



# El desarrollo del capitalismo y la nueva configuración de la protección social. La Asignación Universal por Hijo en Argentina

The development of capitalism and the new configuration of social protection. The Universal allocation per child in Argentina

SILVIA GABRIELA FERNÁNDEZ SOTO\*

JORGE DANIEL TRIPIANA\*\*



**RESUMEN** – En este trabajo señalamos el contexto político, económico y social en que surge y se implementa la Asignación Universal por Hijo en Argentina como un programa de “Transferencias Monetarias Condicionadas” aprobado a fines del año 2009. Caracterizamos este programa a partir de un conjunto de dimensiones de análisis, desde una perspectiva amplia y compleja sobre la política social, e identificamos problemas en relación a la orientación y sentido ético político que persigue. En relación a estos interrogantes colocamos algunas tensiones centrales que hacen al desarrollo del capitalismo y a la implementación de políticas: la relación de las condiciones y formas de organización del trabajo y las desigualdades contemporáneas con las formas de protección social; el papel de las condicionalidades y las tensiones con perspectivas universalistas. De este modo damos cuenta de la configuración de un nuevo sistema de protección social acorde con las transformaciones del capitalismo contemporáneo.

**Palabras clave** – Protección social. Cuestión social. Trabajo. Programa transferencia monetaria condicionada.

**ABSTRACT** – In this paper we pointed out the economic, political and social context that arises and implements the Universal allocation per child in Argentina as a program of "Conditional Cash Transfers" adopted at the end of the year 2009. We characterize this program from a set of dimensions of analysis, from a broad perspective and complex on social policy, and identify problems in relation to the orientation and sense of ethics that aim. In relation to these questions we put some tensions that make central to the development of capitalism and to the implementation of policies: the relationship of the conditions and forms of work organization and inequalities with contemporary forms of social protection; the role of the conditionalities and tensions with universalist perspective. In this way do we account for the configuration of a new system of social protection in line with the contemporary transformations of capitalism.

**Keywords** – Social Protection. Social issue. Work. Conditional cash transfer program.

---

\* Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Investigadora CONICET, Profesora Titular FCH-UNCPBA. Tandil, Buenos Aires, Argentina. *E-mail:* [silviafernandezsoto@gmail.com](mailto:silviafernandezsoto@gmail.com)

\*\* Magister en Ciencias Sociales FCS-UBA. Investigador PROIEPS FCH UNCPBA. Profesor FCH-UNCPBA. Vicedecano Facultad de Arte UNCPBA Tandil, Buenos Aires, Argentina. *E-mail:* [jorge.tripiana@gmail.com](mailto:jorge.tripiana@gmail.com)  
*Submetido em: julho/2014. Aprovado em: outubro/2014.*

La protección social en Argentina se configuró articulando seguridad laboral con seguridad social. Esto implicó una fuerte filiación entre empleo y protección social. El acceso a un trabajo formal garantizó durante un largo período el acceso a un conjunto de seguridades tales como cobertura médico-asistencial, previsional, y ante los riesgos del trabajo. Sobre este esquema de seguro social se imbricó la forma histórica de ciudadanía social que se construye en el país, que quedó enlazada principalmente al empleo.

En ese esquema social anclado en el empleo, la población económicamente activa se situaba en un alto porcentaje dentro del sector formal, con una alta participación de los trabajadores en el total de la renta nacional. El modelo de “industrialización con sustitución de importaciones”, siguiendo un patrón de funcionamiento “fordista”, permitió la combinación de bajas tasas de desempleo y elevado porcentaje de empleo formal, lo cual implicaba la cobertura social de casi la totalidad de la población.

De esta manera, el Sistema de Protección Social en Argentina ha estado históricamente ensamblado al mundo del trabajo, centralmente al empleo formal a través de esquemas contributivos, con altas tasas de coberturas, aunque manteniendo la segmentación propia de los distintos sectores de trabajo. Al mismo tiempo, coexistía con una red educativa extendida de carácter universal y servicios sanitarios públicos. La asistencia, en esta configuración, resultó residual durante gran parte del siglo XX.

En las últimas tres décadas del siglo XX Argentina ingresa en un acelerado proceso de centralización de la propiedad y la riqueza en menos manos, que se corresponde con un proceso de repulsión de los sectores trabajadores, la alteración de las condiciones de realización del trabajo y el despojo de conquistas y beneficios sociales institucionalizados en el sistema de Protección Social desde la segunda posguerra, desestructurando de esta manera la característica combinación del esquema del seguro y la seguridad social que señalamos.

