



## **Programas de Transferencia Condicionada en contextos de profundización del neoliberalismo: experiencias en Argentina y Chile**

**Por Mariana Gabrinetti<sup>1</sup>, Claudia Campillo<sup>2</sup>, Mariángeles Calvo<sup>3</sup> y Agustina Favero Avico<sup>4</sup>**

### **Resumen**

El presente artículo se enmarca en el proyecto “Programas de transferencia condicionada en Argentina y Chile: análisis en perspectiva comparada 2004-2018” que realizamos con la dirección de Mariana Gabrinetti y co-dirección de Gabriela Rubilar en el marco del Programa de Fortalecimiento de la investigación y posgrado en Trabajo Social.

El objetivo general de dicho proyecto es analizar la experiencia en perspectiva comparada de los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) en Argentina y en Chile (2004-2018) considerando su impacto económico y social en la población receptora.

En esta oportunidad presentaremos avances de la investigación considerando particularmente los posicionamientos asumidos desde la perspectiva neoliberal en torno a dos dimensiones específicas que atraviesan a los PTC: por una parte, las formas de concebir a los sujetos destinatarios de dichos programas; por otra, las particularidades que asumen las transferencias de ingresos propias de los programas considerados en contexto de profundización del régimen neoliberal. El análisis realizado de los PTC en Argentina y Chile lo presentaremos en clave histórica y comparativa, a partir del abordaje y análisis de fuentes de datos secundarias.

---

<sup>1</sup> IETSyS. FTS-UNLP. [mgabrinetti@yahoo.com.ar](mailto:mgabrinetti@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> Departamento de Trabajo Social, Universidad de Chile. [claudiacampillo@gmail.com](mailto:claudiacampillo@gmail.com)

<sup>3</sup> IETSyS. FTS-UNLP. [mariangeles68@hotmail.com](mailto:mariangeles68@hotmail.com)

<sup>4</sup> IETSyS. FTS-UNLP. [agustinafavero@hotmail.com](mailto:agustinafavero@hotmail.com)

**Palabras Cave:** Políticas sociales comparadas – programas de transferencia condicionada – Perspectiva de derechos

## **Introducción**

El presente artículo se enmarca en el proyecto “Programas de transferencia condicionada en Argentina y Chile: análisis en perspectiva comparada 2004-2018” que realizamos con la dirección de Mariana Gabrinetti y co-dirección de Gabriela Rubilar en el marco del Programa de Fortalecimiento de la investigación y posgrado en Trabajo Social. El objetivo general de dicho proyecto es analizar la experiencia en perspectiva comparada de los programas de transferencia condicionada de ingresos (PTC) en Argentina y en Chile (2004-2018) considerando su impacto económico y social en la población receptora<sup>5</sup>.

Los programas de transferencia condicionada de ingresos se han implementado en la región de América Latina a partir de los noventa asumiendo diferentes características en torno a los niveles de desarrollo que hayan alcanzado previamente los sistemas de protección social (Clemente y Maglioni, 2016).

En el caso argentino, podemos distinguir la particularidad de la AUH: por una parte, la podemos considerar como complementaria del régimen de asignaciones familiares<sup>6</sup>; por otra, como parte de las intervenciones del Estado para enfrentar a la pobreza y en este sentido la analizamos como continua al Programa Familias por la Inclusión Social (PF).

Habiendo realizado esta aclaración, en esta oportunidad consideraremos por el caso argentino, a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por el caso chileno, el programa Chile Solidario y su versión mejorada, el programa Ingreso Ético Familiar (IEF).

Específicamente, analizaremos los enfoques que asume la perspectiva neoliberal en torno a dos dimensiones que atraviesan a los PTC: las formas de concebir a los sujetos destinatarios de dichos programas y las particularidades que asumen las transferencias de ingresos en contexto de profundización del régimen neoliberal.

---

5 En el marco de la investigación en el caso argentino nos centramos en el Plan Familias por la Inclusión Social y la Asignación Universal por Hijo y en caso chileno el estudio comparado tiene como referente al Programa Puente, al sistema Chile Solidario, y al Subsistema de Seguridades y Oportunidades.

6 La AUH tiene entre sus objetivos la ampliación de la cobertura de las asignaciones familiares bajo la perspectiva de complementar la lógica de protección social orientada a los hijos/as menores de 18 años –a excepción de casos de discapacidad, en los que no se presenta límite de edad-, cuyos padres se encuentran sin trabajo, se desempeñan en la economía informal, empleadas domésticas o monotributistas sociales.

