



Distintas miradas, un mismo instrumento: la figura de las condicionalidades en la política social argentina.

Los antecedentes de un escenario actual*

Different views, the same instrument: the figure of the conditionalities in the Argentinean social policy. The background of a current scenario

Diferentes pontos de vista, o mesmo instrumento: a figura das condicionalidades na política social argentina. Os antecedentes de um cenário atual

Mora Straschnoy**

Recibido: 13.06.14

Revisión editorial: 23.08.14

Aprobado: 06.03.15

RESUMEN

La siguiente ponencia tiene por objeto analizar el surgimiento y trayectoria de la figura de las condicionalidades en la política social Argentina previa a la sanción de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Aquí se definirán a las condicionalidades como la vinculación de una transferencia de ingreso a ciertas prácticas en materia de salud y educación de los niños, niñas y adolescentes; en el marco de políticas “no contributivas”. Los referentes empíricos de éste estudio serán siete experiencias, entre proyectos legislativos, propuestas populares, pruebas piloto y políticas implementadas en toda su amplitud, que tuvieron lugar entre 1997 y 2008. Se analizará en cada uno de los casos el diagnóstico que inspiró la incorporación de condicionalidades, las funciones que se le atribuían, los actores intervinientes y los antecedentes en los que se basaron para su inclusión. El análisis dará cuenta que espacios sociales y políticos divergentes, con visiones sobre los sujetos receptores de las

* El presente artículo constituye parte de la Tesis de Maestría en Políticas Sociales –UBA- que se encuentra en elaboración. Deseo agradecer a Pilar Arcidiácono y Gustavo Gamallo, por su guía permanente en la elaboración de mi investigación, cuyo algunos de sus puntos principales aquí se exponen. Asimismo, quiero realizar un reconocimiento especial a los entrevistados por su tiempo y predisposición, que hicieron este trabajo posible

** Licenciada en Sociología, Maestranda en Políticas Sociales (UBA). Becaria del CONICET. Ayudante de primera en la Facultad de Ciencias Sociales. Investigadora adscripta del Instituto "Ambrosio L. Gioja", Facultad de Derecho (UBA). Integrante del Proyecto interdisciplinario de Investigación UBACYT 2012 – 2014 “Derechos sociales, provisión de bienestar y marginación social en Argentina”, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "Ambrosio L. Gioja" (Facultad de Derecho- UBA) y la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). E-mail: mora@straschnoy.com

políticas y diagnósticos sobre sus motivaciones para la acción, que también lo son, coinciden en la incorporación en su diseño de un mismo instrumento: las condicionalidades.

Palabras Clave: Condicionalidades; Política de Transferencia Condicionada de Ingresos; economía política, derechos y obligaciones; Capital Humano; corresponsabilidad

ABSTRACT

The following paper aims to analyze the origins and development of the conditionalities mechanism in the Argentinean social policies, which had place before the creation of the "Asignación Universal por Hijo para Protección Social". The conditionalities will be defined as the link between a cash transfer and the requirement of comply with certain behaviors related to health and education practices; in the context of "non-contributory policies. The beneficiaries of the behavior are the children and the responsible adults. The empirical references of this study will be seven initiatives among, legislative projects, popular proposals, pilot test and policies, all implemented between 1997 y 2008. For each of them, the following issues will be considered: the diagnosis that led to the adoption of the conditionalities; the functions attributed to them, the actors involved and the background on which they are based. The analysis will show that the conditionalities are present in policies that imply very diverse views about the receptors and about the motivation for their action.

Keywords: Conditionalities; conditional cash transfer program; political economy; rights and obligations; human capital; co-responsibility.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as origens e o desenvolvimento do mecanismo de condicionalidades nas políticas sociais argentinas, que tiveram lugar antes da criação do programa "Asignación Universal Por Hijo parágrafo Protección social". As condicionalidades serão definidas como o elo entre a transferência de renda e a exigência do cumprimento de determinados comportamentos relacionados a práticas de saúde e de educação; no contexto das "políticas não contributivas. Os beneficiários do programa são as crianças, adolescentes e os adultos responsáveis. As referências empíricas deste estudo serão sete iniciativas , projetos legislativos, as propostas populares, teste piloto e políticas, todas implementadas entre 1997 y 2008 Para cada um deles, os seguintes aspectos serão considerados: O diagnóstico que levou à adoção das condicionalidades; as funções atribuídas a eles, os participantes envolvidos e os antecedentes nos quais se basearam. A análise vai mostrar que as condicionalidades estão presentes nas políticas que implicam diversos pontos de vista sobre os receptores e sobre a motivação para sua ação.

Palavras-chave: Condicionalidades; programa de transferência condicional de dinheiro; econômica; política, direitos e obrigações; o capital humano; a co-responsabilidade.

SUMARIO: Introducción; Definiendo las condicionalidades; Los orígenes de la figura de las condicionalidades; Surgimiento de la figura de las condicionalidades: las experiencias pre crisis 2001; La trayectoria de la figura de las condicionalidades: las experiencias post crisis 2001; Palabras finales.

Introducción

Este artículo tiene por objeto reconstruir el surgimiento y trayectoria de la figura de las condicionalidades en las políticas sociales de la Argentina, que antecedieron a la Asignación Universal

por Hijo para Protección Social.¹ Concretamente, se buscará conocer cuál fue en cada experiencia relevada i) el diagnóstico que inspiró su incorporación, ii) las funciones que se le atribuían, iii) los actores intervinientes y iv) los antecedentes en los que se inspiraba su inclusión en los diseños (en los casos en que estos existieran). El análisis tendrá una mirada atenta a captar las continuidades y rupturas en el recorrido que aquí se emprende. La intención es desplegar un estudio detallista y extendido en el tiempo, a fin de realizar un análisis historiado de los procesos que llevaron a la elaboración de políticas condicionadas.

En relación a las experiencias que se abordarán estas serán, en primer lugar, una serie de proyectos que por distintas razones no fueron implementados, pero que introducen los diseños condicionados. Estos son: Proyecto de Ingreso Ciudadano para la Infancia –FINCINI- (1997); la propuesta de Universalizar las Asignaciones Familiares² del Frente Nacional contra la Pobreza – FRENAPPO- (2000/1) y el Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF DNU 1382/01). En segundo lugar, se analizará el caso del Plan de Erradicación de la Exclusión Social: Solidaridad³ (2001/2) que alcanzó el estadio de prueba piloto. Por último, se abordarán las políticas implementadas con condicionalidades que tuvieron lugar a nivel nacional: el Ingreso de Desarrollo Humano (2001), el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002/3) y El Programa Familias por la Inclusión Social (2004).

La razón por la que se toman como referentes empíricos, tanto proyectos como políticas efectivamente implementadas, radica en que el foco del artículo se encuentra en reconstruir el surgimiento y trayectoria de la figura de las condicionalidades y los términos de la discusión en torno a esta; lo cual no es posible de analizar de forma acabada sino se abordan las primeras experiencias que introdujeron el instrumento en la Argentina y sentaron las bases del debate y las miradas entorno a éste.⁴ De haberse decidido tomar, únicamente aquellas políticas efectivizadas, se reconstruiría sólo una parte del debate, aquella que por diversas razones resultó “ganadora”.

El análisis pondrá en evidencia que entorno al mismo instrumento, las condicionalidades, se articulan visiones, usos y actores divergentes. Estas diferencias aparecen en distintos momentos históricos, pero también conviven en el tiempo. Este hallazgo, lejos de ser analizado como “contradicción” o “error”, será entendido como parte de la realidad compleja, cuya riqueza de análisis no se encuentra en anular alguna de las expresiones en función de buscar una respuesta totalizadora, sino en contemplar la convivencia de múltiples razones y visiones. En este sentido, no es objeto de este artículo establecer cuál es el argumento “verdadero”, si acaso algo así existiera, sino que dar cuenta de las argumentaciones en disputa.

Las fuentes de información para la realización de este artículo constituyen, por un lado, siete entrevistas a actores claves;⁵ por el otro, normativas, documentos e informes relativos a las políticas con condicionalidades. En lo que respecta a las entrevistas, estas fueron efectuadas a personas que tuvieron un rol protagónico en el diseño y/o gestión de las experiencias a analizar. Así como también, a personas que, no habiendo tenido injerencia directa sobre las iniciativas, son actores clave del campo de la política social cuya mirada interesa aquí en vistas a que son productores de discurso y líneas de pensamiento que constituyen el contexto de referencia en el que se inscriben las políticas bajo análisis.

