

1.Una mirada crítica

En este apartado intentaremos demostrar, recurriendo a variadas fuentes de datos (sobre niveles de ingreso, cobertura, financiamiento, etc.), que gran parte de las afirmaciones antes mencionadas están sostenidas sobre una serie de supuestos discutibles, sobre la falta de una mirada diacrónica de mediano-largo plazo y por la ausencia de un tratamiento que las ponga en unidad con el movimiento general de la sociedad.

a.El nivel de ingresos

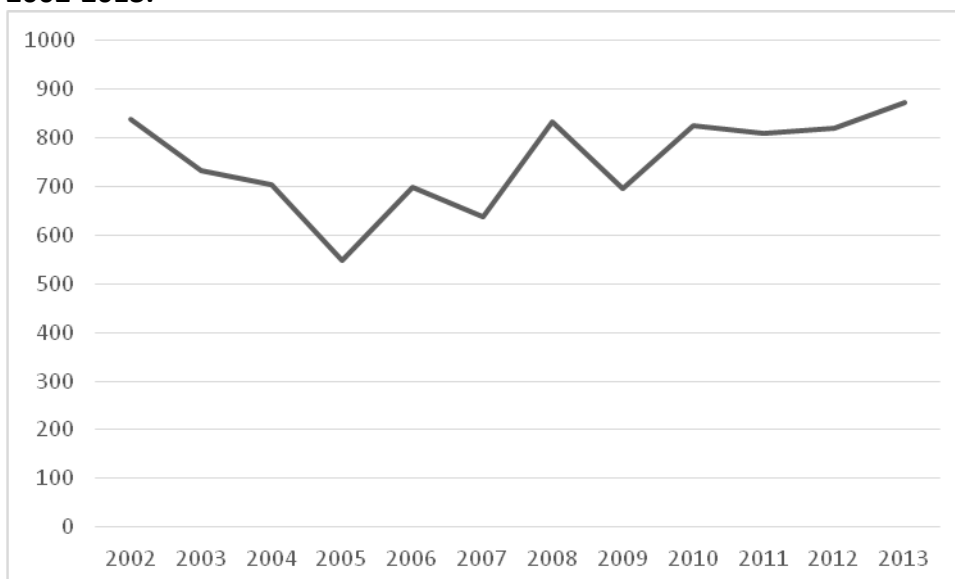
Como señalamos, uno de los elementos por los cuales estas medidas son festejadas es su nivel de ingreso, tanto en términos absolutos como en relación a otras asignaciones. Para evaluar esta afirmación debemos hacer algo que ninguno de los estudios citados ha hecho: analizar los montos a partir de la trayectoria de lo que percibiría una familia tipo beneficiada desde el 2002 con las principales PTI mencionadas.

Se trata de una familia, como muchas, conformada por un padre, una madre y dos hijos. En el año 2001, esta familia habría percibido por el “Plan Jefes y Jefas” un monto de \$150. En el año 2005 habrían pasado del “Plan Jefes” al “Plan Familias”. Este contenía un monto adicional por hijo, por lo cual cobrarían \$175. En 2009 habrían dejado de recibir el “Plan Familias” para pasar a tener la Asignación Universal. Al igual que el “Plan Familias”, el

monto se define por la cantidad de hijos. Cuando se lanzó eran \$180 por hijo, \$360 en total para nuestro ejemplo, pero con los últimos aumentos hoy son \$920 y con el último anuncio alcanzaría en Junio de 2014 los \$1288. En billetes, mucho más que los \$150 de 2002.

Pero un análisis de la evolución de los ingresos recibidos en términos de su capacidad de compra indica que la implementación de la Asignación Universal por Hijo en 2009 representa ingresos un escalón por debajo del “Plan Jefes” de 2002. Recién con la actualización realizada en el mes de mayo de 2013, se ubica apenas por encima del Plan Jefes cuando fue lanzado. Sin embargo, al perder poder de compra con la inflación hasta su nueva actualización, este incremento relativo se vio reducido tanto que aun con la nueva actualización su poder adquisitivo no alcanza el de mayo de 2013.

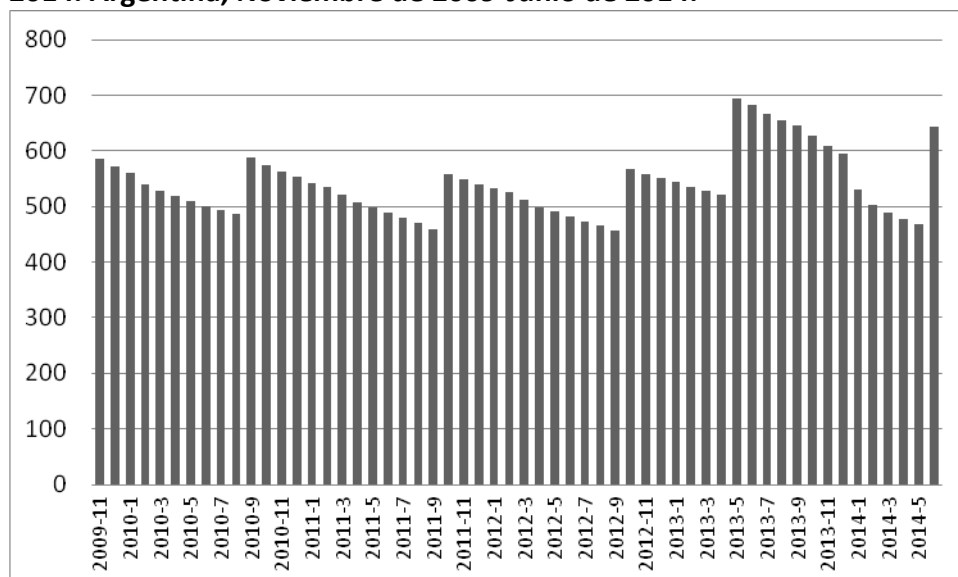
Gráfico n° 1: Evolución de ingresos de una familia con dos hijos perceptora de las distintas políticas de transferencia de ingresos. Pesos constantes de 2013. Argentina, 2002-2013.¹



Fuente: elaboración propia en base a decretos y resoluciones oficiales y OME.
Fuente: elaboración propia en base a decretos y resoluciones oficiales y OME.

¹Los montos de las variables presentadas están devengados a partir de 2007, momento de intervención del INDEC, con el IPC San Luis.

Gráfico n° 2: Evolución de poder de compra de la AUH. Pesos constantes de junio de 2014. Argentina, Noviembre de 2009-Junio de 2014.