## **Asignación Universal por Hijo (AUH): continuidades y rupturas en el marco de un contexto neoliberal**

La AUH fue creada en 2009 (decreto 1602/09) bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Revisando sus antecedentes directos, podemos identificar al Programa Familias por la Inclusión Social. Este último fue creado por el decreto N° 1506 en 2004; se trataba de un programa de transferencia condicionada de ingresos cuyas receptoras han sido mayormente mujeres, -embarazadas o madres de niños, niñas, jóvenes de 19 años-; en el marco de este programa, se requería para las receptoras cumplir con condicionalidades como el cumplimiento de controles de salud y calendario de vacunación obligatorio y la certificación de escolaridad de sus hijos e hijas<sup>7</sup>.

En las trayectorias de los sujetos receptores en el marco de programas sociales, en el año 2004 en forma simultánea a la creación del PF también se origina el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), como salida del Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados (PJJHD) creado en el año 2002 en el marco de la emergencia social en Argentina. El PJJHD había sido diseñado en un momento de crisis, atendiendo a una situación coyuntural; este programa alcanzó a tener más de 2 millones de receptores, siendo su mayor parte mujeres (Neffa, 2011). Ante la salida de la situación de crisis, con el gobierno de Néstor Kirchner se modifica el enfoque prevaleciente sobre las políticas sociales, instaurándose una perspectiva de derechos en la planificación y ejecución de programas sociales. Así, en 2004 se propone transferir a las y los receptores de acuerdo a dos criterios dominantes: uno, el de empleabilidad -entendiendo por éste la potencialidad de ingreso al mercado laboral-; otro, el de vulnerabilidad social. La lectura recayó en que las mujeres pobres, con hijos e hijas a cargo, con bajo nivel de instrucción formal eran consideradas vulnerables; esta población es la que fue traspasada -o traspasó- al PF.

Desde una perspectiva de análisis se considera que el PF fue diseñado bajo un enfoque de derechos, apartándose de la noción de beneficiarios, sin simplificar al sujeto como receptor pasivo y mero receptor de un beneficio para pasar a considerarlo como un sujeto activo y partícipe de la política social. En este sentido, identificamos una serie de transformaciones referidas a la concepción de sujetos: 1. se elimina la contraprestación que efectuaban las mujeres destinatarias del PJJHD; 2. como

---

7 El programa tenía dos componentes: 1) Ingreso no remunerativo: se entregaba un subsidio a las familias que reunían los requisitos previamente definidos, en la medida que el total de ingresos del hogar no superara el monto del salario mínimo, vital y móvil. 2) Promoción familiar y comunitaria: se buscaba promover acciones de promoción en cuatro líneas principales: i) educación, ii) salud, iii) capacitación para el trabajo, y iv) desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes.

condicionalidad, se le asignan a las mujeres tareas vinculadas al cuidado, reforzando de este modo el rol construido tradicionalmente al género femenino; 3. con el PF a las mujeres receptoras que habían estado anteriormente inscritas en el PJJHD se las exime del cumplimiento de las contraprestaciones que llevaban a cabo en el ámbito comunitario; aspecto que incidió en una parte de las receptoras usara ese tiempo para trabajar y generar así un ingreso extra al hogar. Es de destacar que la inscripción en el PF era incompatible con un trabajo registrado, por lo cual las destinatarias que se desempeñaban laboralmente lo hacían en el sector de trabajo informal y usualmente como trabajadoras de casas particulares (Gabrinetti y Burone, 2010; Gabrinetti, 2013). Esta limitación de convivencia del PF y un trabajo registrado reforzaba en esa coyuntura la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban las mujeres receptoras.

En relación a las condicionalidades del PF así como los requerimientos en términos de salud y escolaridad que asume la AUH para los hijos e hijas de los receptores, ambos se sostienen sobre la base de la teoría del Capital Humano (Rodríguez Enríquez, 2011), donde lo que se procura es quebrar el círculo de pobreza, de dichos niños y niñas. Se considera en el marco de las condicionalidades educativas y de control de salud, que la asistencia escolar posibilita el ascenso social y acumulación de capital cultural; en este sentido, se parte del supuesto de que es necesario promover ciertos comportamientos y actitudes en las familias -vinculadas al capital educativo y condiciones básicas de salud- para interrumpir el círculo de la pobreza (Rodríguez Enríquez, 2011).

Consideramos que desde un enfoque integral, la AUH gesta un piso de derechos que trae consigo un nuevo paradigma de protección social, ampliando los niveles de cobertura de las asignaciones familiares al incluir hijos e hijas de padres insertos en el mercado informal, así como monotributistas y empleadas domésticas. Por otro lado, a partir de la ejecución del PF (2004) y la AUH (2009) se define una nueva concepción del sujeto que es receptor de dichas intervenciones sociales, entendiéndolo como sujeto de derechos, buscando garantizar el acceso a derechos básicos desde un enfoque universal que busca ampliar la protección y seguridad social, enfrentando lógicas asistencialistas y focalizadas de la política social, que en períodos previos contribuyeron a ampliar las brechas de la desigualdad social.