Luego de esta introducción el artículo se organiza de la siguiente manera: en la sección I. “Definiendo las condicionalidades”, se abordará el concepto de las condicionalidades y los usos posibles del instrumento, en el punto II. “Surgimiento y desarrollo de la figura de las condicionalidades”, se analizan los casos empíricos y en cada uno, los diagnósticos que motivaron la introducción de las condicionalidades, las funciones a estas atribuidas, los actores intervinientes y las antecedentes que

¹ El análisis que incorpore a la Asignación Universal por Hijo será objeto de la tesis de maestría.

² Este componente aquí será analizado denominado de forma resumida como FRENAPPO.

³ De aquí en más Solidaridad.

⁴ Al momento de abordar las políticas concretas sólo se describirán aquellos aspectos que hacen al análisis de las condicionalidades.

⁵ En todos los casos se hará alusión a los y las entrevistados con pronombres masculinos a fin de cuidar la identidad de los mismos.

operaron. Para terminar en la sección III. “Palabras finales”, se expondrán las principales conclusiones del presente artículo.

Definiendo las condicionalidades

Las condicionalidades se relacionan con la vinculación de ciertas prácticas en materia de salud y educación de los niños, niñas y adolescentes -cuya responsabilidad recae sobre los adultos- a una transferencia de ingresos. Estas exigencias se generalizan y adquieren la denominación de condicionalidades, entre fines del siglo XX y principios del XXI, en el marco de prestaciones de transferencia de ingresos que cubren, de forma exclusiva o parcial, a población desprotegida de las políticas “contributivas”⁶ de la seguridad social.

Es decir, se trata de una definición que se construye en contexto y en este adquiere su sentido. En otras palabras, las condicionalidad no constituyen *per se* la exigencia a demandar ciertos servicios, como acción a la que se vincula la percepción de un ingreso, sino que *es* tal mecanismo cuando se pone en juego para una población determinada y en vinculación con un tipo de política determinada.

El análisis de las normativa, los documentos oficiales sobre las iniciativas y las entrevistas realizadas permitieron establecer seis objetivos en vistas a los que las condicionalidades tienen lugar. Los mismos pueden presentarse de forma excluyente o concomitante. Los objetivos responden en algunos casos a cuestiones más bien de índole práctica y en otros de índole teórica o conceptual. Estos son: 1) Como instrumento de focalización;⁷ 2) como mecanismos para fomentar la formación de capital humano y en consecuencia interrumpir el círculo intergeneracional de la pobreza; 3) como forma de reducir la percepción de la transferencia como acto de beneficencia o asistencialismo, dado que los receptores estarían haciendo *algo* a cambio del dinero que reciben; 4) como recurso para conseguir mayor apoyo social hacia la medida, argumento de economía política; 5) como forma de reforzar el vínculo entre derechos y obligaciones y 6) Como instrumento para abordar los problemas de exclusión de los servicios públicos.

Los orígenes de la figura de las condicionalidades

A fines de los noventa se comienza a expandir la concepción de que las protecciones sociales, vía el sistema de seguridad social, debían ser repensadas con objeto de cubrir a población que no sería a corto o mediano plazo incorporada al mercado laboral formal. Si bien autores de la talla de Robert Castel dan cuenta del panorama citado, aquí interesa aludir a una publicación oficial del SIEMPRO acompañada de instituciones de peso como FLACSO y el BM, en función de la incidencia de estos organismos en las políticas públicas argentinas. En aquel libro un artículo de Jorge Carpio e Irene Novacovsky, expresaba:

los cambios que se vienen produciendo en las modalidades y condiciones de empleo y las dificultades para crearlos son los que obligan a pensar en las posibilidades que ofrecen otros mecanismos de integración que no dependan necesariamente de la situación ocupacional para

⁶ Las prestaciones “contributivas” hacen referencia al derecho de los trabajadores del sector formal para acceder a distintos beneficios de la seguridad social en base al aporte establecido sobre el salario. Sin embargo, la nominación de “contributivo” debe relativizarse en tanto complementa su financiamiento con aportes provenientes de rentas generales. Por ende el sistema se financia, en parte, por quienes no acceden a sus beneficios pero lo sostienen por intermedio del pago de impuestos como el IVA, entre otros. Las prestaciones “no contributivas” están dirigidas a los trabajadores excluidos del mercado formal de trabajo y se financian enteramente con recursos provenientes de rentas generales (Arcidiácono, et al, 2014).

⁷ Este uso supone que la imposición de ciertas prácticas asociadas a la transferencia llevará a que quienes no quieran o puedan cumplir con ellas, no se presenten para solicitarla.

garantizar la satisfacción de las necesidades básicas y el acceso a los derechos de ciudadanía (1999: 390. El subrayado es propio).

A su vez, esta visión convivía con el diagnóstico de que el cambio en el modelo productivo, no solamente requería de menos trabajadores sino que de trabajadores con mayor formación profesional, en detrimento de los trabajadores formados en oficios que habían sido ampliamente requeridos en la etapa previa.⁸

A nivel regional, en este periodo (últimos años de la década de 1990), tiene lugar la creación y auge de los denominados Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos (PTCI). Estas políticas se inscriben en lo que Ronaldo Franco (1996) denominó como “paradigma emergente”, que vendría a remplazar, total o parcialmente, al “paradigma dominante”. La nueva perspectiva, priorizaría el subsidio a la demanda frente al subsidio a la oferta y haría énfasis en la universalidad de la satisfacción en detrimento de la universalidad de la oferta. El paradigma emergente partía del principio de que era necesario tratar de forma desigual a quienes lo eran en términos sociales, en base a la concepción de que una oferta homogénea para situaciones heterogéneas sólo podría conducir a mantener las diferencias originarias (Franco, 1996: 13). En este clima de época se desarrollan las primeras y más relevantes experiencias en materia de PTCIs en México, con el Programa de Educación, Salud y Alimentación – Progresas-, luego devenido en Oportunidades, y en Brasil, con la experiencia local del Bolsa Escola nacionalizado como Bolsa Familias, años más tarde. Para la Argentina será de gran influencia el modelo general de los PTCIs y, particularmente, las experiencias de los dos países citados, en tanto que se constituirán como los *ejemplos* a seguir. Los PTCIs cuentan con objetivos de corto, mediano y largo plazo. Brevemente: el objetivo de corto plazo consiste en transferir ingresos a fin de que las familias superen el umbral de pobreza, el objetivo de mediano plazo supone la asistencia a servicios sanitarios y educativos a fin de que los niños y niñas acumulen capital humano⁹ –este objetivo se logra a través de las condicionalidades-, y finalmente, el objetivo de largo plazo, es que estos niños- al pasar al mundo adulto, luego de haber tenido mejores condiciones de vida, gracias a la transferencia de ingresos, y haber acumulado capital humano- se inserten exitosamente en el mercado laboral, rompiendo de esta forma el círculo intergeneracional de la pobreza.

Pese a que los casos brasileros y mexicanos comparten, en tanto PTCIs, objetivos y premisas, difieren en la rigidez de las condicionalidades, lo que ha hecho de estas experiencias modelos diferentes. Es decir, mientras las condicionalidades del Oportunidades son *fuertes*, bajo el supuesto de un sujeto concebido en términos de homo economicus que cambiaría su comportamiento -gracias al incentivo monetario- hacia una mayor inversión en capital humano, y por lo tanto, su exigencia es un requisito fundamental; en el caso Brasileros, la condicionalidad es moderada, ya que viene a cumplir un papel secundario. Concretamente, en este último caso, “las condicionalidades quedan comprendidas en un modelo de intervención que privilegia el acceso de los usuarios a los servicios de educación y salud por sobre las sanciones o la suspensión por incumplimiento (Cecchini y Maradiaga, 2011: 89-90).¹⁰ Es decir, mientras en el primer caso predomina la lógica del homo economicus en detrimento de la de los derechos,

⁸ La publicación de Robert Reich “La riqueza de las naciones” apuntaba, justamente, a alertar al gobierno de los Estados Unidos sobre la necesidad de invertir en formar a sus ciudadanos con altos niveles de especialización.

⁹ Siguiendo a Franco, la política social tiene dentro del paradigma emergente una misión fundamental relacionada con la formación del capital humano. El valor que el autor ve en este componente no es sólo social, sino que principalmente económico. Ahora bien, dada que esa función –explica el autor- debe ser llevada a acabo en un contexto de escasez de recursos, es necesario pensar en nuevos modelos de política social (1996: 18). La línea de pensamientos citada, encuentra fuertes vínculos con la lógica de los PTCIs, cuya primera experiencia tuvo lugar un año después de la publicación del trabajo aquí referenciado.