La crisis capitalista que se inicia hacia fines de la década del sesenta e inicios de la década del 70 del siglo pasado, se caracteriza por una ofensiva general del capital y del Estado contra la clase trabajadora y contra las condiciones vigentes durante la fase de apogeo del “fordismo”, y dio origen a un período en la historia del capital en donde se da en forma exacerbada la destrucción de las fuerzas productivas, de la naturaleza y del medio ambiente y también de la fuerza humana del trabajo. En Argentina, en un proceso histórico que se manifiesta claramente hacia 1975/1976, con la irrupción de la última dictadura militar, se verifica la imposición por parte del capital de que las fuerzas armadas tomen el control del Estado con el objetivo de garantizar un cambio en la correlación de fuerza sociales que permita la imposición de un nuevo proyecto de sociedad. Lo cual se concreta mediante el inicio de la desarticulación del patrón de acumulación/legitimación de la segunda posguerra, basado en la denominada “Industrialización Sustitutiva de Importaciones”.

Este proceso de desarticulación tiene su inicio con la última dictadura militar en 1976 y tendrá un momento significativo en la década del 90 con la adopción de las políticas “neoliberales”, lo cual lleva a la culminación de la forma de organización social centrada en el capital industrial, y su reemplazo por la forma de organización social que despliega el capital financiero. Por lo cual se impone por la fuerza un cambio fundamental en las condiciones generales de la producción, lo cual supone que la sociedad argentina actual sea cualitativamente distinta de la que llega hasta la década del 70.<sup>1</sup>

El conjunto de políticas encaradas dirigieron la economía hacia la especulación financiera no productiva produciendo grandes transformaciones en las relaciones entre el capital y el trabajo. En esta reconfiguración de las relaciones sociales fundamentales y de las mediaciones institucionales se expresa la degradación de las garantías de seguridad del trabajador/a, y la expansión de los niveles de precarización y desempleo, haciéndose claramente visible en la década del noventa la expansión de la cantidad de población caracterizada como “pobre” por ingresos<sup>2</sup>.

Según datos del INDEC, entre 1980 y 1990 el porcentaje de población pobre se cuadruplica, elevándose del 8,3% al 38,1%, trepando el porcentaje al 53 % en el 2002. Al mismo tiempo los datos

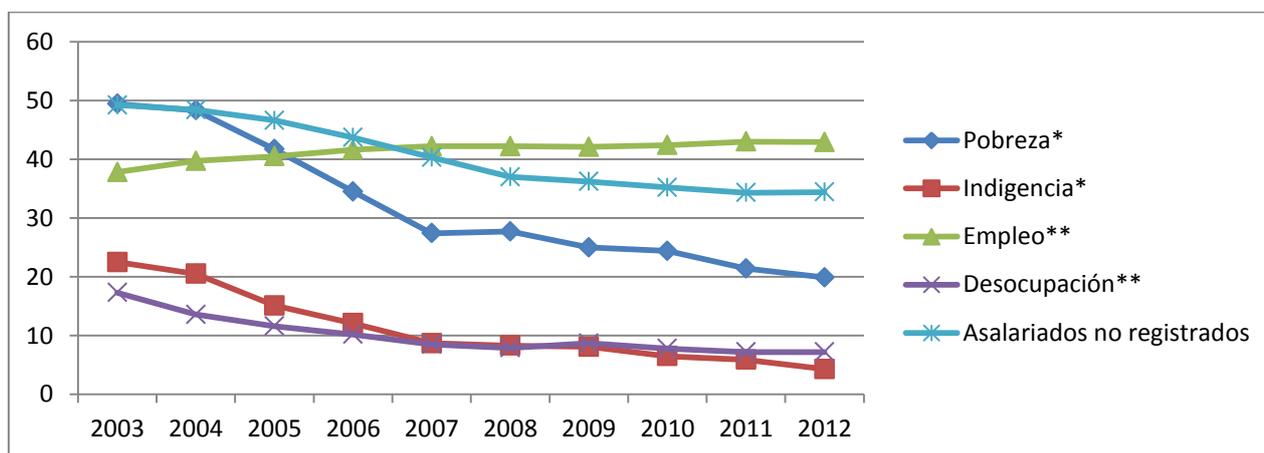
indican que no sólo aumenta aceleradamente la cantidad de pobres sino también la intensidad, es decir se registra al interior de la pobreza un incremento de población que no alcanza a satisfacer la canasta alimentaria, ubicándose en la denominada “indigencia”. Para el 2002, en la Argentina la pobreza supera en 8 puntos los datos promedio de los países de América Latina, una región históricamente empobrecida.

A partir del 2003, los indicadores oficiales comienzan a tener una tendencia contraria. La pobreza pasa de abarcar a más del 50% en el 2002 al 5,4% en el segundo semestre del 2012<sup>3</sup>. Para CIFRA, el centro de investigación de la CTA, la pobreza evoluciona desde el 49,4 % en el 2003 (tercer trimestre) al 19,9 % en el 2012 (segundo trimestre).