Por otro parte, considerando que la AUH integra el sistema de seguridad social y está destinada a niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAyJ) menores de 18 años, identificamos situaciones en donde se presentan ciertas limitaciones e incluso, contradicciones con la concepción de universalidad. Si bien se conformó en 2016 una

“Red Integral de Protección Social de Niños y Jóvenes”, creado por Desarrollo Social y ANSES, que buscó extender el alcance de la AUH a todos los niños y niñas que aún no hubieran accedido o para que recuperaran este derecho adquirido por ley (ANSES, 2016), para el grupo que se encuentra bajo el cuidado de uno de sus progenitores que no sea el titular de la asignación, o bien a cargo de un familiar o referente afectivo, advertimos restricciones para garantizar su cobro. La situación se agrava en las situaciones de NNyJ sin cuidados parentales<sup>8</sup>, tanto en situación de institucionalización como viviendo con familias ampliadas. En este sentido, observamos que resultan escasas las gestiones impartidas por autoridades judiciales y/o administrativas que impliquen el cambio de titularidad en el cobro, de manera que la asignación se deposite en una cuenta judicial a nombre de la niña, niño o adolescente. Asimismo, relevamos escasas experiencias de articulación entre los organismos pertenecientes al Sistema de Protección Integral de Derechos y ANSES tendientes a identificar y difundir las herramientas disponibles para garantizar la cobertura de seguridad social de este grupo que no se encuentra bajo el cuidado de sus progenitores. Entendemos que esta cuestión está ligada a obstáculos legales, organizativos y culturales del propio Sistema de Protección, caracterizado por la precariedad de sus políticas (Favero Avico, 2019).

A partir de la gestión de gobierno de la Alianza Cambiemos, la AUH se mantiene pero enfrenta el desfinanciamiento, aspecto que ubica a los sujetos receptores en una posición de mayor vulnerabilidad social. En efecto, una de las consecuencias es la insuficiencia de poder adquisitivo para acceder a cubrir la Canasta Básica Total; esta situación se agrava a partir de la devaluación de los montos producto de los procesos inflacionarios intensificados en dicho contexto. De acuerdo al informe elaborado por la CTA en febrero de 2019, aún con los incrementos provenientes de la aplicación de la ley de movilidad, no se llega a recuperar el deterioro sufrido debido a que el índice de precios aplicado (IPC) no alcanza a los niveles inflacionarios de los sectores de menores ingresos, que fue aún mayor<sup>9</sup>. En relación a los requerimientos en términos de salud y educación, observamos una restricción en las condiciones de acceso y un deterioro en la

---

<sup>8</sup>Entendiendo bajo esta denominación a “aquellas/os que se encuentran separadas/os de su medio familiar (familia de origen, nuclear y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios) por haber sido alcanzados por una medida de protección excepcional decidida por el organismo administrativo o judicial ante situaciones de vulneración de derechos y que residen “transitoriamente” en dispositivos de cuidado formal familiar (“de acogimiento”) o residencial/institucional (“hogares”); en virtud de una medida de protección de derechos dictada de conformidad con los artículos 33 y siguientes de la ley 26.061 o de la normativa aplicable en el ámbito local (Art. 2, Ley 27364).

<sup>9</sup>El gobierno ofrece a través de ANSES créditos a los receptores de la AUH (a excepción de monotribustistas), generando de este modo la situación de endeudamiento en esta población.

calidad de la atención en salud, puesta en evidencia en la degradación del Ministerio de Salud de la Nación al rango de Secretaría, con las implicancias que esto trae en términos presupuestarios, entre otros aspectos. Respecto a la condicionalidad educativa, se presenta un aumento en la asistencia a escuelas de NNAyJ pertenecientes a familias en situación de vulnerabilidad social. En este sentido, se reconocen avances en términos de aumento de la matrícula y asistencia escolar acompañado de disminución de la deserción escolar. Sin embargo, estos avances varían según grupos etarios, -ya que es diferente el impacto en el nivel primario y en el secundario-; también difiere en función del período considerado. Para el período 2010-2014 se registra un impacto significativo en el aumento de la asistencia escolar, particularmente en jóvenes de entre 15 y 17 años comparativamente al período 2004-2009, en el cual aún no existía la AUH. Mientras que en la actualidad, en la población de jóvenes que ingresa tempranamente al mercado de trabajo, se observa que se dificulta la permanencia en el sistema educativo (Calvo, 2018).

### **El Subsidio Único Familiar, Chile Solidario y el Ingreso Ético Familiar: la evolución y continuidad del modelo neoliberal de superación de la pobreza**

Chile ha sido considerado como un modelo a seguir por su exitosa estrategia económica, que se deriva de su exitosa aplicación, evolución y resultados del modelo neoliberal. Pues de acuerdo con Contreras (2018) se ha transitado de un modelo Estado-céntrico a un modelo Mercado-céntrico, especialmente se movió de un modelo situado en la escuela de Chicago -en la dictadura- hacia el modelo de Boston -en la transición a la democracia-.