Fuente: elaboración propia en base a Decretos oficiales e IPC provincias
Fuente: elaboración propia en base a Decretos oficiales e IPC provincias

Teniendo en cuenta estos datos junto con el monto del Progresar, se observa que una familia necesita cobrar AUH por dos niños y una Progresar para llegar al poder adquisitivo que tenía el Plan Jefes y Jefas en enero de 2002. Ambas PTI se destacan por sus bajos niveles de ingresos, lejos no solo del salario mínimo reclamado hoy por los gremios y la izquierda revolucionaria, sino también del establecido por el propio gobierno (\$3600 a enero de 2014). Este hecho desmiente la idea de que sus montos sean un cambio radical en la materia.

a.Su cobertura y el presupuesto destinado

Otros elementos señalados positivamente son su amplia cobertura y el presupuesto que se le ha destinado. Sobre la cobertura de la AUH, llamativamente parte de la bibliografía realiza la evaluación sobre la base de un error grosero (Repetto y Díaz Langou, 2010). El diseño de la AUH contempla que los titulares del derecho son los niños y no el adulto a cargo o el grupo familiar. Se comparan unidades diversas (hogares y niños) como si fueran idénticas. Al tomar como titulares a los niños y no su padre o madre, que son quienes

cobran la AUH, tal como sucedía con el “Plan Jefes” y el “Plan Familias”, se sobreestima su cobertura.

Teniendo en cuenta la cantidad de hogares a los que alcanza la AUH, mientras el Plan Jefes alcanzó a más de 2 millones de hogares, la AUH alcanza a abril de 2013 a 1.782.877. La cobertura de la AUH es entonces levemente inferior de la que llegó a tener el Plan Jefes en 2003.

En cuanto al esfuerzo presupuestario y su impacto en el consumo, la AUH representa según fuentes oficiales el 0,9% del PBI. El Plan Jefes llegó a representar el 1%. Como porcentaje del gasto social la cifra es también similar (en torno al 5%), tal como lo señala Cogliandro (2010).

El Plan Progresar implica un aumento del universo potencial de beneficiarios, pues si bien ya existían políticas similares dirigidas a esta población, su universo era un décimo de lo que se propone alcanzar el nuevo plan, entre otras cosas porque excluía a jóvenes que hubieran terminado el secundario. Según informe publicado por Página/12 (op. cit) para mayo de 2014 los inscriptos llegaban a 945.922 pero solo 331.866 mil perciben el beneficio desde abril porque presentaron la documentación requerida.

Por otra parte, dadas las características de la población destinataria, habrá que evaluar si llegan a nuevos grupos familiares o se trata de sumar otro ingreso a familias que ya eran receptoras de otras PTI, en especial de la AUH (difícil de hacer en ausencia de un padrón único de beneficiarios y de estadísticas oficiales al respecto). En este sentido, si la unidad de análisis es el grupo familiar, como unidad económica de reproducción, el Progresar más que ampliar el universo, podría significar una fuente más de ingresos no laborales para los mismos grupos familiares con los límites planteados en el punto anterior.

a. La forma de financiamiento

El Plan Progresar, como la mayoría de las PTI de la década se financia con fondos del tesoro nacional. Como su lanzamiento se hizo posteriormente al cierre del presupuesto 2014, no está claro de qué partidas saldrán los créditos necesarios para su implementación.

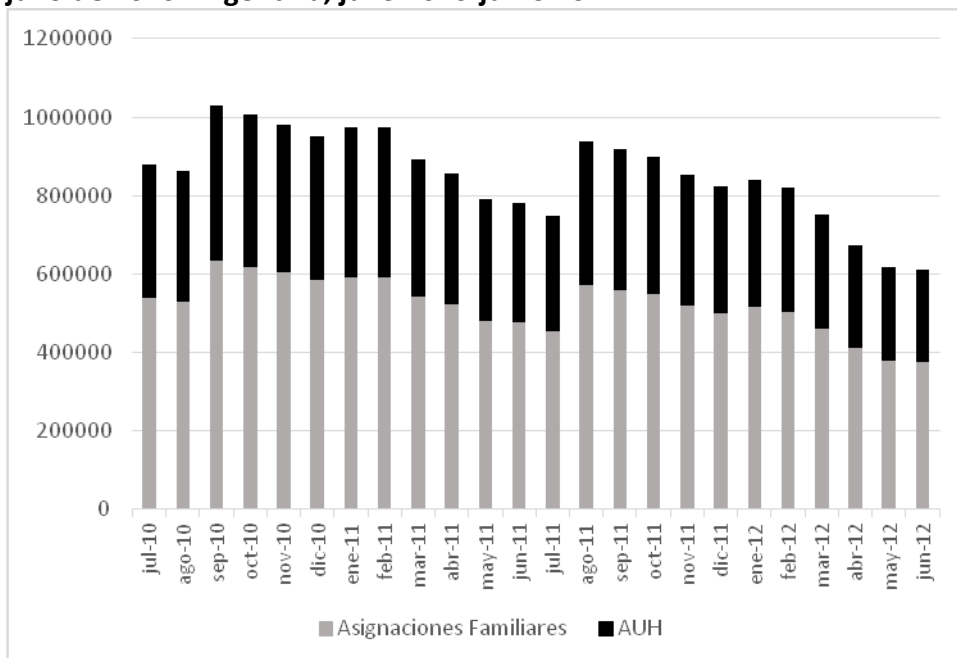
El caso de la AUH en cambio es novedoso en este sentido, pues su incorporación (diferenciada) en el sistema previsional cambia la forma de su financiamiento.

El “Plan Jefes” se sostenía sobre fondos del Tesoro Nacional, retenciones a las exportaciones y crédito externo (el Banco Mundial aportó 600 millones por decreto 144/03 durante la presidencia de Néstor Kirchner). Por su parte, la AUH lo hace a través del Fondo de Garantía de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el fondo de los obreros jubilados (principalmente, pues también ha recibido crédito del Banco Mundial).

La redistribución de la riqueza que se logra con la AUH no se hace desde los ingresos de la burguesía hacia los sectores más pauperizados de la clase obrera, sino mermando los ingresos de la clase obrera ocupada a través de impuestos al salario (4° categoría del impuesto a las ganancias), topes a las asignaciones familiares y atacando los fondos de los obreros jubilados (Seiffer, 2012).

Un análisis de la evolución de las asignaciones familiares permite ver la disminución tanto de los titulares a partir del año 2012, como de los montos totales destinados a tal fin. El dinero destinado a la AUH se ve compensado por la disminución del que se destina al resto de los trabajadores. Las actualizaciones anuales no llegan a recuperar la capacidad de compra del año anterior, por lo cual para mayo de 2012 el monto total destinado al sistema incluyendo la AUH es menor al que se destinaba exclusivamente a los trabajadores registrados en septiembre de 2010 (son los últimos datos oficiales disponibles).

Gráfico n° 3: Monto total de asignaciones familiares según tipo. En miles de pesos de julio de 2010. Argentina, julio 2010-junio 2012.



Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS (2012)

Fuente: Elaboración propia en base a MTEySS (2012)

a. Las condicionalidades y su impacto

Como señalamos, la bibliografía plantea que la AUH tuvo efectos progresivos sobre la educación y la salud y se supone lo mismo del Progresar. Esto se debería a las condicionalidades dadas para su cobro. Es que tanto estas políticas como PTI anteriores parten de la concepción de que la pobreza es un problema “multidimensional”, determinado no solo por los ingresos sino por el “capital social” de la familia. Las condicionalidades entonces colaborarían en cortar con la “reproducción intergeneracional de la pobreza”. En un planteo típicamente liberal, se explica la pobreza de la clase trabajadora por el lado de la oferta y no de la demanda de fuerza de trabajo. En el caso del PROGRESAR es aún más claro el contenido culpabilizante de una medida que termina explicando el desempleo o la baja calidad del empleo de los jóvenes por déficits educativos o culturales.

Dejando de lado la falsedad de este planteo, la realidad es que no existen datos que permitan evaluar si la AUH ha tenido alguna incidencia a nivel educativo. El estudio citado

del Ministerio de Educación de la Nación (2011) no permite avalar tal afirmación. Por otra parte, aun antes de la implementación de la AUH, el 98,7% de los niños entre 6 y 13 años estaba incorporado al sistema escolar.

La realidad es que como señalan algunos autores (De Luca, 2008) y hemos podido comprobar en nuestra tesis de doctorado (Seiffer, 2010), gran parte del problema educativo en Argentina no es su cobertura sino su calidad. Se observa un proceso de degradación de la institución escolar y de la figura docente, la expansión de la violencia (Alvarez Prieto, 2011) y su consolidación como espacio a donde los niños van a comer (Iñigo, 2008).

Este proceso de deterioro del sistema educativo se ve reforzado en el caso del PROGRESAR por su complemento con una política educativa como es el Plan FINES 2. Este último se lanza en el año 2010 y plantea la posibilidad de cursar toda la escuela media o primaria por fuera del circuito formal de educación de adultos ya existente (CENS) y con menor carga horaria (2 veces por semana 4 horas). Se crea todo un aparato paraestatal (en organizaciones barriales, bibliotecas, unidades básicas, sobre todo locales de organizaciones amigas del gobierno), para dictar contenidos educativos y otorgar títulos. Lo que puede presentarse como un facilitador para la llegada de la población a la educación, es en realidad un proceso de mayor descentralización y de mayor precarización de la currícula, porque ni los contenidos ni las evaluaciones están regulados de manera centralizada.

A nivel de la salud, por su lado, las estadísticas oficiales no permiten afirmar un cambio a partir de la implementación de la AUH y la condicionalidad en este sentido. Las cifras reportadas por la Organización Mundial de la Salud de niños vacunados no se han visto modificadas y ya antes de la AUH se observa una cobertura casi total. Las tasas de mortalidad de menores de 5 años, por su parte, presentan una leve caída del 0,4 por mil de 2010 a 2011 pero no es un elemento novedoso, sino parte de una tendencia de al menos cuatro décadas que no se ha visto alterada por ninguna de las grandes crisis económicas que ha atravesado el país (CEPAL).

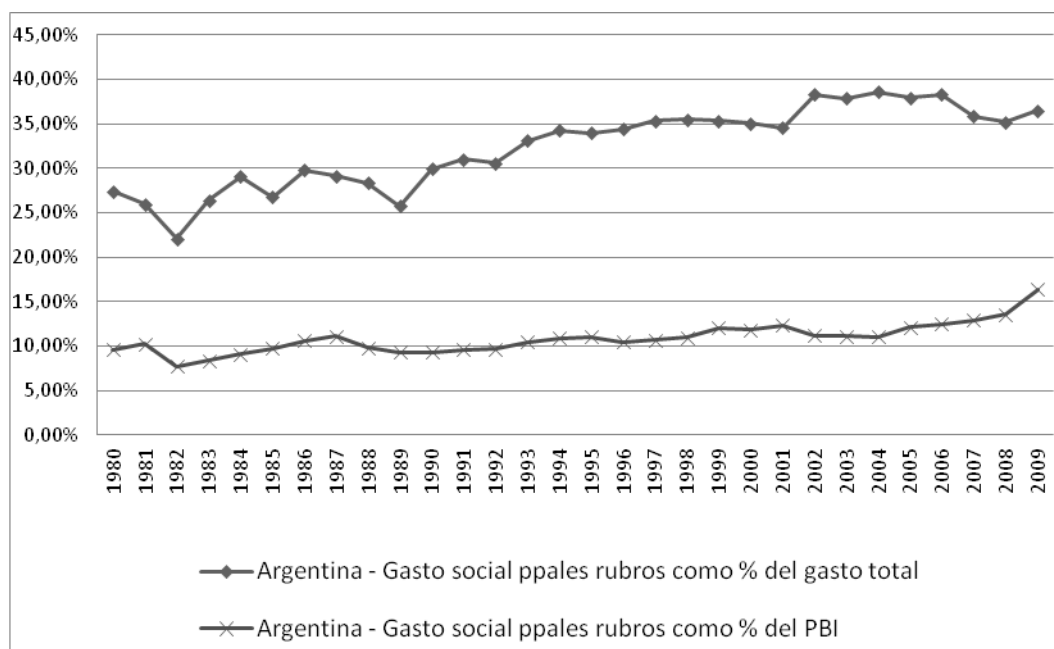
Como puede apreciarse de los datos presentados, gran parte de la evaluación del impacto de esta política se hace sobre la base de minimizar u omitir la existencia de PTI anteriores. Se sobredimensiona su impacto sobre la indigencia y la pobreza porque no se tienen en cuenta los planes existentes previos y su monto en términos de poder adquisitivo en el momento en que eran la principal PTI. Se sobredimensiona su cobertura sobre la base de contabilizar como unidades a los niños y no a los hogares. A su vez se dejan de lado aspectos centrales como ser en qué sentido se opera la redistribución que da lugar al cambio de los indicadores de desigualdad. Y, por último, se plantea un impacto en términos educativos y sanitarios que justifica los contenidos culpabilizadores presentes en ambas PTI con ausencia de datos que permitan demostrarlo.

Como planteamos en la introducción, la implementación de estas PTI debe ser mirada como parte un proceso general de expansión del componente asistencial de la política social en general y de las PTI en particular. Trataremos este tema en el siguiente acápite.

5. Una tendencia de largo plazo: la expansión de las PTI

La última década en Argentina evidencia un importante crecimiento del gasto social en relación al gasto público total y al PBI. Un análisis de largo plazo sin embargo, permite observar que no es un fenómeno novedoso, pues su evolución muestra un incremento relativamente constante durante las últimas cuatro décadas. Es un movimiento que se muestra independiente de los cambios de los gobiernos en el poder (neoliberales o “nacional-populares”). Los momentos en que se observan disminuciones relativas corresponden con grandes crisis económicas.