La desocupación abierta, según datos oficiales (EPH-INDEC), alcanza en el 2012 al 7,2 % de la población económicamente activa, cuando llegó a tener un pico de 21,5% de la PEA en el 2002.

Evolución de la tasa de pobreza, indigencia, empleo y desempleo del total de aglomerados urbanos. Argentina, 2003-2012 (porcentajes)

	003	004	005	006	007	008	009	010	011	012
<b>Pobreza*</b>	9,4	8,3	1,7	4,5	7,4	7,7	5,0	4,4	1,4	9,9
<b>Indigencia*</b>	2,5	0,5	5,1	2,1	,7	,3	,1	,5	,9	,3
<b>Empleo**</b>	7,8	9,7	0,5	1,6	2,2	2,2	2,1	2,4	3,0	2,9
<b>Desocupación**</b>	7,3	3,6	1,6	0,2	,5	,9	,7	,8	,2	,2
<b>Asalariados no registrados</b>	9,2	8,4	6,6	3,7	0,3	7,0	6,2	5,2	4,3	4,4



\*2003: tercer trimestre

2004-2012: segundo trimestre

\*\* El dato de 2012 corresponde a los primeros tres trimestres del año.

Fuente: elaboración propia en base a datos de EPH-INDEC y CIFRA – CTA, (para pobreza e indigencia se basa en la EPH-INDEC e IPC-9).

Lo que puede observarse en el cuadro es que en la primera década del siglo XXI, y considerando el período que se abre a partir del 2003, Argentina exhibe un comportamiento positivo en los indicadores

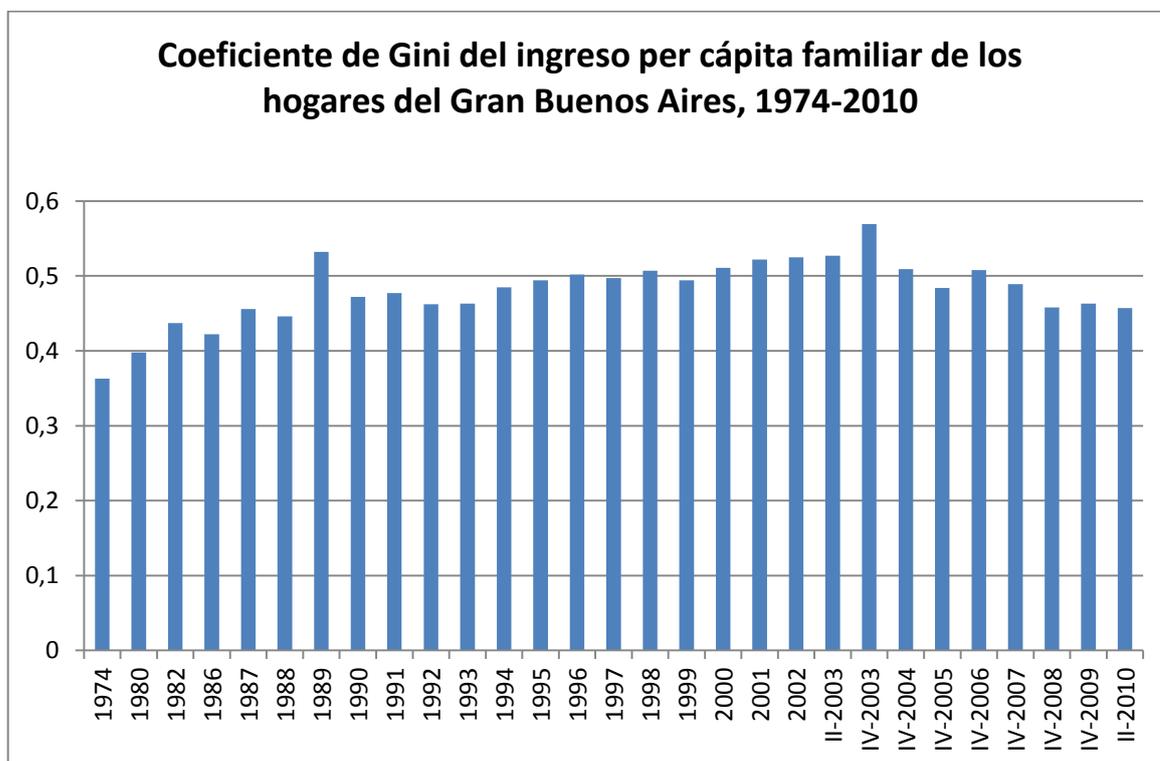
sociales, con una importante disminución tanto de la pobreza como de la indigencia, tasas que se ubican por debajo de las existentes en los años 1990. De igual modo, disminuye significativamente la desocupación, y aumenta la tasa de empleo, aunque los registros de este último indicador se muestran sin variaciones significativas desde el año 2007. De todos modos, en términos generales el panorama es más que positivo para los años considerados.