¹⁰ Los autores citan un tercer tipo que es el de condicionalidades leves. En este las condicionalidades se acuerdan con las familias y no se asocian a sanciones (Cecchini y Maradiaga, 2011: 90).

en el segundo caso la relación se invierte. Pese a esta diferencia, en ambas experiencias, en última instancia, el incumplimiento de las condicionalidades pone en suspenso la percepción del ingreso.¹¹

En la Argentina, con diferencias en la operatividad, en los niveles de punibilidad de las condicionalidades, en la cuantía de las transferencias y en la forma de seleccionar a los destinatarios, las premisas e hipótesis de los PTCI se encontraron presentes en una serie de políticas de corte bien distinto.

La predominancia de esta perspectiva, en gran parte, se explica porque los PTCIs fueron impulsados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ambos organismos de gran capacidad cultural y económica, y por ende con poder para imponer ciertas visiones del mundo (Rubinich, 2001: 16) y financiar sus ejecuciones. Como explica en una entrevista un importante referente en materia de políticas sociales: *“al final de la década de los 90, al inicio de la de XXI... la idea de los programas con condicionalidades estaba instalada. Primero por los bancos, porque eran jugadores que apostaban fuerte a esto, sobre todo el BID y el Banco Mundial”*.

Ahora bien, pese al innegable poder de penetración de estos organismos, para comprender el arraigo que tuvo la lógica de los PTCIs en la Argentina, es necesario completar la explicación con una observación de la confluencia que los principios generales de estas políticas tuvieron en la idiosincrasia del país y en el clima de época que lo atravesaba. Es más, como se verá no todas las experiencias que aquí se analizarán pueden ser clasificadas como un PTCI, aún cuando comparten ciertas características de éstos. Pero aún en esos casos, el modelo de los PTCIs influyó el diseño de las iniciativas,¹² creándose una conjunción entre, por un lado, sus principios y, por el otro, la lógica de la política social Argentina y sus instituciones, fundamentalmente el régimen de Asignaciones Familiares. Esta confluencia creó un modelo *suis generis*. Es decir los principios de los PTCIs fueron adoptados y adaptados, a los parámetros de la sociedad argentina, produciéndose así las iniciativas locales que aquí se analizarán.

Surgimiento de la figura de las condicionalidades: las experiencias pre crisis 2001

A continuación se analizarán las primeras experiencias con condicionalidades que tienen lugar con anterioridad a la crisis 2001. La exposición mantendrá un orden cronológico y se priorizará la línea argumentativa en aquellos casos donde exista superposición temporal. En base a esto, en primer término se desarrollará el Fondo para el Ingreso Ciudadano para la Niñez -FINCINI-(1997), en segundo lugar se abordará el Plan Solidaridad que fue implementada como prueba piloto (2000-2001), en tercer lugar la *universalización* de las Asignaciones Familiares del FRENAP (2000-2001), el cual tomó la forma de iniciativa popular; y finalmente se abordará el Sistema Integrado de Protección a la Familia -SIPROF-(2001). Esta experiencia será la última a ser analizada con anterioridad a abordar en la siguiente sección las que tuvieron lugar como respuesta a la crisis 2001.

En los últimos años de la década del noventa las críticas que existían en distintos ámbitos, -desde el arco político, organizaciones sociales y representantes de la academia- sobre la forma de abordar la cuestión social, se plasman entre otros espacios, en una revisión del Sistema de Asignaciones Familiares.¹³ Las iniciativas en torno a la modificación de este régimen se explican, en parte, en función de las transformaciones económicas, sociales y laborales que se dieron desde la creación del Sistema de

¹¹ En el caso de la experiencia brasilera, la modalidad es la siguiente: Primer incumplimiento, el titular recibe una advertencia, segundo incumplimiento, el titular recibe un apercibimiento por el cual la transferencia es bloqueada por un mes; tercer incumplimiento, la suspensión se extiende a 2 meses y cuarto incumplimiento, la prestación es cancelada (<http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>).

¹² Esta afirmación se mantiene enfáticamente para todos los casos con excepción del FINCINI.

¹³ Aquí se usará de forma indistinta los términos Sistema de Asignaciones Familiares y Régimen de Asignaciones Familiares.

Asignaciones Familiares –en una sociedad de pleno empleo mayormente masculino¹⁴- hasta el momento en cuestión cuando el alza de los indicadores de desempleo e informalidad implicaban un porcentaje cada vez menor de cobertura por parte del Régimen.¹⁵ Concretamente para 1999 el nivel de cobertura de las Asignaciones Familiares a los niños, niñas y adolescentes variaba entre un 35% y un 47% según la forma de medición (Rofman, Grushka y Chebez, 2001).

En este contexto, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano – REDAIC- publica en 1995 el libro “Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano”, donde introduce los principios de tal iniciativa en el país y en 1996, dos de sus miembros principales, Rubén Lo Vuolo y Alberto Barbeito, exponen en el Sexto Congreso del Basic Income European Network (B.I.E.N.), un documento denominado “¿Por qué comenzar con un Ingreso Ciudadano para los menores en América Latina?” En el mismo expresan las razones principales para promover una propuesta de Ingreso Ciudadano para la Infancia.

En 1997 tales ideas se materializan, en el primer proyecto de ley de modificación del Sistema de Asignaciones Familiares, denominado “Fondo para el Ingreso Ciudadano¹⁶ para la Niñez” presentado por Elisa Carca y Elisa Carrio. El proyecto inaugura el ciclo en la Argentina de diseño de políticas de transferencia de ingresos con condicionalidades, en tanto contaba con exigencias en materia de salud y educación.

A continuación un académico que participó en su elaboración explica cómo se decidió el diseño:

En los debates, las propuestas de ingreso ciudadano justamente una de las características que la define es la incondicionalidad del beneficio. Cuando la discusión más teórica, más conceptual se lleva a propuestas concretas aparecen algún tipo de inclusión de condicionalidades.

Otro académico entrevistado, del mismo espacio, da cuenta de que las condicionalidades fueron introducidas como resultado de la propuesta de los asesores de las diputadas que auspiciaban el proyecto, quienes entendían que así era más factible en términos políticos (economía política). Para el miembro de la REDAIC la inclusión de condicionalidades fue el resultado de “perder” la discusión. Pero, como parte de la negociación, las condicionalidades fueron conceptualizadas como “co-responsabilidades”.

Asimismo el peso que tendrían las condicionalidades eran relativizadas por la ya existente amplia cobertura de la educación primaria, como explica uno de sus autores: “El hecho de *que la primaria estuviese casi toda universalizada le quitaba mucha importancia... total en la primaria ya estaban todos adentro. Había una discusión de ese tipo, digamos, práctica*”. Se observa, así el peso del criterio de economía política en la inclusión de las condicionalidades. La noción de capital humano se encuentra ausente del universo explicativo de la iniciativa. Esta circunstancia será una de las pocas excepciones en las propuestas de la época. La diferencia puede ser explicada porque la propuesta del Ingreso Ciudadano, proviene de una tradición teórica distinta de la presente en los PTCIs en las que se inspiraron las otras experiencias que aquí se analizarán. En la perspectiva del Ingreso Ciudadano se yuxtapone una visión liberal sustentada en la idea de autonomía con una perspectiva de izquierda basada en la noción de socialización de los riesgos sociales y universalización de las prestaciones (Lo Vuolo, 2004). El FINCINI constituye no solamente el primer proyecto con condicionalidades del que se tiene registro en Argentina, sino que también su diseño es paralelo al lanzamiento del Progresá, el primer PTCI de la región.

¹⁴ El modelo de sociedad sobre el cual se desarrolló fuertemente el Estado de Bienestar en Argentina se encontraba basado también en una división de roles, donde el varón se desarrollaba como trabajador formal y la mujer se encontraba a cargo de las tareas reproductivas y de cuidado.

¹⁵ Para un análisis en detalle del Sistema de Asignaciones Familiares ver: Arcidiácono et. Al, 2012; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013 y Gamallo, Arcidiácono y Straschnoy, 2013.