Gráfico 4: Gasto social como % del Gasto total y del PBI. Argentina, 1980-2009.²

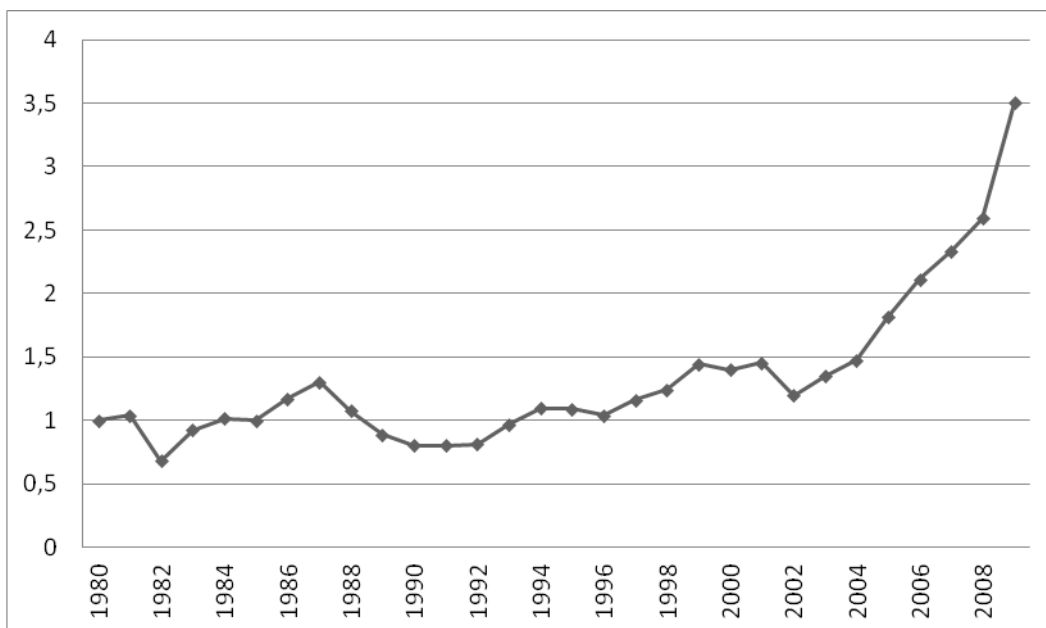


Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2011) y MEcon.
Fuente: Elaboración propia en base a Ferreres (2011) y MEcon.

La evolución del gasto social per cápita en términos de su poder adquisitivo ha seguido un movimiento similar a la evolución del PBI real per cápita hasta mediados de los '90, a partir de allí se observa un incremento del gasto social per cápita en relación con el PBI, especialmente marcado durante los 2000 en donde llega a más que triplicarse.

²Las series de gasto se construyen hasta 2009, último año en que el gobierno, a través de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, ha publicado las cifras de gasto público consolidado. Las diferencias entre el presupuesto proyectado, el devengado y el gasto no permiten usar otras fuentes para reemplazar dicha omisión.

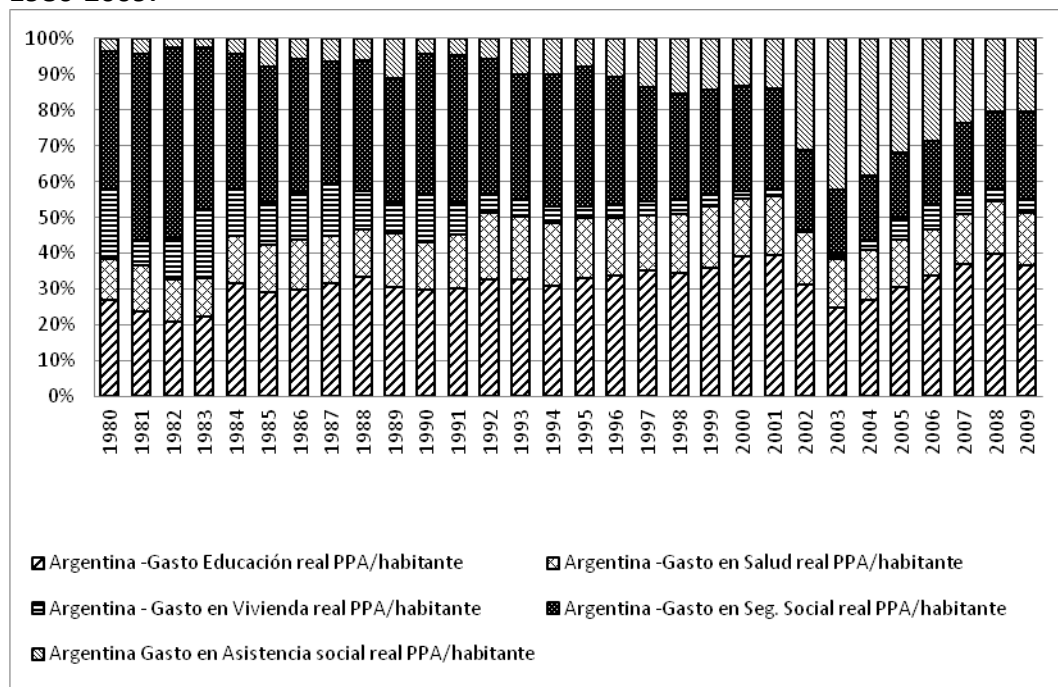
Gráfico 5: Gasto social per cápita/PBI per cápita. 1980=1. Argentina, 1980-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a BEA, Ferreres (2011), INDEC y MEcon.

Para avanzar en el análisis veamos qué sucede con la evolución de los principales rubros que componen el gasto social: Educación, Salud, Seguridad Social, Asistencia y Vivienda. Como puede observarse, el principal destino del gasto por habitante es Educación, seguido de Seguridad Social. Post crisis de 2001, sin embargo, es el rubro de Asistencia social el que pasa a tener la mayor importancia durante algunos años, luego de los cuales sufre una merma que lo ubican como el segundo rubro del gasto después de Educación. Recién en 2008, pasa a un tercer lugar con el incremento relativo del gasto en Salud. A pesar de ello, sus valores están muy por encima de los de las dos décadas anteriores, mostrando la consolidación de una tendencia hacia la asistencialización del gasto social.