Ahora bien, consideramos necesario indicar que el aumento de la tasa de empleo y la significativa disminución de la desocupación se da en un contexto de creciente generación de riqueza, y poca variación en la distribución de la misma.

Resulta claro que la crisis del 2001 es un hito en la evolución social argentina, y las medidas para superarla han tenido consecuencias muy importantes, lo cual puede verificarse observando la distribución funcional del ingreso en el país. “Con la crisis final del régimen de convertibilidad y la devaluación de la moneda, los asalariados perdieron varios puntos en la distribución del ingreso nacional. De acuerdo con estimaciones propias, en el año 2001 la masa salarial representaba el 38,5% del valor agregado bruto y al año siguiente se había reducido al 31,4%. La contrapartida fue un incremento en las ganancias empresarias, que en muchos sectores alcanzaron niveles extraordinarios que se mantendrían en los años sucesivos.” (CIFRA, 2011)

Por otro lado, a partir del 2003, la generación de empleo resultó muy intensa, proceso que implicó que el total de puestos creciera casi 40% entre 2002 y 2009. Esta fuerte creación de empleo junto con una recuperación relativa de los salarios permitió que la participación de los asalariados sobre el valor agregado volviera a incrementarse. Según la Cuenta de Generación del Ingreso, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales-INDEC, recién en el año 2006 la proporción volvió a ser casi la misma que en el año 2000; es decir, que fueron necesarios cuatro años para recuperar lo que se perdió sólo en uno (entre 2001 y 2002). (CIFRA, 2011:p.11).

A su vez, la desigualdad en la distribución del ingreso disminuye, aunque, considerando un período mayor, el cambio no resulta mayormente significativo, como se puede observar en el siguiente gráfico:



Fuente: elaboración propia en base a datos de CIFRA – CTA, en base a la EPH-INDEC.

Excepto en los primeros años de la década del setenta, previo a la última dictadura, el Coeficiente de Gini del ingreso per cápita familiar<sup>4</sup> siempre ha sido superior a 0,4, con picos fuertes en la hiperinflación de 1989 y los años de crisis de 2001-2003. En el gráfico observamos una tendencia ascendente que llega a su techo en los años 2001-2003, para comenzar a descender a partir de esa fecha. De todos modos, esta última tendencia no revierte totalmente la desigualdad creciente del período anterior a la crisis del 2001: para el 2010 el índice fue de 0,457, valor similar al de 1987, no alcanzando los valores registrados en los primeros años de la década del setenta.

Al mismo tiempo, si consideramos la composición de la población ocupada podemos observar el peso predominante de la categoría asalariados, que según datos del INDEC correspondiente al último trimestre del 2012 representan el 76,9% de los ocupados, contra 23,1% no asalariados. En esta población asalariada, el 34,5 % no tiene descuento jubilatorio, lo cual indica que una importante porción de la fuerza de trabajo asalariada se encuentra sin protección, que sumado al alto porcentaje de trabajadores no asalariados que no cuentan con ningún tipo de protección social, es posible afirmar que pese a las mejoras registradas de la tasa de empleo, se consolida un porcentaje amplio de trabajadores en relación de dependencia que se encuentran desprotegidos, estén ocupados en el sector privado o en el servicio doméstico (en este último caso, al menos tres de cada cuatro trabajadoras en el sector lo hacen de manera precaria). A lo cual se le debe agregar el alto porcentaje de trabajadores por cuenta propia y familiares sin cobertura social.