¹⁶ Cabe aquí mencionar brevemente que no en todos los casos hacer referencia al Ingreso Ciudadano para la Niñez (Barbeito y Lo Vuolo, 1995) resulta sinónimo de universalización de las Asignaciones. Por cuestiones de espacio esta diferencia no será abordada aquí. Mientras que el primer caso se enmarcaría en la propuesta de Ingreso Ciudadano donde los sujetos de la política son todos los niños, niñas y adolescentes, y el adulto a quien se le asigna la prestación resulta el medio para llegar al verdadero destinatario; en algunas propuestas de universalización de las asignaciones, los niños simplemente aparecen como la vía para transferir ingresos a los hogares.

En el 2000 se introduce en el debate el Plan Solidaridad, propuesto por la entonces Ministra de Desarrollo Social, Graciela Fernández Meijide, el cual se basaba en la experiencia mejicana del Progreso. El mismo había sido elegido, siguiendo a Fabián Repetto, por los organismos internacionales como el modelo a replicar en la región (2002: 17). El Solidaridad transferiría ingresos en articulación con un componente educativo y otro sanitario (Repetto, 2002: 6). En un borrador del año 2000 se asentaban los objetivos del Plan: “orientar la política social no sólo a la asistencia de las carencias presentes sino también reducir **las desigualdades existentes en la acumulación de capital humano, causas principales de la pobreza y la desigualdad social**” (Citado en Repetto, 2002: 20 y 21. El subrayado es propio). La falta de educación y salud (principalmente) se entendía como causa de la pobreza, y como la forma de superación.

El Plan Solidaridad, definía a la pobreza como un fenómeno multidimensional, y en base a tal concepción desarrollaba cuatro componentes para abordarla: alimentación, salud, educación, capacitación y difusión, los cuales eran potenciados a través de las acciones de Fortalecimiento Familiar. Este último tenía por objeto acompañar a aquellas familias que tuvieran dificultades para cumplir con los requisitos del programa, a fin de que regularizaran su situación. A su vez, el Solidaridad relajaba el nivel de punibilidad presente en el Progreso, y en ésta línea el Plan renombraba a las condicionalidades como corresponsabilidades. Así quedaba plasmado en la Carta Compromiso que debían firmar los destinatarios:

...La familia será beneficiaria del Plan mientras cumpla con los requisitos de elegibilidad determinados por la Coordinación General del Plan Solidaridad. En caso de no poder cumplir con los compromisos asumidos en esta Carta, la familia pondrá en conocimiento de esta situación al Promotor Social del Plan, para lograr la remoción de obstáculos que puedan dificultar el acceso a los servicios. En caso en que el incumplimiento subsista por negligencia de los miembros de la familia, se podrán retener los beneficios del plan hasta que se cumpla con los compromisos correspondientes(Citado en Repetto, 2002: 23).

Si bien Solidaridad establecían obligaciones (las condicionalidades) como contrapartida del derecho (recibir el Plan), el incumplimiento de las obligaciones sólo ponía en suspenso el derecho cuando se comprobaba que efectivamente éste se debía a razones externas a la voluntad de los sujetos. Es decir que el diseño del Plan anteponía los derechos a las obligaciones, en un doble sentido: en primer lugar, la transferencia se realizaba primero y sólo tiempo más tarde la comprobación de las condicionalidades tenía lugar; y en segundo, la penalidad por el incumplimiento de las obligaciones sólo se realizaba una vez que se comprobará que existían las garantías para que estas sean cumplidas.

Por otra parte, la figura de los promotores sociales, estuvo en debate al interior de la propia administración. Existían tres posiciones en disputa, de las cuales dos son interesantes de mencionar aquí:¹⁷ una sostenía la concepción de que las familias necesitaban ser acompañadas para superar su situación de pobreza, mientras que la otra, argumentaba que la presencia de los Promotores Sociales evidenciaba una visión paternalista y autoritaria sobre las familias (Repetto, 2002: 37). Finalmente, los promotores sociales fueron incluidos, lo que pone de manifiesto la evidencia de la concepción que primaba en la época: era necesario tratar desigualmente a quienes lo eran en términos sociales, para así conseguir la igualdad. Como se verá más adelante esta forma de abordar la cuestión social se repetirá con frecuencia en las políticas sucedáneas.

A nivel educativo las condicionalidades estaban establecidas para los jóvenes de 13 a 18 años, y los niños y niñas en edad de asistir al preescolar. La exigencia consistía en matriculación y asistencia regular, lo cual suponía que las faltas injustificadas no podían ser superior al 15%. La asistencia de niños y niñas a preescolar estaría supeditada a la existencia de la oferta educativa. Interesa realizar dos señalamientos: el primero es que las condicionalidades a los adolescentes se encontraban vinculadas con que el plan había absorbido las becas vigentes para aquella franja etaria. Es decir, había un desarrollo teórico que

¹⁷ La tercera aludía a la importancia de contar con una estructura de promotores en vistas a la necesidad de construir una base político partidaria.

justificaba las condicionalidades, el cual se potenció con cuestiones de índole práctica: la fusión de el Plan Solidaridad con las becas educativas. El segundo señalamiento, es que a diferencia de los diseños que se implementarán tiempo más tarde, las condicionalidades se exigían para los niveles educativos en los que efectivamente las tasas de escolarización eran menores. Concretamente, en 2001, siguiendo los datos del CENSO, el 53% de las niñas y niños de 3 a 5 años asistían a establecimientos educativos, el 81% de los adolescentes de 13 a 18 y el 98% de las personas entre 6 y 13 años.

A nivel sanitario el Plan presentaba una serie de prestaciones que se encontraban vigentes con anterioridad y a través del Ministerio de Salud (Plan Materno Infantil, PROMIN, Médicos de cabecera, etc.). La importancia de los componentes de salud y educación del Plan no se cristalizaron en la organización de su gestión, en tanto que los ministerios a cargo de estos componentes asignaron informalmente técnicos de forma asilada, en vez de establecer equipos de trabajo que coordinen con el Ministerio de Desarrollo y potencien los supuestos efectos virtuosos de la implementación del Solidaridad. Pero a su vez, el Solidaridad se enfrentó a un obstáculo en su coordinación con el sector salud y educación, que se repetiría en las otras experiencias y que hace alusión a la forma de organización del país: su federalismo. Dado que la gestión y provisión de los servicios es responsabilidad de las provincias, el papel de los ministerios nacionales se encontraba disminuido (Repetto, 2002).

A la hora de preguntarse cuánto había de fundamento basado en la Teoría del Capital Humano y cuánto de economía política en las condicionalidades del Solidaridad, parecería poder sostenerse que predominaba lo primero. Si años más tarde las condicionalidades comienzan a girar hacia objetivos más cercanos a la economía política, al parecer en estos primeros años existía una sincera esperanza en las premisas, instrumentos y objetivos de los PTCIs, como forma de romper el círculo intergeneracional de la pobreza.¹⁸ El Solidaridad se extinguió pocos meses más tarde de la renuncia de Graciela Fernández Mejjide al Ministerio de Desarrollo Social (en marzo 2001). Su sucesor Juan Pablo Cafiero buscó reemplazar el Solidaridad por su propuesta denominada Seguro Infantil.¹⁹

Las esperanzas puestas en las condicionalidades, también se pueden encontrar en otra experiencia de la época, de distinto signo político e inscripción social: el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO). El mismo, fue impulsado por la Central de Trabajadores de la Argentina y contó con una importante visibilidad pública a través de la movilización denominada “La Marcha Grande” y la consulta popular que consiguió 3 millones de firmas en respaldo, el 15 de diciembre de 2001 (Página 12, 2000). El FRENAPO tenía entre sus propuesta la universalización de las Asignaciones Familiares, las cuales contaban con condicionalidades en salud y educación. Al consultarle a un protagonista de aquella iniciativa la razón de ser de las condicionalidades en el proyecto, este explicó que las mismas se justificaron sobre tres ejes. El primero era un diagnóstico sobre las familias :

En el contexto de una Argentina que ha vivido un proceso de pauperización social...lo que uno empieza a percibir... es el deterioro de la unidad familiar, del hogar, del tipo de afecto que genera la ausencia de un mayor que fije norma. Por lo tanto, va quedando claro en la práctica social específica que si vos no vinculas lo que puede ser algún tipo de apoyatura con algún tipo de condicionalidad que le permita estructurar la vida, el efecto puede ser, incluso, peor...