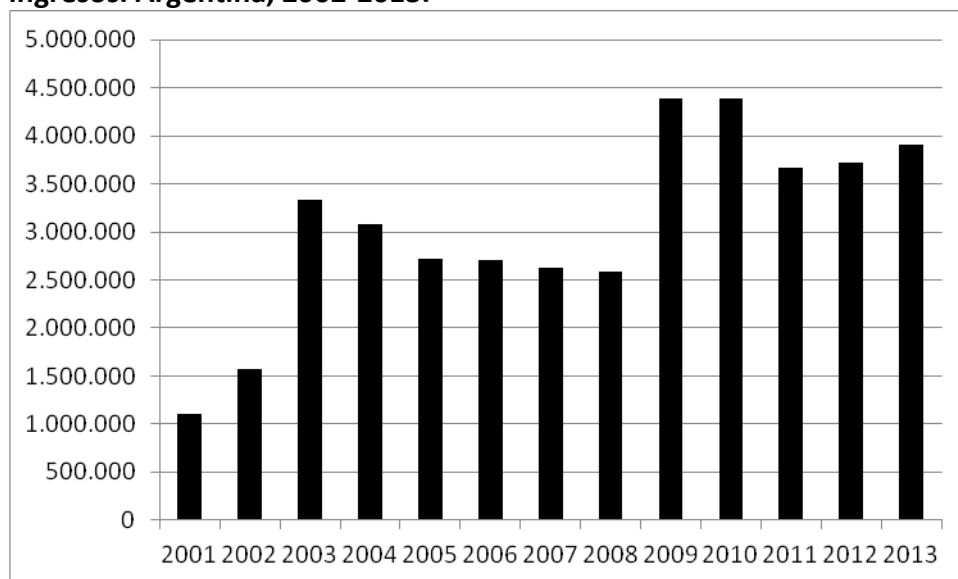
Gráfico 6: Participación de los distintos rubros de Gasto social por habitante. Argentina, 1980-2009.



Fuente: Elaboración propia en base a MEcon e INDEC.
Fuente: Elaboración propia en base a MEcon e INDEC.

El movimiento de asistencialización del gasto se expresa también en la cantidad de beneficiarios de PTI. Si tenemos en cuenta que en el contexto de la crisis de inicios del siglo además del “Plan Jefes” existían numerosos programas provinciales y otros tantos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, la cifra total de beneficiarios alcanza a más de 3 millones. Esta cifra sufre un descenso a partir del año 2004 y se estanca hasta el año 2008 por encima de los 2 millones y medio. Con la AUH la cifra supera los 4 millones en 2009 y 2010 y sufre una reducción importante en 2011 estancándose en cifras entre los 3 millones y medio y 4 millones de beneficiarios. Según el informe del Observatorio de la Deuda Social anteriormente citado el conjunto de las políticas de asistencia por transferencia de ingresos alcanza en el año 2012 al 23,5% de los hogares. El lanzamiento del plan Progresar no hace más que confirmar esta tendencia.

Gráfico 7: Aproximación a cantidad de beneficiarios de políticas de transferencia de ingresos. Argentina, 2002-2013.



Fuente: Elaboración propia en base a OME

Lo que se observa entonces es que la AUH y el ProGrEsAr se inserta en un movimiento de ampliación del gasto en asistencia social y de crecimiento de las políticas de transferencia de ingresos. En el siguiente apartado trataremos de dar cuenta de los elementos que permiten explicar dicha expansión.

6.Hacia una explicación parte I: las determinaciones más inmediatas de la expansión de las PTI

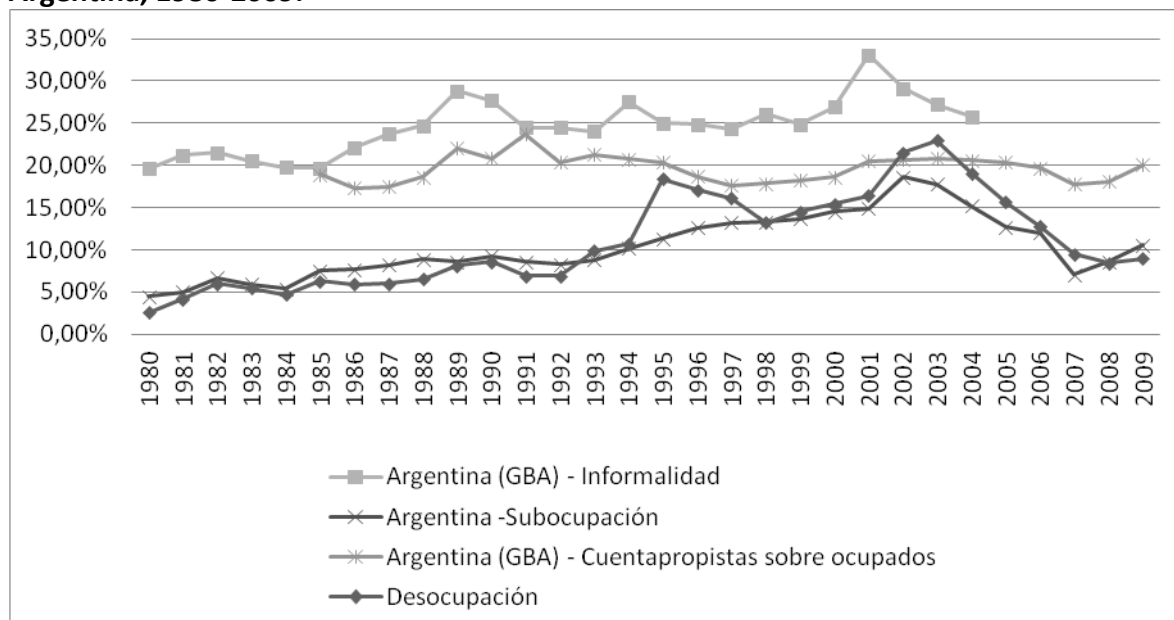
El primer elemento que explica la expansión de las PTI en general es la expansión de la desocupación total y parcial. Mientras durante la década del '70 la tasa de desempleo oscila entre el 2% y el 5%, sufre un ascenso permanente alcanzando en el año 2003 al 23% de la PEA y si se incorporan los datos de subocupación, la cifra asciende a más del 40%. Hasta ese momento, los períodos en los que se verifica una disminución del desempleo no rompían el piso impuesto por el momento anterior. Desde allí se observa una importante caída de la desocupación que se estanca a partir del año 2007.

La disminución relativa de la desocupación da lugar, como acabamos de ver en el apartado anterior, a una disminución de la cantidad de beneficiarios de PTI. Sin embargo,

en la medida en que esta disminución se ve acompañada por un aumento de la tasa de explotación por la vía del trabajo en negro y los bajos salarios, las PTI se convierten en condición para la acumulación del capital en el período.

Los altos niveles de cuentapropismo e informalidad que se verifican en nuestro país, incluyendo la última década, dan cuenta de esta realidad. Uno de cada tres asalariados en Argentina lo hace en condiciones de informalidad y los trabajadores por cuenta propia representan el 20% del total de ocupados. En el 90% de los casos, se trata de cuentapropistas de oficio y de subsistencia (Jiménez, 2011) con ingresos promedio por debajo de los asalariados formales o informales.

Gráfico 8: Tasas de desocupación, subocupación, cuentapropismo e informalidad. Argentina, 1980-2009.