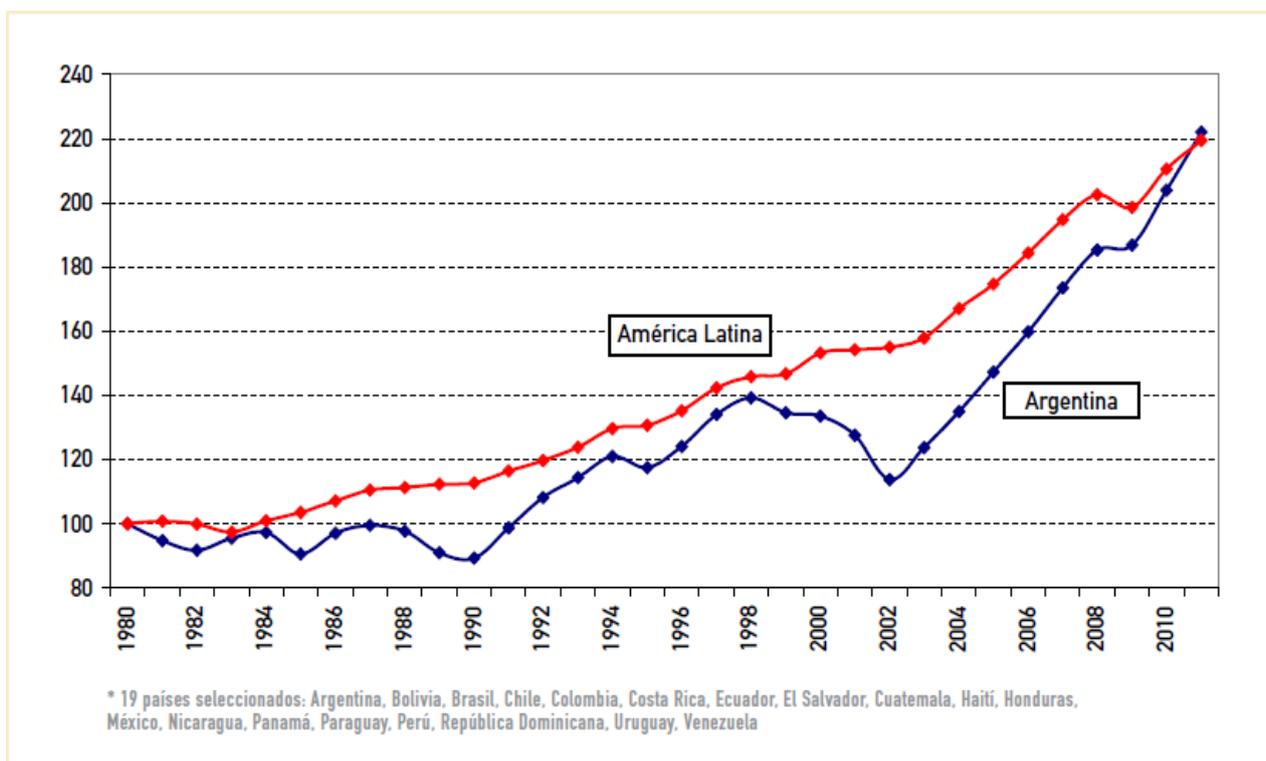
La configuración y perpetuación de contingentes de trabajadores precarios, es un factor determinante de los procesos de empobrecimiento relativo de la clase trabajadora y de conservación de las desigualdades sociales. En términos absolutos, se computan en Argentina para el 2012 unos 11.800.000 asalariados, de los cuales 7.8 millones registra en el sector formal y 4.0 millones en el informal. El salario promedio sobre el que se realizan los aportes jubilatorios llega a los 5.500 pesos, pero el 55% de esos trabajadores percibe hasta 4.000, muy alejado de la canasta familiar estimada entre 5.000 y 6.000 pesos. En el otro extremo 1.4 millones gana entre \$7.000 y 30.000 o más pesos al mes. Los trabajadores no registrados ganan como mínimo un 30% menos que los registrados. Esta fragmentación se percibe también al interior de los trabajadores del sector público, entre los del Estado nacional y los que laboran en los Estados provinciales y municipales. (EDI, 2012, en base a datos del INDEC y Dirección Nacional de Programación Económica).

Así emerge la categoría de “trabajador pobre” (el obrero que aún trabajando no cubre la canasta familiar –alimentaria o total-), frente a la figura del “desocupado pobre” que prevalecía en la crisis del 2001. Tener trabajo no garantiza cubrir las condiciones materiales de existencia (según CIFRA para el 2012, tres cuartas partes de los jefes de hogares pobres tienen trabajo no registrado). No es suficiente tener empleo, sino el nivel de remuneración y protección asociado al mismo. Este sujeto empieza a ser objeto de las políticas sociales, acompañando estas transformaciones estructurales del “mundo del trabajo”, incluyendo como criterio de acceso a los beneficios sociales, ahora no sólo la condición de pobreza y desocupación, sino también condiciones de informalidad en lo que es la venta de la fuerza de trabajo.

La década del noventa deja una herencia con altos niveles de precariedad y flexibilización, superando el 40% desde 1997 de trabajadores asalariados no registrados en el sistema previsional sobre el total de asalariados, llegando al 2001 con el 42,6 % de asalariados sin registro. Ello se agudizó tras la mega-devaluación de la moneda argentina en 2002, registrándose en 2003 el 49,2% de asalariados no registrados. Si bien se registra una reducción significativa de la informalidad en el período que se abre a partir del 2003 hasta el 2012 (cayó del 49,2% al 34,4%), la misma se relativiza cuando se la pone en relación con la tasa de crecimiento de la economía en el mismo período. Al mismo tiempo se observa a partir del 2008 una desaceleración de la reducción estancándose en el 2012. Quedando como saldo pese a la disminución del período altos niveles de informalidad.