En este marco, las políticas sociales chilenas se caracterizaron por la creciente importancia de los programas focalizados. Mediante esta estrategia, Chile redujo sus porcentajes de pobreza del 40% al 18% en 2003 (Neilson, 2008, citado en Reininger y Villalobos, 2018) manteniendo sin cambio, sus niveles de pobreza extrema.

El gobierno de corte neoliberal desde la época de la dictadura de Pinochet, ha promovido condicionar el diseño de programas sociales, como una forma de promover conductas que potencien el desarrollo de las personas y la superación de la pobreza. En sus comienzos, fue el Subsidio Único Familiar (SUF) en 1981, en 2004 Chile Solidario y en 2012 el programa Ingreso Ético Familiar (IEF) (Troncoso y Henoch, 2013, p. 8).

La Ley No. 18.020 de 1981 promulga la creación del Subsidio Único familiar con el fin de combatir la pobreza; la transferencia monetaria se entregaba mensualmente por cada miembro del hogar menor de 18 años o personas con algún grado de invalidez

y las mujeres embarazadas. En 1996 se hacen adecuaciones al programa que introducen el concepto de condicionalidad considerando la asistencia escolar, sustentadas en la Ley No.19.454 y se establecen como criterios de focalización un puntaje menor a 11.734 puntos en la Ficha de Protección Social y tener actualizada el carnet de niño sano<sup>10</sup>.

En 2002 se crea el Programa Puente como una ambiciosa estrategia que incluía una multiplicidad de programas que, sin embargo, ante las críticas por sus bajos resultados en la reducción de la pobreza extrema (Reininger y Villalobos, 2018) especialmente lo que se refiere a la mejora de los ingresos autónomos y empleabilidad, dio paso a la creación en 2004 de Chile Solidario<sup>11</sup>, no obstante, desde Puente se incorpora el concepto de multidimensionalidad de la pobreza, incluyendo además de salud y educación, al empleo como un elemento sustancial para la superación de la pobreza extrema, mediante la formación de competencias de todos los miembros del hogar no solo de los niños; sin embargo, un gran problema era “la intensificación del trabajo de las mujeres (...) teniendo como resultado perverso, el estado social termina haciendo responsable a las propias receptoras de superar las desigualdades de género de las que ellas mismas son las principales afectadas” (Tabbush, 2010, p. 269) y más aún las mujeres deben orquestar el aumento de las capacidades individuales y colectivas de todos los miembros del hogar (Tabbush, 2011).

El Ingreso Ético Familiar (IEF) reemplazó formalmente en 2013 a Puente y Chile Solidario, manteniendo algunos componentes de su estructura básica, como el acompañamiento psicosocial realizado por trabajadores sociales, pero con un predominio de las transferencias monetarias (Reininger y Villalobos, 2018). El IEF está dirigido a las familias en pobreza extrema, e incorpora la novedad de tres tipos de transferencias: aquellas que se otorgan por estar en condición de pobreza y que son no condicionadas (Dignidad), las transferencias condicionadas a la asistencia escolar de niños menores entre 6 y 18 años y el control de salud para menores de 6 años (Deberes) y, finalmente, las transferencias condicionadas a acreditar el programa laboral o la enseñanza media en los adultos (Logros) (Troncoso y Henoch, 2013).

Nominalmente el programa IEF cambió al Programa Familias en el año 2016 en situación de pobreza externa y vulnerabilidad- dentro del subsistema Seguridades y Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social<sup>12</sup>, aunque el cambio de nombre no

---

10Lo que representaba el 40% de la población más vulnerable (Troncoso y Henoch, 2013, p. 10).

11Mediante la Ley No.19.949.

12 Este programa se enmarca en el Sistema Intersectorial de Protección Social, específicamente al Subsistema de Seguridades y Oportunidades cuyo diseño está normado por la Ley no. 20.595. Busca que las familias superen su condición de extrema pobreza y consiste en una estrategia de acompañamiento y provisión de recursos de apoyo que se adapta a las características particulares de los usuarios, la cual dura 24 meses.

representó un cambio en la metodología o estructura del programa (Vargas, Cueva y Medellín, 2017). De acuerdo con los reportes de evaluaciones realizadas, no existe información suficiente para conocer el impacto de los componentes de acompañamiento psicosocial y acompañamiento sociolaboral, lo cual es importante ya que, aunque es el programa que actualmente funciona a nivel nacional, no es posible conocer los efectos de las intervenciones realizadas<sup>13</sup>. De acuerdo con Navarro, Gujardo y Marcelo (2016)

“se tienen observaciones sobre la importancia de las transferencias condicionadas en educación y salud, ya que el país cuenta con altos niveles de cobertura... por lo que se podría inferir que en términos agregados es probable que las condicionantes establecidas no tengan un impacto significativo” (p. 8).