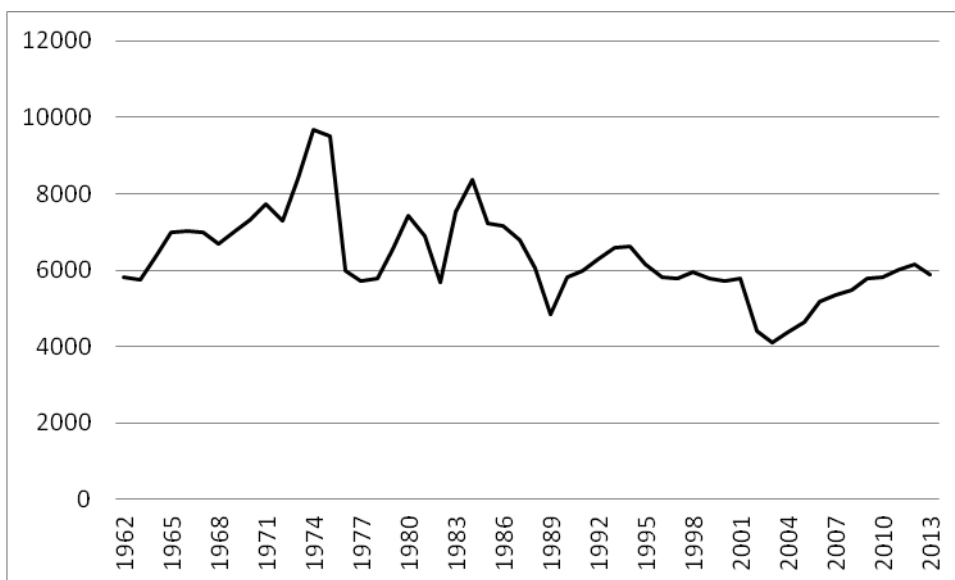
Fuente: Elaboración propia en base EPH-INDEC, Jiménez (2011) y Neffa (2008)

Fuente: Elaboración propia en base EPH-INDEC, Jiménez (2011) y Neffa (2008)

La última dictadura militar ha logrado una baja salarial que se ha consolidado en los años democráticos. Mientras el salario promedio para el total de la economía en 2013 se ubica en \$5870 y el promedio para el período 2003-2013 es de \$5343, el promedio para la década del '90 es de \$6080. El salario después de una década de crecimiento se encuentra aproximadamente 10% por debajo de los '90 y a la mitad de los años previos a la dictadura militar. Argentina no logra revertir ese proceso porque el aumento de la tasa de

explotación por la vía de la disminución de los salarios reales en los años 2002-2003 se constituye en un elemento determinante para el crecimiento de la última década.

Gráfico 9: Salarios promedio del total de la economía. Argentina, 1962-2013.

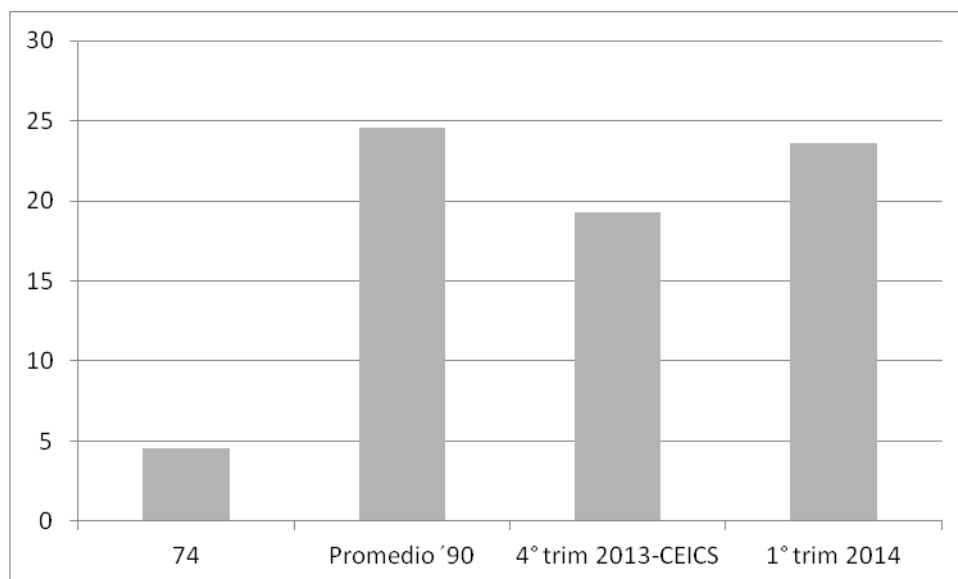


Fuente: Elaboración propia en base a Kennedy (2011), INDEC e IPC San Luis.

Todo este cuadro es aún peor si nos enfocamos en los sectores más jóvenes de la clase obrera. Se observa una tasa de desempleo que casi triplica la media y que junto a la subocupación y el empleo en negro abarcan a casi el 60% de los jóvenes de la clase obrera local. Los salarios de los sectores más jóvenes por su parte apenas llegan al 70% de los ya magros salarios promedio de la economía argentina.

El conjunto de estas variables explica la importancia de los altos índices de pobreza que tiene Argentina. Si bien después de la crisis de inicios de los 2000, en momentos de “bonanza económica”, las cifras disminuyen de manera importante, se ubican muy por encima de décadas anteriores.

Gráfico 10: Índices de pobreza. Argentina, años seleccionados.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-INDEC.

Este cuadro es expresión de la transformación de la estructura de la clase obrera en Argentina que pasa de una forma relativamente homogénea a una más fragmentada y a la expansión de una población sobrante para las necesidades medias de acumulación. La recuperación económica posterior a la crisis de inicios de los 2000 se ha expresado, como vimos, en una caída del desempleo abierto. Sin embargo, una parte importante del crecimiento del empleo se debe al aumento del trabajo precario y/o con salarios de miseria. La novedad de la década es que tener empleo formal no necesariamente implica tener salarios acordes a la reproducción normal de los trabajadores.

Este movimiento sugiere un pasaje de la sobrepoblación relativa abierta (desocupación) a la estancada. En palabras de Marx, la misma

“constituye una parte del ejército obrero activo, pero su ocupación es absolutamente irregular, de tal modo que el capital tiene aquí a su disposición a una masa extraordinaria de fuerza de trabajo latente. Sus condiciones de vida descienden por debajo del nivel medio normal de la clase obrera y [es] esto, precisamente, lo que convierte a esa categoría en base amplia para ciertos ramos de explotación del capital. El máximo de tiempo de trabajo y el mínimo de salario la caracterizan” (Marx, 2000: 801).

Es decir que si bien durante los años de bonanza bajo los cuales gobernó el kirchnerismo la clase obrera recuperó una parte del empleo, sigue siendo sobrante para el capital.