En segundo lugar aparece el valor de las condicionalidades como instrumento para detectar problemas de exclusión de los sistemas sanitarios y educativos, y remediarlos. Es decir que se usan las condicionalidades para *garantizar derechos*. En tercer, y último lugar, se entendió que el diseño condicionado posibilitaría financiar los servicios públicos involucrados. La inclusión de las condicionalidades y los objetivos a éstas atribuidos, fue influenciada por la experiencia brasilera del Bolsa Escola. Los fuertes vínculos preexistentes entre el Partido de los Trabajadores (PT-Brasil), la Central

¹⁸ Como ya se mencionó, la excepción de la época a esta perspectiva, era la presente en la propuesta del FINCINI.

¹⁹ El Seguro Infantil no será analizado en el presente trabajo con motivo de la falta de información sobre el mismo y su baja relevancia.

Única de los Trabajadores (CUT-Brasil) y la CTA, constituyen un elemento explicativo de magnitud, según surge de la entrevista realizada.

El diseño de la propuesta del FRENAPPO –como en otras experiencias- no fue sin debate al interior del espacio. Interesa rescatar los términos del mismo, ya que evidencia una parte importante de la discusión global:

fue una discusión muy fuerte porque... la universalidad, en general, es enemiga de la condicionalidad..., lo que apareció como solución fue la idea del acompañamiento más que la idea de condición restrictiva.

En referencia al peso que pudo haber tenido en la experiencia del FRENAPPO la inclusión de las condicionalidades por cuestiones de economía política, el referente explica que:

En realidad, la condicionalidad nunca fue un mecanismo para conseguir apoyos...es cierto que la condicionalidad calza mejor en ciertas miradas, que en aquel momento eran menores. Era un momento de mucha densidad de derrumbe social, mucho más que ahora. Entonces ese discurso era mucho más pequeño.

La cita ilustra un clima de época en el que coinciden diversos autores quienes sostienen que el empeoramiento abrupto de la pobreza y la desocupación durante la crisis, llevo a una definición social del problema por motivos exógenos al sujeto (Arias, 2010: 33). En este contexto se debilita la probabilidad del uso de las condicionalidades para dar cuenta del pobre merecedor, y su uso se asocia en mayor medida a una forma de fortalecer las familias, brindarles herramientas e involucrar al Estado y sus instituciones.

En forma paralela al FRNAPO tiene lugar una iniciativa del partido gobernante de ese momento (La Alianza), denominada Sistema de Protección Familiar (SIPROF). La misma fue convertida en decreto ley a través del DNU 1.382. El SIPROF, suponía derogar la ley 24.714 de Asignaciones Familiares e instaurar un nuevo sistema, el cual tenía por objeto principal ampliar “*la cobertura a vastos colectivos de ciudadanos de bajos ingresos y situación de informalidad laboral que, precisamente, requieren de prioritaria atención, a la par que se fomenta la escolaridad*” (Considerandos Decreto SIPROF). Concretamente en materia de transferencia a la niñez se establecían la prestación por niño y la prestación por educación “EGB3, polimodal o media”, que incluían a los hijos menores de 18 años cuyos padres se desempeñarán en el mercado informal o sean desocupados, a los hijos de trabajadores formales de bajos ingresos y a quienes ya se habían encontrado incluidos a través del sistema anterior que se derogaba (ley 24.714). En materia educativa el SIPROF establece un kit de útiles y libros para todos aquellos niños, niñas y adolescentes escolarizados.

La iniciativa compartió la lógica presente en la propuesta de Ingreso Ciudadano para la Niñez, de crear un único sistema con prestaciones únicas dónde los niños, niñas y adolescentes fueran incluidos bajo iguales condiciones.²⁰ Esta convergencia se explica, siguiendo a uno de los autores principales del DNU, debido a que un antecedente importante del SIPROF fue la publicación “Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano” (1995). Pero a diferencia del espíritu del Ingreso Ciudadano, en el SIPROF las condicionalidades jugaban un rol muy importante. Para el sustento teórico y operativo de las condicionalidades, las fuentes fueron, siguiendo al mismo entrevistado, documentos del BM, así como el análisis de dos experiencias concretas: la brasileña de Bolsa Escola y un programa de Chile, que “era un programa muy pequeñito, no tenía las dimensiones que iba a tener el SIPROF” y sobre el que el entrevistado no preciso el nombre.

Las condicionalidades educativas del SIPROF apuntaban a que la transferencia mensual estuviera ligada a la permanencia en el aula, a diferencia de lo que ocurría con la ley 24.714 donde sólo la

²⁰ Sin embargo, existía una diferencia importante respecto a éste punto, mientras el FINCINI suponía un sistema Universal que incluía a todos los niños, niñas y adolescentes, el SIPROF creado durante la vigencia de la consigna “Déficit cero”, no incluía a trabajadores que ganasen más allá de un tope de ingresos establecido.

prestación por “ayuda escolar” se encuentra ligada a la certificación de la matriculación. De hecho, la forma en que opera esta prestación es criticada por los ideólogos del SIPROF, debido a dos razones, una ligada a la efectiva certificación de la asistencia, y otra a el destino de los fondos. En relación al primer punto, el entrevistado comenta: *“la asignación familiar por escolaridad tiene una condicionalidad única de presentar un certificado de escolaridad, que se obtiene yendo al primer día de clase. Ahora, al cuarto día vos dejabas de ir a clase y conservabas esa asignación, no la tenías que devolver”*. Y en relación al segundo punto, explicaba: *“vos cambiabas una prestación dineraria que vos la utilizabas como quisieras para convertirse en una beca que daba el Ministerio de Educación para provisión de libros... los padres, unos compran la cartuchera, hojas, libros, y otros la pueden destinar a otra cosa. Con el Ministerio de Educación se destinaba ese mismo dinero estrictamente para la provisión de un kit escolar”*. En ambos puntos se observa una desconfianza sobre que los adultos responsables vayan a actuar “bien” en relación a mantener la asistencia educativa de los niños, niñas y adolescente y gastar el dinero de “ayuda escolar” en la educación de los hijos. El diseño de la política buscaba asegurar que las prácticas educativas de las familias se garanticen más allá de la voluntad de las personas.

Por otra parte, el énfasis del SIPROF puesto en la condicionalidad educativa por sobre la sanitaria se explica por dos razones complementarias. Por un lado, siguiendo al entrevistado, el propio Ministerio de Educación estaba interesado en la iniciativa y sus condicionalidades como herramienta de política educativa. El apoyo del Ministerio, que no aparece de igual manera en otras experiencias, se relaciona con su preocupación sobre el desempeño de los indicadores educativos: *“educación era el que más nos pedía que los ayudáramos con este programa porque ellos tenían la hipótesis de que se iba a aumentar la matrícula, y si no se aumentaba se iba a mantener”*. Por otro lado, porque dado que el ingreso a la escuela tiene como exigencia la obligación de cumplir con una serie de requisitos médicos, al garantizar la asistencia educativa, indirectamente se estaba garantizando una serie de prácticas en materia de salud.

De forma coincidente con la mayoría de las experiencias de la época, existía una esperanza puesta en las condicionalidades como forma de garantizar derechos y como herramienta que permitiría detectar problemas de asistencia; al tiempo que no aparecen argumentaciones vinculadas con la economía política. Es más, el hecho de que las condicionalidades se aplicaban a todos los receptores y no únicamente a las familias excluidas del mercado laboral formal, hace desaparecer un argumento de ese tipo. Por otro lado, mientras existía un diagnóstico de deterioro de los indicadores educativos, no se encuentra tan claramente una conceptualización de los motivos de por qué las familias no demandarían suficientemente los servicios de salud y educación.

Dos meses después de la firma del SIPROF tuvo lugar la renuncia de Fernando de la Rúa, y con ella, la finalización de todos los procesos puestos en funcionamiento para implementar, en enero de 2002, el nuevo sistema de Asignaciones Familiares. Con el Decreto firmado y sin ser derogado, se continuó implementando como desde 1996 la ley 24.714.

La trayectoria de la figura de las condicionalidades: las experiencias post crisis 2001

En el siguiente apartado se analiza la figura de las condicionalidades en tres políticas que tuvieron lugar con posterioridad a la crisis y fueron efectivamente implementadas: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, Programa Ingreso de Desarrollo Humano y el Plan Familias por la Inclusión Social.