Sin embargo, no se tiene un consenso respecto a los efectos del programa en el componente educativo, Saver (2013, p. 38) al analizar los efectos del IEF en este componente, encuentra que es positivo y estadísticamente relevante, desafortunadamente existe una escasez de estudios empíricos del IEF debido a la falta de acceso a información.

Existen evaluaciones de corte cualitativo que dan una idea de la situación actual de los usuarios de este programa, Contreras señala que

“La negación de la pobreza se vincula con una fuerte internalización del paradigma neoliberal en Chile. En un contexto exitista y competitivo como el chileno, nadie quiere ser asociado con la categoría de pobre, lo cual además lleva un estigma, y es asociado con la delincuencia, la drogadicción, todas connotaciones negativas” (2018, p. 185).

Así, la estigmatización de la pobreza y la participación en programas de transferencias gubernamentales tiene implicaciones significativamente negativas en la sociedad chilena actual.

Por otro lado, el análisis del diseño del IEF muestra la profundidad de la racionalidad neoliberal al centrarse en la formación de competencias y producción de capital humano que permitan el acceso exitoso a los mercados laborales, partiendo de la idea de que es precisamente el trabajo formalizado la mejor forma de superar la pobreza. Las implicaciones a nivel subjetivo de la racionalidad del mercado en las mismas definiciones de las capacidades individuales de las personas, implica una intervención paternalista del Estado al ser quien promueva su desarrollo ante la incapacidad de los sujetos de lograrlo por sus propios medios. En este sentido, es necesario precisar que la inserción a los mercados laborales no necesariamente implica un camino a la mejora de los niveles de ingreso individual y su consecuente mejora en

---

13 “De los componentes 4 de transferencias y 5 de ofertas no se obtuvo información y las bases de datos entregadas presentaban inconsistencias....” (Navarro, Guajardo, y Marcelo, 2016, p. 8).

la calidad de vida o la superación de las condiciones de vulnerabilidad y pobreza, ya que la precarización del empleo y los bajos salarios son una constante a la que los sujetos se enfrentan de forma cotidiana.

### **La comparación como un camino para generar hipótesis sobre los PTC como operadores de la racionalidad neoliberal en Argentina y Chile**

El ejercicio de comparar resulta siempre un desafío para los científicos sociales, especialmente para aquellos que se dedican al análisis de la política pública, ya que en ésta confluyen de manera operativa dimensiones contextuales difícilmente comunes entre países, ya que incluyen el desarrollo histórico, cultural y político-administrativos propios de cada país. La rapidez del uso de los PTC los posicionó como elementos centrales de las políticas públicas en América Latina con una gran cobertura<sup>14</sup>. No obstante, las diferencias en sus diseños e implementación tienen un origen común, Feijoó y Davolos (2016) siguiendo a Fernández (2014) y Lavinas, (2014) señalan que éstos realizan una lectura de riesgos individuales abordados mediante mecanismos de protección individual, vistos ambos desde la perspectiva de la oferta e ignorando los determinantes macrosociales que las afectaban.

A partir de la idea de que la heterogeneidad en su implementación es resultado de diferentes niveles de profundización del modelo neoliberal de mercado en la política pública, es que resulta pertinente analizar desde una perspectiva comparada si efectivamente la hipótesis se sostiene.

Se debe considerar el método comparado, sus debilidades, oportunidades y fortalezas partiendo de la premisa de que se constituye en parte inherente del ejercicio de la investigación y del análisis de la política pública.

“Esta delimitación implica entender a la política pública como una teoría o hipótesis que desvela su alcance solo a partir de la implementación y en esa medida, adopta como característica la capacidad de prueba (o verificación que nos permite evaluarla, desecharla o transformarla)” (Guzmán-León, 2016, p. 3).

De acuerdo con Pliscoff y Monje (2003) el método de investigación comparada está asociado al estudio y la comparación de fenómenos sociales a distintos niveles de la estructura social, busca explicar las diferencias, así como las semejanzas entre países; explora patrones, procesos y regularidades existentes entre sistemas sociales. Al mismo

---

14 “Como resultado de esta evolución, en 2015 los PTC alcanzaban un quinto de la población de la región —132 millones de personas y 30 millones de hogares— con una inversión correspondiente al 0,33% del PIB regional, es decir 153 dólares per cápita” (Cecchini y Atuesta, 2017, p. 7).

tiempo, se interesa por el descubrimiento de tendencias y cambios de patrones previamente identificados. De esta forma intenta desarrollar proposiciones generales o hipótesis que puedan describir y explicar tales tendencias, sin por ello forzar la reducción de procesos diferentes a la uniformidad (Castiglioni, 1995). Para Ragin (1987, 2000), es un método causal-analítico, de este modo, permite dar cuenta de fenómenos complejos y de especificidades con lo cual hace posible trabajar con configuraciones determinadas.