Esta situación explica que en un contexto de crecimiento económico y de disminución de la desocupación, el salario real crezca pero sin llegar a recuperar los valores anteriores. Explica también la masificación de las PTI, incluida la Asignación Universal por Hijo y el ProGrEsAr. Dada la imposibilidad de satisfacer el conjunto de sus necesidades vía su participación en el mercado, millones de familias obreras no tienen forma de reproducirse sino es a través de la asistencia estatal. No solo desocupados, sino todos aquellos a quienes el capital solo puede emplear a costa de bajos salarios, convirtiéndose en complemento del salario. Los datos aportados por el Ministerio de Trabajo van en este sentido cuando señalan que el 43,6% de los beneficiarios de la AUH corresponde a población ocupada, el 50,5% a obreros inactivos y el 5,9% a desocupados. De los inactivos, el 87% son mujeres y, de ellas, solo el 21% es “jefe de hogar”. Estos números no llaman la atención si se tiene en cuenta, por una parte, que el mercado de trabajo ofrece peores condiciones para las obreras mujeres que para los varones y, por la otra, que muchas mujeres de la clase obrera deciden ser “amas de casa” no porque no necesiten empleo, sino porque resulta más rentable ahorrarse el costo del cuidado de niños y ancianos. En cuanto a los desocupados que perciben AUH, el 8,9% es el principal aportante al hogar, aunque no necesariamente el único. Aun cuando la mayoría de los beneficiarios sean mujeres inactivas, expresa que el salario de su pareja no alcanza para sostener a toda la familia. No solo no es la única fuente de ingresos, sino que tampoco es la principal. Los ingresos laborales por adulto equivalente de los perceptores de AUH llegan a poco más del 74%. Que la AUH represente casi el 26% de los ingresos expresa, por un lado, lo bajo de su monto. Por el otro, ese 26% en el total de los ingresos da cuenta de su importancia relativa dados los bajos ingresos obtenidos por la vía laboral.

7. Hacia una explicación parte II: las determinaciones más generales de la expansión de las PTI

Una vez abordadas las determinaciones más inmediatas, nos concentramos en las determinaciones más generales de la forma en que se reproduce el capital en nuestro país y de la coyuntura particular en la que se implementan las políticas analizadas. Si tomamos la evolución de la industria como indicador general, diferentes estudios han mostrado que la capacidad de los capitales que acumulan en Argentina se encuentra por debajo de la productividad media mundial. Por ejemplo, comparado con la industria norteamericana nuestro país mantiene niveles históricos de productividad en torno al 60%. Esto, sin embargo, no impide que los capitales locales alcancen una tasa de ganancia similar a la de Estados Unidos. ¿Cómo es esto posible? La primera respuesta se halla en las transferencias que reciben del sector primario agrario y la segunda en la posibilidad de pagar salarios por debajo de los que corresponden a la reproducción normal de los trabajadores. Estas fuentes de compensación permiten la igualación de las tasas de ganancia y dan la apariencia de que nuestro país es un espacio de acumulación donde los capitales se valorizan normalmente.

El kirchnerismo se monta sobre la base de la expansión de la población sobrante que profundizó la crisis de 2001-2002 que permitió aumentar la tasa de explotación por la vía de disminuir los salarios reales y sobre el posterior aumento del precio de la soja.

El crecimiento económico relativo que ha vivido el país (y que ya muestra señales claras de agotamiento) no es la base de un nuevo “modelo” de crecimiento, sino la forma histórica de reproducción de capital de nuestro país en la que la existencia de la población sobrante ha devenido en condición para la acumulación de sus ineficientes capitales.

8. Conclusiones

Algunos autores plantean que estas nuevas PTI tendrían como positivo el reconocimiento de la necesidad de mecanismos de integración por fuera de las relaciones salariales. La realidad es que esto pone en evidencia que el carácter sobrante de la población a la que alcanza ha devenido en un rasgo estructural del capitalismo argentino. Si por una parte las transferencias realizadas son condición necesaria de vida para millones de seres humanos e imponen el piso salarial real, por la otra y al mismo tiempo se convierten en una transferencia mediada al capital ineficiente que emplea a esta fuerza de trabajo en

condiciones precarias. Con ellas la burguesía argentina se ahorra el desembolso de una parte necesaria para la reproducción de la clase obrera, funcionando como un subsidio al salario (capital variable) y, por tanto, como ganancia específica al capital individual. La expansión de las PTI es la contracara de la necesidad de la forma en que se acumula el capital en Argentina y su implementación funciona como autodenuncia de lo que el capitalismo argentino y sus representantes políticos tienen para ofrecer a la clase obrera a comienzos del nuevo siglo: solo miseria. La expansión de las PTI es expresión de la forma que adquiere la “cuestión social” en Argentina en la última década, parte constitutiva de un “modelo” que se sostiene sobre la degradación cada vez más profunda de la clase obrera local.

Para el Estado, su financiamiento no representa un problema. Por un lado, porque como vimos se descarga sobre los hombros de la misma clase obrera. Por el otro, porque si bien el conjunto del gasto asistencial viene creciendo, su peso en el conjunto del gasto público sigue siendo bajo. Incluso, en el contexto de la crisis fiscal actual, si la situación política lo amerita, posiblemente encontremos organismos internacionales dispuestos a ofrecer créditos blandos para este fin (como ya vimos que lo hizo el Banco Mundial en 2011).

Para la clase obrera es un paliativo que, sin embargo, no va a poder evitar la crisis, pues aun suponiendo el mantenimiento en sus niveles de ingreso, sin empleo, aunque sea precario, sin salario, aunque sea bajo, no hay forma de que estas familias logren reproducirse. Y nada parece mostrar que haya posibilidades de sostener el nivel de empleo alcanzado en la “década ganada”. De hecho, la caída en el nivel de desempleo, observada en el último trimestre de 2013 (y festejada por el gobierno), no se basa en la creación de empleo, que se mantiene en caída desde el segundo trimestre de 2013, sino en la caída de la tasa de actividad. Es decir, que empieza a observarse el “efecto desaliento” presente en toda crisis por el cual la gente no busca trabajo. Asimismo se observa un aumento de las suspensiones y despidos, en especial en la industria automotriz, metalúrgica y electrónica. Esta realidad posiblemente sea más cruda para las ramas que incorporan mayormente fuerza de trabajo en negro y con bajos salarios, como son la construcción y el servicio doméstico, altamente sensibles a los contextos de crisis.

Las potencialidades abiertas por la devaluación de 2002, el aumento de la tasa de explotación que significó, la puesta en marcha de la capacidad ociosa de una industria quebrada y un altamente favorable contexto internacional parecen estar llegando su fin. Por ello, no se trata simplemente de defender las transferencias de los planes asistenciales (aunque haya que hacerlo) ni de luchar por aumentar su cobertura y sus montos (aunque sea una necesidad), el problema es que estos subsidios no cambian el carácter de sobrante de la población a la que se dirigen. Resolver esta situación solo será posible si cambian las bases sobre las que se acumula el capital en nuestro país a partir de un proceso de centralización del capital en manos de la clase obrera. La organización del movimiento piquetero con una estrategia socialista sigue por la tanto a la orden del día.

Referencias bibliográficas

Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2009): "El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina", Documentos del CEIL-PIETTE, CONICET, Buenos Aires.