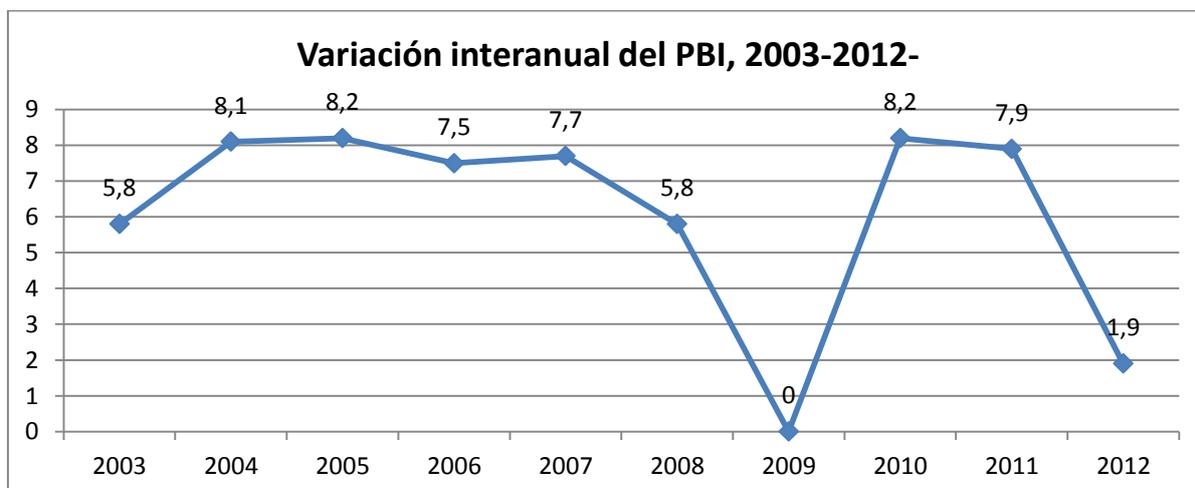
Los datos indican la permanencia estructural de situaciones de precariedad e informalidad laboral extendidas: puestos de trabajo de baja productividad, bajas remuneraciones y signados por la inestabilidad laboral, la desprotección social y la falta de acceso a los sistemas de seguridad social.

Esto nos muestra que el crecimiento sostenido registrado del PIB no significó la creación de suficientes empleos formales para reducir significativamente el porcentaje del empleo precario. Como se puede ver en el gráfico siguiente, el fenómeno de crecimiento del PBI corresponde a toda la región, y Argentina, a partir del 2002 ha estado por encima del promedio de crecimiento.



Fuente: Lindemboin (2013), en base a datos de CEPAL.

Para la última década, Argentina siempre creció, excepto en el año 2009.



Fuente: CEPAL

El proceso económico muestra su incapacidad de incorporar satisfactoriamente la fuerza de trabajo potencial de la que dispone. Configurándose una masa de población trabajadora que permanece

desocupada o vende su fuerza de trabajo en condiciones precarias y desprotegidas. La persistencia estructural de estas condiciones impacta desfavorablemente en el sistema de protección social contributivo (jubilaciones, obras sociales, etc.) y en la apropiación en la distribución de la renta a través del salario. Ambos mecanismos participan en la producción de la desigualdad y la pobreza relativa.

Como se desprende de lo anterior, en Argentina el alto crecimiento económico sostenido en estos años (principalmente entre 2003-2008) no se ha traducido en la superación de la alta informalidad de su mercado laboral<sup>5</sup>. A pesar de que la “recuperación económica” influyó positivamente en el funcionamiento del mercado de trabajo, con un incremento del índice de ocupación y una caída del desempleo, el mundo laboral continúa siendo uno de los principales eslabones en la reproducción de la desigualdad. La heterogeneidad de la estructura productiva, en Argentina como en la región, se expresa en una dispar polarización, por una parte, un sector minoritario, con empleos de alta productividad, salarios y protección social, y por otra, un sector donde predominan las condiciones laborales precarias, las remuneraciones más bajas y un limitado acceso a la protección social. Además, tanto el desempleo como la ocupación en el sector de baja productividad siguen afectando sobre todo a los jóvenes y a las mujeres más pobres (Cepal: 2011).

La continuidad del *carácter extractivista* de nuestras riquezas naturales (hidrocarburos, minería, pesca). Junto con esto la “reprimarización” de la economía con la participación del poderoso complejo transnacional del “agro-negocios sojero”, en desmedro de los pequeños y medianos productores locales; implicando desmontes, destrucción de la naturaleza, desplazamiento y repulsión de población, desertificación, extranjerización y concentración de la tierra. El proceso de transnacionalización del capital local otorga bases firmes para el fortalecimiento de un patrón de producción que como anuncia Harvey (2004) está centrado en el *saqueo de los recursos estratégicos*. En su conjunto las ramas vinculadas a la agricultura, la ganadería, la pesca, la caza y la explotación de canteras y minas duplicaron en una década su participación porcentual en el PBI.