Por tanto, el planteamiento de un ejercicio de análisis comparado de los programas de transferencias condicionadas tanto en Argentina como en Chile resulta prometedor en cuanto permite develar aspectos de los contextos sociopolíticos e institucionales que subyacen y moldean los tipos de diseño programático, sus alcances y sus limitaciones, como potenciales variantes que profundizan la visión de un modelo neoliberal del bienestar.

La comparación de los casos AUH y el IEF permite observar algunas similitudes en los discursos y objetivos de los PTC en ambos países y a la vez, distinguir diferencias respecto a cómo una misma intervención –como es el caso de la AUH- asume una orientación distinta bajo dos períodos de gobierno.

Haciendo foco particularmente en los aportes económicos de los PTC, podemos considerar que el giro de los gobiernos nacionales – populares, experimentados en Latinoamérica especialmente en Argentina (2003-2015) y Brasil (2003-2016) entre otros, procuraron la inclusión social en términos de derechos y en este marco también, la inclusión al mercado en la provisión de bienestar para los sectores vulnerables. Desde la perspectiva de derechos, la AUH extendió la cobertura del régimen de asignaciones familiares, atravesado por una concepción de sujeto de derechos. Asimismo, los montos que proveía la AUH desde sus orígenes en 2009 hasta fines de 2015, procuraban también la inclusión social ampliando la posibilidad de consumo por parte de sectores vulnerables. Entendemos que esta política se basaba en una nueva interpretación sobre el dinero público que circula hacia los sectores más relegados, que replanteaba el rol del mercado con relación a estos sectores. El aumento del consumo de los sectores populares, fue tomado como un indicador que –entre otras dimensiones-, daba cuenta del resultado de las políticas sociales y económicas. “El impacto de estas políticas se refleja en el hecho de que los hogares más pobres aumentaron cuatro veces su ingreso mensual medido en valores corrientes entre 2004 y 2013” (Wilkis y Hornes, 2017, p. 62-63).

Con el cambio de gobierno en Argentina a partir de diciembre de 2015, las políticas públicas asumen un marcado rumbo de orientación neoliberal. En efecto, si bien la AUH se mantiene con el gobierno de la Alianza Cambiemos, se produce un quiebre respecto a la concepción de sujeto de derechos que caracterizó a la etapa anterior. Los ingresos provenientes de la AUH se debilitan y pierden absolutamente el poder de acceso al consumo respecto a la etapa previa, a la vez que aumentan los niveles de desocupación y trabajo informal. Considerando las condicionalidades de la AUH en materia de salud y educación, es relevante precisar que la inversión del Estado en ambos sectores disminuye, afectando el acceso y reduciendo de este modo la calidad de los servicios en estas áreas, con consecuencias directas en la población receptora de la AUH.

Respecto al caso chileno, el modelo neoliberal continuó la profundización de su estrategia sin distinciones significativas entre los gobiernos de izquierda o derecha de turno, manteniendo la lógica centrada en el mercado como proveedor principal de la distribución de la riqueza y procurando la inserción exitosa de los usuarios de los PTC en los mercados de consumo, mas no así en el mercado laboral, lo que explica parcialmente el fracaso en la disminución de la pobreza extrema en ese país.

En ambos casos, subyace la idea de la importancia del ingreso como un elemento significativo que influye en la calidad de vida de las personas y especialmente en aquellas que enfrentan mayores condiciones de vulnerabilidad, donde las condicionalidades procuran quebrar el círculo de pobreza. En el caso argentino, se ha acompañado en los orígenes a la AUH con otras intervenciones del Estado procurando bienestar; en la actualidad estas intervenciones se encuentran desfinanciadas y/o debilitadas, alterando y reduciendo el nivel de protección social. Respecto al caso chileno, los PTC han tenido una función de fortalecimiento de los mercados; al respecto, Sandberg (2015) afirma que los PTC han complementado reformas orientadas al mercado, sin que significaran cambios estructurales o de redistribución.

### **Consideraciones finales**

Siguiendo la idea de que los PTC son “herramientas asistenciales de corto plazo (...) la mayoría de estos programas fueron ideados como estáticos para enfrentar el problema de pobreza estructural y su aplicación focalizada necesariamente limita su alcance” (Marchionni y Conconi, 2008, p. 39). En el caso argentino, en su etapa inicial la AUH fue acompañada con intervenciones estatales en distintas esferas (políticas laborales, económicas, sociales) desde una perspectiva de integrarlas en un sistema que

tendiera a cubrir distintos pisos de protección social y en pos de reducir la desigualdad bajo una perspectiva de derechos. En el caso chileno y en el argentino a partir del cambio de gobierno en diciembre de 2015, -etapa en la que se reorienta el sentido de las intervenciones estatales en materia de protección social-, los PTC se asientan en el supuesto de que las personas son responsables de su condición de vulnerabilidad.