La crisis del 2001 dio lugar a dos movimientos de magnitud en materia de política social. Por un lado, la creación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), por el otro, del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). El PJJHD consistió en una prestación masiva de transferencia de ingresos que estaba destinada a los *trabajadores y trabajadoras desocupadas*, como su nombre bien lo indica, que tuviesen hijos menores de 18 años a cargo. Una de sus novedades consistió en la inclusión del enfoque de derechos en el lenguaje de su normativa.²¹ Si los receptores no eran culpables de su situación social, se

²¹ Brevemente se puede decir que el Enfoque de Derechos constituye un marco conceptual y ético normativo basado en principios y estándares internacionales de Derechos Humano y operacionalmente dirigido a respetarlos, protegerlos y satisfacerlos (Abramovich y Pautassi, 2009). En este sentido, las acciones de política social que se *Trabajo y Sociedad, Núm. 25, 2015*

estaba más próximo a asociar esta política a un derecho que a una práctica de la beneficencia vinculada a la acreditación caso por caso del *merecimiento*. Las condiciones de pobreza y desocupación masiva habían distendido el manto de la desconfianza social.²²

Por otra parte el Jefes constituye la primera experiencia donde contraprestaciones y condicionalidades se encuentran juntas. Esto fue resultado de la fusión de una política laboral con una política familiar enfocada a los niños, niñas y adolescentes.²³ En una entrevista mantenida con un funcionario del BM, organismo que financió el PJJHD, se le consultó sobre la participación del Banco en la definición de las condicionalidades. Al respecto el funcionario expresó que el diseño del Plan fue de autoría exclusiva del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).. Es decir que en el caso del PJJHD, fueron locales los actores que propiciaron el diseño condicionado.

Ahora bien, interesa señalar que pese a la presencia de condicionalidades y contraprestaciones en su diseño, dado que el motivo principal de la creación de PJJHD radicaba en contener la crisis social, económica y política, ambos instrumentos quedaron en un segundo lugar en relación al objetivo principal de transferir ingresos a las familias. Sin embargo, de forma irregular en el amplio territorio donde se implementó el PJJHD, se instrumentaron las contraprestaciones y se llevaron a cabo diversas acciones al respecto, mientras que las condicionalidades no fueron más allá del papel.

Por su parte, el Ingreso de Desarrollo Humano (IDH), constituyó un componente que se montó sobre la estructura con la que contaba el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV). Este último programa había sido creado en 1996, a través del financiamiento del BID,²⁴ y estaba dirigido a hogares en situación de exclusión social independientemente de su inserción en el mercado laboral. Si bien la primera presentación del IDH data de 1999, en 2002, a través de una reformulación de los préstamos BID se efectiviza su creación, como respuesta a la crisis, y se suma al PAGV. Interesa citar algunos de los puntos principales de aquella publicación que reflejan la lógica y supuestos en los que se basaba el IDH. En la misma, se exponen como antecedentes a la propuesta las experiencias de Brasil, México y Honduras, así como los estudios y artículos de Lo Vuolo y Barbeito en referencia al Ingreso Ciudadano (Novacovsky y Sobron, 1999: 320). A su vez, la propuesta se apoyaba, entre otras, en las siguientes premisas: apostar al **desarrollo del capital humano** y social, la exigencia de **condicionalidades asegura una responsabilización de las familias** respecto de la educación y salud de sus integrantes, **apuesta a la cultura del esfuerzo familiar** en la medida en que esta vinculada al cumplimiento de condicionalidades familiares y del niño **estableciendo un equilibrio entre derechos (el beneficio) y obligaciones (las contraprestaciones)**, **la educación es un factor estratégico para abatir la pobreza** y la desigualdad, **apoya el desarrollo de credenciales suficientes para los jóvenes a fin de obtener ingresos** que puedan mejorar la calidad de vida de sus familias y revitalización del rol de la mujer como factor decisivo en el desarrollo familiar y comunitario (Novacovsky y Sobron, 1999: 231-232. El subrayado es propio).

Es decir que, las condicionalidades aparecen de forma explícita con el objeto de aumentar la acumulación del capital humano y en consecuencia romper el círculo intergeneracional de la pobreza, al

emprendan no deben ser consideradas como el cumplimiento de mandatos morales o justificaciones solamente sobre consideraciones políticas y económicas; sino que el Estado tiene una obligación imperativa de garantizar los derechos de sus ciudadanos (Arcidiácono, 2009: 131 y 132). Como consecuencia de tal perspectiva, quienes se encuentran contemplados por las políticas sociales son concebidos como sujetos de derechos, con quienes el Estado tiene una obligación efectiva.

²² Para un análisis crítico del Plan desde el Enfoque de Derechos, ver: CELS, 2004, Repetto et al., 2004, Pautassi, et. al, 2008 y Arcidiácono, 2011.

²³ Juan Martín Moreno (2008) concibe al PJJHD más cercano a un complemento del sistema de Asignaciones Familiares que a un programa de empleo, por el requisito de hijos a cargo y condición laboral que a su entender son los únicos dos que efectivamente operan para la selección de los receptores.

²⁴ “El financiamiento total del PAGV fue de US\$ 60 millones, a ser ejecutados durante un período de cuatro años. Los fondos fueron aportados por la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de los préstamos 996/SF-AR y 1021/OC-AR”. (Cels, 2007: 15)

tiempo que se buscaba reforzar el vínculo entre derechos y obligaciones. Si bien cómo se citó anteriormente esta propuesta reconoce una serie de antecedentes, la experiencia mejicana es la que posee una mayor similitud con lo aquí expuesto.

El PAGV-IDH establece como población objetivo a las familias con hijos/as hasta los 19 años de edad, o con mujeres embarazadas, que estando en situación de pobreza no perciban subsidios por desocupación, asignaciones familiares ni becas educativas. La titular es la madre y la continuidad de la percepción se encuentra condicionada, en materia sanitaria, a la realización de controles periódicos de salud, dependiente de la edad de los niños, y a la presentación de certificados que acrediten el cumplimiento del calendario vacunatorio. En materia educativa, la condicionalidad constituye la certificación, trimestral, de la asistencia educativa de las personas entre 5 y 18 años (CELS, 2007:16).

Siguiendo la entrevista realizada a un informante clave, el PAGV-IDH contaba con una serie de dificultades operativas, en relación a la periodicidad y sistematicidad del pago, y en lo vinculado al manejo y actualización del padrón de receptores que era manejado por otra dependencia: el Siempro. A su vez, estos obstáculos se manifestaban fuertemente en relación a la exigencia de las condicionalidades. Siguiendo al mismo entrevistado, por un lado, se exigían unas condicionalidades muy minuciosas sin haber el programa realizado un relevamiento de la oferta existente. Por el otro, en los hechos, no había una práctica sistemática de controlar su cumplimiento. Es decir que el desarrollo teórico y los fundamentos que explicaban la razón de ser del PAGV-IDH, sustentado en el paradigma de los PTCIs, quedan en entredicho al analizar cómo el mismo funcionaba en la práctica. Y en este movimiento, las metas declaradas son puestas en duda, ya que en los hechos su operatividad no parecería estar poniendo en práctica, de forma sistemática, instrumentos que apunten a estos objetivos.²⁵

A partir de 2003 con la asunción de Néstor Kirchner y junto con el proceso de recuperación económica, se “colocó al empleo como **horizonte posible** y deseable para resolver los problemas de pobreza” (Arias, 2010: 5. El subrayado es propio). Bajo el discurso trabajo-céntrico las políticas sociales que tienen como población objetivo a quienes son definidos como *vulnerable*, fueron concebidas desde la lógica de la transitoriedad, es decir “mientras tanto” (Arcidiácono, 2011) el mercado laboral, y las protecciones a éste asociadas se recompusiesen.

En el año 2004, se puso explícitamente de manifiesto la concepción sobre la cuestión social que tenía el nuevo gobierno a través del redireccionamiento de la población receptora del Plan Jefes según el criterio de “empleabilidad”, y la creación del Plan Familias por la Inclusión Social.²⁶ Mientras se esperaba que la población “empleable” se instruyera, fundamentalmente a través del Seguro de Capacitación y Empleo, a fin de adquirir las capacidades que le permitirían su ingreso al mercado de trabajo,²⁷ quienes no contaban con los atributos definitorios de tal concepto fueron relegados al ámbito de la reproducción familiar. La nómina de receptores del Plan Familias (PF) por la Inclusión Social se constituyó con quienes provenían de PJJHD y fueran calificados como “inempleables” y los receptores del PAGV-IDG. El PF, financiado por el BID, adquirió los lineamientos principales establecidos en el PAGV-IDH, en relación a la definición de la población receptora y la exigencia de condicionalidades. En términos de gestión, la creación del PF, llevó a que se realice un diagnóstico de la forma en que se venían operacionalizando las condicionalidades de su predecesor, y en función de ello se establecieron nuevos mecanismos.