Acompaña este proceso el acrecentamiento del ya por sí *elevado grado de concentración y extranjerización de la economía*. Los resultados de distintas variables de una encuesta periódica realizada por el INDEC señalan que a lo largo del período 2007-2009 persiste un alto grado de concentración al interior del lote de las 500 grandes empresas. El 20 por ciento de mayor tamaño (100 compañías) explican el 69 por ciento del total del valor agregado en 2009, mientras que las 50 mayores empresas lo hacen con el 54,8 por ciento. En 2009, el 79,3 por ciento del valor bruto de producción del total del panel fue generado por empresas con participación de capital extranjero. Estas compañías explican también el 75,3 por ciento de la utilidad de las 500 grandes. Sin embargo, pese a que las de capital de origen nacional participan sólo en el 18,6 por ciento del valor agregado del total, generan el 36,7 por ciento de los puestos de trabajo asalariados. Extranjerización que, como lo señalan recientes estudios, se extiende también a la tierra, inclusive en zonas de frontera. Al mismo tiempo la permanencia en el período de la Ley de Entidades Financieras de la última dictadura militar, implica una herramienta legal que habilita el predominio de la banca extranjera y del capital financiero en general. Junto con la permanencia de la extranjerización y concentración de la economía no se ha revertido la regresividad del sistema impositivo<sup>6</sup>.

En síntesis, el crecimiento sostenido de la economía argentina mantiene los rasgos estructurales dominantes de la concentración de los ingresos y riquezas, bajo un esquema extranjerizado de la economía y sin lograr revertir la lógica de un patrón distributivo regresivo.

Si bien la rebelión del 2001-2002 significó la impugnación “desde abajo” (en términos gramscianos desde el “interés del pueblo”) del proyecto hegemónico neoliberal, resquebrajando sus fundamentos legitimantes y sus intervenciones prácticas, el período que se despliega a partir de esos años críticos se caracteriza también por la permanencia de una herencia activa en la configuración de la sociedad argentina: la predominancia del gran capital transnacional, asociada a la continuidad histórica del saqueo de las riquezas naturales, junto con la configuración estructural de la precarización e

informalidad de la fuerza de trabajo. Esta herencia “acompaña” estructuralmente los visibles procesos de mejora de los indicadores sociales que hemos ya señalado.

Estos elementos dan cuenta de la complejidad de la evolución de la configuración económico-social, en donde se entrelazan procesos complejos de rupturas y continuidades con el período anterior con políticas de clara impronta liberal. Aprender esta complejidad de continuidades, inflexiones y cambios en el proceso de determinaciones históricas, nos permite observar los fenómenos sociales como componentes del movimiento de la sociedad capitalista como totalidad concreta. En tal sentido, la reconfiguración hegemónica que se despliega post-2001, sintetiza una determinada correlación de fuerzas sociales, restablece desde la acción estatal nuevos “equilibrios de compromisos”, entendida la acción estatal como proceso conflictivo entre intereses contrapuestos que se imbrican y materializan en los cursos de acción que se desarrollan. De esta manera la intervención social del Estado a través de sus intervenciones políticas concretas, expresa las luchas sociales entre clases y fracciones de clase en cada momento histórico.

En este contexto de cambio y continuidad, la AUH es una política diseñada tanto en relación a las necesidades de respuesta estatal que emanan de la lógica de acumulación, como el resultado de la recomposición material del consenso, es decir la materialización institucional de respuestas al desafío social materializado en la rebelión del 2001.

### **La clase obrera: homogeneidad y fragmentación**

Los indicadores de la realidad social argentina señalados, dan cuenta de las transformaciones ocurridas en los últimos años, *consolidándose* la presencia de fracciones de población que, expropiadas de sus condiciones materiales de existencia, no consiguen vender su fuerza de trabajo en el mercado, o lo realizan de manera deficitaria, de esta manera no consiguen obtener sus medios de vida. La persistencia en las últimas décadas de elevados niveles de desocupación, subocupación, informalidad y pobreza, nos muestran el carácter estructural de su constitución y nos exige observar las raíces de su aparición.

De esta manera el problema de la calidad y cantidad de trabajo mercantilizado en la sociedad, más específicamente la cuestión del desempleo y la precarización estructural, no sólo indica transformaciones referidas al “mercado de trabajo”, sino también la producción de una población excedente a los fines del capital o superpoblación relativa, y en relación a las particularidades que adquiere en esta fase de desarrollo del capitalismo, observamos una reconfiguración estructural de las formas y sentidos de la protección social, produciéndose un desplazamiento del seguro contributivo a formas parciales y diversificadas de asistencia no contributiva.