De acuerdo con Chahbenderian (2018) en América Latina, las transferencias de dinero habilitan al sujeto destinatario el acceso al mercado para que gestione sus riesgos de forma privada. En las evaluaciones de impacto se resalta el efecto que tienen los PTC en términos de aumento del consumo de sus destinatarios (BID, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011) y, por ende, a través del efecto multiplicador operan como catalizadores de la actividad económica. En este sentido, podemos pensar que los PTC implementados en ambos países por gobiernos cuyas políticas tienen una orientación neoliberal, posibilitan ciertos niveles de consumo en el corto plazo, fortaleciendo el ingreso familiar de hogares vulnerables a través de las transferencias –aunque es de resaltar que de manera insuficiente para cubrir el acceso a un consumo básico-, por lo que nos preguntamos por la articulación que tienen los PTC en la superación de la pobreza y en la incidencia respecto a estimular el funcionamiento de los mercados. A través de los PTC implementados bajo regímenes neoliberales,

“la política social se desvincula de un discurso de derechos, donde el Estado y la sociedad no tienen ninguna responsabilidad frente a la pobreza y la desigualdad. Más que dignificar a los más desfavorecidos, la intención es hacerlos responsables de su situación y de no hacer lo suficiente por ellos mismos y sus familias” (Contreras 2018, p. 196).

La racionalidad neoliberal parece tener cautiva la idea de que es a través del mercado donde se generan las condiciones ideales de generación y distribución de la riqueza y, por lo tanto, es el espacio propicio para impulsar la superación de la pobreza. En la comparación realizada podemos advertir algunas similitudes entre el caso argentino y chileno pero también diferencias, en tanto los procesos históricos y los contextos de implementación de los programas considerados son diferentes. La etapa de gobiernos nacionales-populares (2003-2015) ha signado en Argentina modos de articulación de los PTC con otras políticas públicas desde la perspectiva de derechos. Aún con el actual gobierno de corte neoliberal, el proceso es diferente al chileno donde el modelo neoliberal se encuentra más afianzado y donde prevalece la articulación de los PTC con la esfera del mercado.

## Bibliografía

- ANSES (2016). Plan Nacional para Pueblos Indígenas (NPPI) del Proyecto Red de Protección Social de Niños y Jóvenes.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). *Así funcionan las transferencias condicionadas. Buenas prácticas a 20 años de su implementación*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8159/Asifuncionan-las-transferencias-condicionadas.PDF?sequence=7>
- Calvo, M. (2018). El Trabajo Social en las escuelas: desafíos en la intervención profesional con trayectorias escolares juveniles. Ponencia presentada en *X Jornadas de Sociología*. UNLP.
- Castiglioni, F. (1997). “La política Comparada”. En Pinto, J. (comp.). *Introducción a la Ciencia Política*. Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Cecchini, S. y Atuesta B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe Tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL, Santiago.
- Chahbenderian, F. (2018). Créditos y Transferencias: Una reflexión en torno a la expansión del Consumo en América Latina. En *Revista Novos Rumos Sociológicos*, N°8 vol. 5.
- Clemente, A. y Maglioni, C. (2016). La protección social. Tensiones conceptuales entre seguridad y ayuda social en clave regional. En *Revista Estado y Políticas Públicas* N°6, pp. 21-37. Disponible en: [https://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/1464676100\\_21-37.pdf](https://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2016/06/1464676100_21-37.pdf)
- -Contreras, C. (2018). Discursos de la pobreza: un análisis desde los programas de transferencias condicionadas en Chile y México. En *Revista Albores*, N° 2, pp. 160-203.
- CTA (2019). Fuerte deterioro de la asignación universal por hijo y la jubilación mínima. Disponible en: [http://ctanacional.org/dev/wp-content/uploads/2019/02/Asignacion universal por hijo y la jubilacion minima-FEB2019.pdf](http://ctanacional.org/dev/wp-content/uploads/2019/02/Asignacion%20universal%20por%20hijo%20y%20la%20jubilacion%20m%C3%ADnima-FEB2019.pdf)