²⁵ Suspendiendo el juicio sobre la pertinencia de los instrumentos, aquí sobre lo que interesa dar cuenta es la ausencia de su ejecución para lograr los objetivos declarados.

²⁶ El Programa Familias fue diseñado en el año 2004, pero comenzó a ejecutarse en el año 2005 (CELS, 2007: 19 y 20).

²⁷ La mirada de la política social para los “empleables” como transitoria quedó fuertemente cristalizada en este intento de traspasar los receptores de una prestación permanente, aunque en continua devaluación de su valor real, - Plan Jefes- a una política con un monto superior, pero que suponía un tiempo máximo de permanencia de dos años - al Seguro de Capacitación y Empleo-. La duración de la prestación pone de manifiesto una visión sumamente optimista sobre el desenvolvimiento del mercado laboral.

Las condicionalidades del PF, llevaron inevitablemente a posar la mirada sobre los servicios públicos de salud y educación. Poniendo en evidencia las tensiones que una política como la aquí en análisis genera, ante una oferta deteriorada. Como explica un ex funcionario del PF:

La otra contradicción, de esas que tienen las políticas sociales, es que también te pasaba que hacías saltar al sistema de salud porque iban todos a pedirte un papel donde cualquiera escribía que se hizo el control y nadie controlaba.

En base al diagnóstico del estado del sistema público de salud es que se decidió que el PF, no exigiría el control de niño sano como lo hacía el PAGV-IDH, sino que solamente la acreditación del calendario de vacunación. Si por un lado, esta medida buscaba que las familias no queden como rehenes, entre las exigencias del programa y los déficits de los servicios, a su vez evidencia que el sistema público no estaba en condiciones de absorber la demanda masiva de una práctica sanitaria básica y deseable de que sea realizada a toda la población.

En relación a la forma de operacionalizar las condicionalidades un informante clave explica que cuando no se certificaban en dos oportunidades consecutivas, se desplegaba un sistema de alertas, a partir del cual, un asistente social concurría al hogar para conocer la situación. Si el incumplimiento estaba “justificado” entonces la “objeción” sobre esa familia se levantaba. Siguiendo al entrevistado, una vez que se detectaba que una familia tenía dificultades para cumplir con las condicionalidades, se trabajaba con ellas con el objetivo de remover los obstáculos. En éste sentido, las condicionalidades asimismo servían para detectar errores de exclusión. El incumplimiento de las familias permitía conocer los déficits que existían en materia de oferta de servicios. El Plan detectaba la carencia e informaba al ministerio correspondiente. Es decir que el plan activaba una demanda latente: “*lo que hizo el Familias fue ponerle en la puerta la demanda*”.

El objetivo de las condicionalidades del PF de resolver errores de exclusión, al mismo tiempo, parecería convivir, desde la óptica de quien fuera un alto funcionario del programa, con dos objetivos más de los listados en la introducción del presente artículo: uno relacionado con la economía política y otro con el cambio de prácticas.

Pero más allá de los sentidos que los funcionarios locales le pudieran encontrar, la explicación última de la razón de ser de las condicionalidades se halla por el hecho de que el PF constituía un préstamo del BID, cuyos fondos se encontraban supeditados a la implementación del diseño que el organismo requería, donde las condicionalidades eran uno de los elementos principales.

Pese a ello, en 2008 las condicionalidades del PF dejaron de ser exigidas por una decisión unilateral de la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, como reacción de una publicación crítica que había realizado el CELS (2007) sobre el Plan. En la misma, entre otros temas, se ponía en cuestión la exigencia de condicionalidades.

Palabras finales

En el presente artículo se definieron a las condicionalidades como la vinculación de un ingreso a una práctica educativa y/o sanitaria que los adultos deben garantizar para los niños, niñas y adolescentes, en el marco de políticas no contributivas que se desarrollan a partir de fines de los años noventa como respuestas a los cambios del mercado laboral y la pérdida de su carácter protector. Es decir que no es una definición formal sobre el mecanismo en sí mismo, sino que es una definición que se construye *en* contexto. Si bien, como toda definición es debatible, aquí se entiende que el valor de la misma residió en dos cuestiones, a la luz de los objetivos del presente artículo. Por un lado, su elaboración en sí misma. En tanto que si bien existe basta literatura sobre la temática de las condicionalidades, son excepcionales los

casos donde el objeto de estos estudios es definido explícitamente.²⁸ Por otro lado, la definición adoptada permitió analizar una serie de experiencias que sí bien presentaron diferencias (en los criterios de selección de la población objetivo, el espacio político, social y académico que las patrocinaba, la mirada sobre los receptores que cada una tenía, entre otras cuestiones), coincidieron en todos los casos en la introducción en sus diseños de la figura de las condicionalidades.

Aquí se concibe que la acogida que recibieron las condicionalidades, desde sectores con visiones distintas y en el marco de políticas que también lo son, sólo es posible de ser entendida en un clima de época generalizado que atraviesa a los diversos proyectos y políticas. Se trata de un contexto en el que existe una preocupación por la desestructuración del rol protector y ordenador del mercado laboral, donde tiene lugar una transformación productiva que requiera de menos trabajadores y más formados, en el que la familia como institución atraviesa una desestructuración y donde los servicios públicos sufren un fuerte deterioro afectando, consecuentemente, las prácticas educativas y sanitarias. Estos procesos aquí brevemente descritos, ocurren, como se mencionó, en el marco de los que Ronaldo Franco denominó como Paradigma Emergente, que refiere a la forma de abordar la cuestión social y los actores que en ésta participan.

En relación a las razones por las cuales las condicionalidades se implementan, en la introducción del presente artículo, se establecieron seis. El análisis concreto de las experiencias argentinas, permite ordenar estos objetivos, entre principales y accesorios. Siendo los principales, las variables determinantes que explican su inclusión en los diseños, y los accesorios, los que acompañan y se adicionan a los primeros. El artículo evidenció que las razones principales son tres: i) la teoría de capital humano, ii) las condicionalidades como mecanismo para resolver los errores de exclusión de los servicios públicos y iii) el argumento de economía política. Mientras mayor peso y esperanzas se apoyó sobre las primeras dos razones, en menor medida apareció como parte de la explicación los objetivos relacionados con la economía política. Y a la inversa: mientras la inclusión de condicionalidades se debieron en mayor medida a cuestiones de economía política, en menor proporción surgió en el universo explicativo los principios de la Teoría del Capital Humano y las condicionalidades como instrumento que permite resolver errores de exclusión. Interesa asimismo señalar que mientras en las entrevistas vinculadas a los expertos que no formaron parte de la gestión de las políticas y/o de sus diseños, se sostenía invariablemente que la razón de ser de las condicionalidades se reducía a cuestiones de economía política, en la entrevista realizada al ex funcionario del PF y a uno de los autores del SIPROF se encontró muy fuerte la esperanza puesta en las condicionalidades como forma de mejorar la situación de la población.²⁹ Una excepción de lo aquí aclarado fue el caso del FINCINI, en tanto sus autores no confiaban en las condicionalidades como instrumento efectivo y deseable, pero cabe recordar que su inclusión se debió a que se vieron forzados a hacerlo y no a que fuera parte del diseño original. Volviendo a la cuestión de los objetivos principales y accesorios, el uso de las condicionalidades como forma de reforzar la relación entre derechos y obligaciones se entiende como una justificación accesorio. Si bien es un tema que atraviesa a las experiencias, no se podría establecer como la razón principal que motivó a la inclusión de condicionalidades. Asimismo los otros dos objetivos de las condicionalidades i) como forma de focalización y ii) como forma de reducir la percepción de la transferencia como acto de beneficencia, son comprendidos aquí como accesorios; siendo esta última de apoyo fundamentalmente al argumento principal de economía política. A estas conclusiones se arriba a través de analizar la forma, frecuencia e importancia con la que aparecen en las entrevistas, documentos y normativas las distintas razones que motivaron a las condicionalidades en cada una de las experiencias.

²⁸ El documento “Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe”, constituye una de las pocas excepciones de lo sostenido. En el mismo las condicionalidades son definidas como “los compromisos concretos que las familias tienen que cumplir para recibir las transferencias” (Cecchini y Madariaga, 2011: 10).

²⁹ Afirmación que no niega el hecho de que junto a esta perspectiva convivían argumento del campo de la economía política.