Alvarez Prieto, N. (2011): "Hacia una historia reciente de la violencia en las escuelas. La escuela en tiempos de crisis: Argentina, 1995-2005", en XII Jornadas Interescuelas, Departamento de Historia, Universidad Nacional de Catamarca, Facultad de Humanidades, Catamarca.

ANSES (2013): "Asignación Universal por Hijo para la protección social", Boletín Cuatrimestral, 1° cuatrimestre.

Banco Mundial (2011): Comunicado de prensa, n° 2011/362/LAC. 10/3/2011. Disponible en <http://goo.gl/IOBSKN>.

Bertranou, F. (coord.) (2010): Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares, OIT-Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa, Buenos Aires.

Bustos, J.M. y S. Villafañe (2011): "Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo", Documento de trabajo, Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica, SSPTyEL.

Cabrera, C. (2012): "Lo universal de la Asignación Universal por Hijo en el Conurbano Bonaerense", en Second ISA FORUM of Sociology.

Cogliandro, G. (2010): "El programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social y los cambios en los Programas de Transferencias Condicionadas", Apuntes 12, Fundación Siena.

Colombo, P. (2012): "Evaluación de diseño de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social", Tesis III Máster Latinoamericano de Evaluación de Políticas Públicas, Universidad Internacional de Andalucía.

Cortez, R., F. Groisman y A. Hoszowski (2008): "Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas", en Realidad Económica, nº 202, Buenos Aires.

Danani, C. y S. Hintze (2010): "Reformas y Contrarreformas de la Protección Social: la Seguridad Social en la Argentina en la Primera Década del Siglo", en Reflexión Política, vol. 12, núm. 24, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Bucaramanga, Colombia, diciembre, pp. 18-29.

De Luca, R. (2008): Brutos y baratos. Descentralización y privatización en la educación argentina (1955-2001), Ediciones ryr, Buenos Aires.

Fernández de Kirchner, C. (2014): "Apertura el 132º período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional: palabras de la Presidenta de la Nación", disponible en <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/27266-apertura-el-132o-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>.

Ferreres, O. (2011): Dos siglos de economía argentina, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires.

Freytes Frey, A. y C. Cross (2005): "Políticas sociales y tradiciones ideológicas en la constitución de los movimientos de trabajadores desocupados", en 7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET.

Garganta, S. y L. Gasparini (2012): "El Impacto de un Programa Social sobre la Informalidad Laboral: El Caso de la AUH en Argentina", Documento de Trabajo del CEDLAS, nº 133, La Plata.

Gasparini, L. y G. Cruces (2010): "Las asignaciones universales por hijo en argentina impacto, discusión y alternativas", en Económica, La Plata, Vol. LVI, Enero-Diciembre.

- Grassi, E. (2012): "Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades", en Revista Ciencias Sociales, n° 135-136, pp. 185-198.
- Guerrero, D. (2008): Historia del pensamiento económico heterodoxo, Ediciones RyR, Buenos Aires.
- Hintze, S. y Costa, M.I. (2011): "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección", en Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, pp. 153-188.
- INDEC (2012). "Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total. Historia, forma de cálculo e interpretación", Documento del MEcon, Buenos Aires, 2012.
- Iñigo Carrera, J. (2008): Trabajo infantil y capital, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Jiménez, M. (2011): "Caracterización del trabajo independiente en Argentina", en Bertranou, F. y R. Maurizio (eds): Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina, Buenos Aires, OIT, pp. 39-94.
- Kennedy, D. (2011): Economía Política de la Contabilidad Social Vínculos entre la teoría de la riqueza social y sus formas de cuantificación, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Lindemboin, J., D. Kennedy y J. Graña (2010): "El debate sobre la distribución funcional del ingreso", en Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales, vol. 49, n° 196, pp. 541-571.
- Logiudice, A. (2011): "Pobreza y neoliberalismo: la asistencia social en la Argentina reciente", en Entramados y perspectivas, vol. 1, n° 1, enero-junio, Buenos Aires, pp. 61-90.
- Lucero, Marcelo (2013a): "Estado, intervención y pobreza en la Argentina de la última década", en XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, Universidad Nacional de San Juan, San Juan.
- Lucero, Marcelo (2013b): "Repensando la Lógica del Sistema de Asignaciones Familiares como política de igualdad", en V Encuentro Internacional de Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Marx, K. (2000): El Capital. El proceso de producción del capital, Tomo I, Vol. 3, Siglo XXI, México.

Mazzola, R. (2012): Nuevo paradigma: La Asignación Universal por Hijo en la Argentina, Prometeo, Buenos Aires.

Ministerio de Economía (2009): "Asignación Universal por Hijo en Argentina", Nota Técnica n° 23, perteneciente al Informe Económico n° 70, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Programación Económica, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Buenos Aires.

Ministerio de Educación de la Nación (2011): Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Ministerio de Educación, Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012): Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Segundo trimestre, Buenos Aires.

Molina, E. y R. Salim (2011): "Continuidades y rupturas en la política social argentina. Asignación Universal por Hijo", Tesis de Grado, Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Neffa (coord.) (2008): La informalidad, la precariedad laboral y el empleo no registrado en la provincia de Buenos Aires, CEIL-PIETTE, Ministerio de Trabajo.

Repetto, F. y G. Díaz Langou (2010): "Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación", en Documento de Políticas Públicas, n° 88, CIPECC, Buenos Aires

Roca, E. (2011): "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares", en Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Seiffer, T. (2010): La miseria del capital. El papel de la política social en la reproducción de la sobrepoblación relativa, Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, inédita.

Seiffer, T. (2011): "La lucha de clases y la política de asistencia en Argentina, 2002-2007", en Mallardi, M., L. Madrid y A. Oliva: Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo

y políticas de asistencia, Carrera de Trabajo Social, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, pp. 49-75.

Seiffer, T. (2012): "De nuestro bolsillo. El financiamiento obrero al Estado capitalista bajo el kirchnerismo y sus límites", en *El Aromo*, nº 67, Julio-Agosto, pp. 22-23.

Seiffer, T. (2013): "Bases de la asistencialización de la Política Social en Argentina (1980-2010)", *Documentos de Trabajo Social*, nº 51, Málaga, pp. 69-88.

Seiffer, T. (2014): "Jóvenes Baratos. El Plan PROGRESAR y los límites del capitalismo argentino", en *El Aromo*, nº 77, Marzo-Abril, p. 23.

Seiffer, T. y J. Matusevicius (2010): "Formas de la sobrepoblación relativa y políticas sociales: la política asistencial durante el primer gobierno kirchnerista (2003-2007)", en *Razón y Revolución*, nº 20, ediciones ryr, Buenos Aires, 2º semestre.

Seiffer, T., J. Kornblihtt y R. De Luca (2012): "El gasto social como contención de la población obrera sobrante en Argentina y Venezuela durante el kirchnerismo y el chavismo (2003-2010)", en *Cuadernos de Trabajo Social*, Escuela Universitaria de Trabajo Social, Universidad Complutense de Madrid, Vol. 25-1, pp. 33-47.