- Favero Avico, A. (2019). *Los procesos de egreso de jóvenes en situación de institucionalización en la ciudad de La Plata. Una mirada desde el Trabajo Social*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/81552>
- Feijoó, M. y Davolos, P. (2016). Tres casos latinoamericanos de políticas de transferencia condicionada. En *Revista de Políticas Sociales*, N°4.
- Fernández, M (2014). Nuevas estrategias de inclusión económica. Innovando en las políticas contra la vulnerabilidad y la exclusión social. En *Tendencias en Foco*, N°28.
- Gabrinetti, M. y Burone, E. (2010). *Condiciones de trabajo de las mujeres que se desempeñan en el servicio doméstico remunerado y no registrado. Berazategui y Berisso, 2009 – 2010*. Buenos Aires, Ministerio Trabajo provincia Buenos Aires. Disponible en: [https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/categoriaA/07\\_GABRINETTI\\_BURONE\\_Condiciones\\_de\\_trabajo\\_de\\_las\\_mujeres\\_que\\_se\\_desempeñan\\_en\\_el\\_servicio.pdf](https://www.trabajo.gba.gov.ar/informacion/masse/categoriaA/07_GABRINETTI_BURONE_Condiciones_de_trabajo_de_las_mujeres_que_se_desempeñan_en_el_servicio.pdf)
- Gabrinetti, M. (2014). Programas sociales de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis de su implementación desde la perspectiva de los técnicos, profesionales y receptores. En *Empleo, desempleo & políticas de empleo*, N°20.
- Guzmán-León, A. (2016). Comparar para construir política pública en tiempos de globalización. *Revista iberoamericana de educación superior*, N°7, pp. 135-156. Recuperado en 18 de junio de 2019, de: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-28722016000300135&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-28722016000300135&lng=es&tlng=es).
- Henochoa, P. y Troncoso, R. (2013). Transferencias Condicionadas en Chile: Una Positiva Evaluación al Programa Ingreso Ético Familiar. En *Libertad y Desarrollo. Serie Informe Social*, N°139.
- Marchionni, M. y Conconi, A. (2008). ¿Qué y a quién? Beneficios y beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos. Documento de trabajo N°76, CEDLAS, La Plata. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu)

- Navarro, P., Guajardo, P y Marcelo, H. (2016). *Resumen Ejecutivo Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) Programa Familias en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad*. DIPRES, Santiago.
- Neffa, J.C. y Brown, B. (2011). Políticas públicas de empleo III 2002/2010. En *CEIL PIETTE CONICET*, N°7. Recuperado de [www.ceil-piette.gov.ar](http://www.ceil-piette.gov.ar)
- Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. En *New Left Review*, N°84.
- Pliscoff, C. y Monje, P. (2003). Método comparado: un aporte a la investigación en gestión pública. Ponencia presenta en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, realizado el 28, 29, 30 y 31 de octubre en Panamá.
- Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, University of California Press.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago, University of Chicago Press.
- Reininger, T. y Villalobos, C. (2018). CCTs and conditionalities: an exploratory analysis of not meeting conditional cash transfer conditionalities in Chile's Families Programme. En *Journal of Poverty and Social Justice*, vol. X.
- Rodríguez Enríquez, C (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿por dónde anda América Latina? En *CEPAL, Serie Mujer y Desarrollo*, N°109. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/S1100854\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5836/S1100854_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Sandberg, J. (2015). Transformative Social Policy in Development? Demystifying conditional cash transfers in Latin America. En *Dissertation Briefs series*, N°3.
- Saver, F. (2013). *Evaluación de la condicionalidad de transferencias monetarias sobre asistencia escolar*. Tesis de Grado de Magister en Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Tabbush, C (2010). Latin American Women's Protection after Adjustment: A Feminist Critique of Conditional Cash Transfers in Chile and Argentina. En *Oxford Development Studies*, N°4, vol. 38, pp. 437-459.

- Tabbush, C (2011). Género y Protección Social: las transferencias condicionadas de ingresos en Chile. En *Textos & Contextos*, N°2, vol. 10, pp. 258-273.
- Vargas, L., Cueva, P. y Medellín, N., (2017) ¿Cómo funciona Ingreso Ético Familiar? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en América Latina y el Caribe [How Ingreso Ético Familiar works? Best Practices in the Implementation of CCT...], <https://publications.iadb.org/handle/11319/8144>
- Wilkis, A. y Hornes, M. (2017) Negociando la inclusión al mercado de consumo. Los programas de transferencias condicionadas de dinero y el orden familiar, En *Civitas*, N° 1, vol. 17, pp. 61-78.



**CONTACTO**

Facultad de Trabajo Social

Tel: 0221 451 9705 / 452 5317 / 417 7547

[publicaciones@trabajosocial.unlp.edu.ar](mailto:publicaciones@trabajosocial.unlp.edu.ar)

[www.trabajosocial.unlp.edu.ar](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar)

Calle 9 esq. 63 - La Plata - Buenos Aires - Argentina

ISSN 2545 - 7721

# (entre dichos)

Intervenciones y Debates  
en Trabajo Social