Asimismo, el análisis de las experiencias concretas, permitió dar cuenta de que si bien el modelo de los PTCIs auspiciado por los bancos internacionales tuvo una fuerte influencia en la implementación de condicionalidades en nuestro país, el uso de este instrumento no se puede explicar únicamente por estos actores y en el marco del citado modelo de políticas. De hecho, y como aquí se desarrolló, el primer proyecto con condicionalidades en el país del que se tiene conocimiento, proviene de una tradición distinta (el Ingreso Ciudadano), cuya elaboración estuvo lejos de los Organismos Internacionales y su creación es paralela a la del Progresá (1997).

Otra conclusión que arroja el análisis es que pese a las diferencias más o menos significativas de las políticas donde las condicionalidades se insertaron, y los objetivos principales que las promovieron, en todos los casos las condicionalidades fueron concebidas en el marco de un proceso de acompañamiento a las familias: como co-responsabilidades. Y esto se mantiene aún para el caso del Solidaridad, basado explícitamente en la experiencia mejicana, caracterizada como de *condicionalidades fuertes*.

Ahora bien, pese a la relevancia que la figura de las condicionalidades adoptó desde 1997 en los diseños, recién con la experiencia del PF (2004/2005) las condicionalidades se comenzaron a implementar de forma sistemática. Proceso que se extendió hasta 2008, cuando la Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner interrumpió su exigencia. Habrá que esperar hasta la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)³⁰ a fines de 2009 para que el instrumento vuelva a la escena.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar (2011), *Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo y Straschnoy, Mora (2014), “Programas sociales y protección social no contributiva en la postconvertibilidad argentina”, mimeo.
- Arcidiácono, Pilar; Gamallo, Gustavo (2012), “Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales”, en: Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (Coord.), *¿Mas derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en argentina 2003-2009*, Biblios, Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar, Carmona B., Verónica, Paura, Vilma, y Straschnoy, Mora (2012), “La Asignación Universal por Hijo: ¿Una vía de transformación en la política social argentina?”, en Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (Coord.), *¿Mas derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en argentina 2003-2009*, Biblios, Buenos Aires.
- Arias, Ana (2010), *Pobreza y modelos de intervención. Instauración y crisis del modelo de Asistencia y Promoción en Argentina (1960-2010)*, Tesis de doctorado, Capítulo 6 y conclusiones.
- Carmona Barrenechea, Verónica y Straschnoy, Mora (2008), “El Ingreso Ciudadano para la infancia: una nueva perspectiva sobre las políticas sociales”, *Encuentro Iberoamericano de Ingreso Ciudadano*, Argentina.
- Carpio, Jorge y Novacovsky (1999) “La cuestión social de los años noventa en Argentina: una nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas”, en: Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene, *De igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Banco Mundial y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011), “La trayectoria de los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) en América Latina y el Caribe”, División de Desarrollo Social Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Chile.
- Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS-. (2004), *Plan Jefas y Jefes ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*, Colección investigación y análisis N°1, Buenos Aires.

³⁰ Para un análisis de la AUH ver: Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013.

- Centro de Estudios Legales y Sociales –CELS- (2007). *Programa Familias por la Inclusión Social, entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*, Colección investigación y análisis N°4, Buenos Aires.
- Cruces, Guillermo; Epele, Nicolás y Guardia, Laura (2008), “Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina”, División de Desarrollo Social Santiago de Chile.
- Cruces, Guillermo; Moreno, Juan Martín; Ringold, Dena y Rofman, Rafael –Ed- (2008), *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario Visiones y perspectivas*, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Grassi, Estela (2013), “El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: Características y nuevos problemas”, en: *Jornadas de salud y población 2013, Taller de políticas sociales*, Buenos Aires.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011), “Introducción. Protección y Seguridad Social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intentos de interpretación”, en: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coords.): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, UNGS, Los Polvorines, Argentina.
- García Méndez, Emilio -Comp.- (2006), *Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Gamallo, Gustavo (2003), “La política social de la Alianza. El ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente”, en: *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social N° 7*. Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones / UBA /UNR /FLACSO.
- Gamallo, Gustavo; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2012), “Atención a la salud y Seguridad social. Articulaciones entre la Asignación Universal por Hijo y el Plan Nacer”, en: Aldao, Martín; Clérico, Laura y Ronconi, Liliana (Coord.) *Derecho a la Salud*, Perrot editores, Argentina.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), (2001) Censo Nacional de Poblaciones 2001.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), Encuesta Permanente de Hogares.
- Isuani, Ernesto Aldo (1992), “Política social y dinámica política en América Latina”, *Desarrollo Económico*, Vol. XXXII, N° 152, Buenos Aires,
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne (1997), “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Ágora Cuadernos de Estudios Políticos N° 7*, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén (1995), “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del Ingreso Ciudadano”, en: Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (Dir.), *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*, CIEPP, Miño y Dávila Editores, Argentina.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto -Coord- (1996), “¿Por qué comenzar con un Ingreso Ciudadano para los menores en América Latina?”, *Sexto Congreso del Basic Income European Network (B.I.E.N.)*.
- López Oliva, Mabel (2006), “Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad”, en: Emilio García Méndez (comp.), *Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Mazzola, Roxana (2012), *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Centro de Estudios y Desarrollo de Políticas (CEDEP) – Promoteo libros, Argentina.
- MECON -Ministerio de Economía de la Nación Argentina- (s/d), “El Aumento de la Tasa de Desocupación Abierta en la Argentina: Los Factores Subyacentes, ver en: <http://www.mecon.gov.ar/informe/infor14/traba3.htm>
- MECON -Ministerio de Economía de la Nación Argentina- (2002), Proyecto de presupuesto 2003, en: http://www.mecon.gov.ar/onp/html/fisica_presupuesto/2003/descripciones/J85/j85p28.htm
- MTEySS –Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social- (2011), “Boletines estadístico de la Seguridad Social. II trimestre 2011”.
- Merklen, Denis (2013), “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”, en: Castel, Robert et. al, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Paidós, Buenos Aires.
- Novacovsky, Irene y Sobrón, Claudia (1999), “Propuesta de un programa de transferencia directa de ingresos para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano”, en: Carpio, Jorge y Novacovsky,

- Irene, *De igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), Banco Mundial y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Página 12 (2000), *La propuesta de la CTA en la Marcha Grande por el trabajo. Por un Seguro de Empleo y Formación para los Jefes de Hogar Desocupados*, Instituto de Estudios y Formación, CTA, Argentina.
- Pautassi, Laura, (2004) “¿Primero... las damas? La situación de la mujer frente al Ingreso Ciudadano”, en: Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (Dir.), *Contra la exclusión. La propuesta del Ingreso Ciudadano*, CIEPP, Miño y Dávila Editores, Argentina.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora, (2013), “Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, elaborado en el marco del Proyecto CEPAL-UNICEF “Protección social e infancia en América Latina y El Caribe”, coordinado por María Nieves Rico, División de Políticas Sociales, CEPAL, N° 184, Santiago de Chile, Julio.
<http://www.eclac.cl/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50550/P50550.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xslt>. Visitado en: septiembre 2013.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar; Royo, Laura; Straschnoy, Mora; Carmona Barrenechea, Verónica (2008), “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, En *Informe Anual de Derechos Humanos 2008*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Siglo XXI. Argentina.
- Reich, Robert (1993), *El trabajo de las Naciones*, Editorial Vergara, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2002), *Plan solidaridad: notas sobre la incapacidad del estado nacional para gestionar un programa complejo*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Volumen 64 de Serie Documentos de trabajo, Fundación Gobierno y Sociedad
- Repetto, Fabian; Potenza Dal Masetto, Fernanda y Vilas, María José (2004), “Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002 – 2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica”, ver en: <http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/files/2013/03/Repetto-Dal-Masetto-et-al-2004.pdf>
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chebez, Víctor (2001), "El Sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina", en *CLAD, VI Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires*.
- Rubinich, Lucas (2001), *La conformación de un clima cultural. Neoliberalismo y universidad*, Libros del Rojas / Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Normativa

Leyes

Ley 10.903, Patronato de la infancia

Ley 24.714, Asignaciones Familiares

Ley 26.061, Protección Integral a los Derechos de las niñas, niños y adolescentes

Decretos

Decreto N° 1382/01, Sistema Protección Familiar.

Decreto N° 565/02, Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Decreto N° 1506/04, Plan Familias por la Inclusión Social.

Decreto N° 1602/09, Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Decreto N° 446/11, Asignación Universal por Embarazo para Protección Social.

Resoluciones

Resoluciones Conjuntas de MDS y MTEySS N° 336/05 y N° 155/05.