La década del noventa confirma en Argentina una nueva vinculación entre trabajo y políticas sociales<sup>7</sup>, donde adquiere mayor preponderancia la mediación asistencial. El pobre y la pobreza, se constituye en “objeto de intervención” de las políticas sociales focalizadas, cubriendo “mínimamente” necesidades básicas de los trabajadores que perdían su base material de vida o sus ingresos eran insuficientes para garantizar sus condiciones materiales de existencia. Para quienes no tienen empleo o sus ingresos son insuficientes, se va configurando una multiplicidad de intervenciones de carácter asistencial y transitorio, que opera en el proceso de fragmentación de la cuestión social.

Los planes sociales de transferencia de renta para el contingente creciente de desocupados, pobres e informales, configuran una estrategia política institucional que se hace masiva después de las manifestaciones de la crisis de los sucesos de diciembre de 2001<sup>8</sup>. Un rasgo distintivo de los programas de transferencias recientes en el país y la región es la introducción de condicionalidades y contraprestaciones. Las condicionalidades son exigencias de cumplimiento de ciertos requisitos (por ejemplo la asistencia escolar de los niños, controles sanitarios periódicos, controles nutricionales) para recibir la transferencia monetaria. La contraprestación es un tipo de condicionalidad pero se vincula a la

problemática del empleo (realizar un trabajo, buscar trabajo o capacitarse para conseguirlo). Estos requisitos son definidos como incentivos para la formación de “capital humano”, entendiendo que promueven una mayor inversión en educación, salud, nutrición, y participan en la superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Para comprender cabalmente el significado de esta nueva configuración social que incluye una nueva forma de protección con un lugar singular del componente no-contributivo es necesario remitirse a los aportes de la teoría crítica. Antonio Gramsci en su intento de dar cuenta de las particularidades de las clases subalternas y de las tareas necesarias para su emancipación afirma:

La unidad histórica de las clases dirigentes se da en el Estado y su historia es esencialmente la historia de los Estados y de los grupos de Estados. Pero no se debe creer que esa unidad sea puramente jurídica y política, aún cuando esa forma de unidad también tiene su importancia y no solamente formal: la unidad histórica fundamental, por su concreción, es el resultado de las relaciones orgánicas ente Estado o sociedad política y “sociedad civil” (...)

La historia de las clases subalternas es necesariamente disgregada y episódica: hay en la actividad de estas clases una tendencia a la unificación aunque sea al menos en planos provisionales, pero esa es la parte menos visible y que sólo se demuestra después de consumada. Las clases subalternas sufren la iniciativa de la clase dominante, incluso cuando se rebelan; están en estado de defensa alarmada. Por ello, cualquier brote de iniciativa autónoma es de inestimable valor (GRAMSCI, 1975; p. 27).

En estas notas surgen al menos dos cuestiones que resultan de gran importancia para el conocimiento de la sociedad, de las políticas, y de los grupos o clases sociales. En primer término, la noción de relaciones orgánicas entre Estado o sociedad política y “sociedad civil”, en donde el entrecomillado que utiliza Gramsci da cuenta de sus reservas, de su cuestionamiento a la separación tajante de lo social que sugieren esa clasificación. Precisamente su argumentación conduce a pensar en términos relacionales, en términos de totalidad, de *Estado ampliado*.

Y, en segundo lugar, entendemos que la noción de clases subalternas es utilizada para dar cuenta de la existencia de diversos grupos sociales que comparten la “subalternidad”, su dependencia de otro(s) para garantizar su existencia. Es un concepto más amplio que el de clase obrera en sentido estricto, al cual Gramsci recurre para dar cuenta que tempranamente en el desarrollo del capitalismo industrial, bajo la órbita del capital, la diversidad de grupos y/o clases subordinados es mayor que el proletariado estrictamente industrial. La clase obrera comprende, en un sentido amplio, a todos aquellos que no son propietarios de sus condiciones materiales de existencia. La noción de subalternidad le agrega, además, un componente que nos permite focalizar la atención sobre el desarrollo de la hegemonía, categoría que también introduce Gramsci con un sentido distinto al utilizado hasta el momento, pasando de la simple dominación en una alianza de clases al sostenimiento del poder en una sociedad dada, por lo cual el problema es cómo romper esa subalternidad en la generación de una nueva hegemonía, la de la clase que vive del trabajo.

En las últimas décadas, en relación con las transformaciones generales que se pueden observar en el sistema capitalista desde fines de la década del sesenta del siglo pasado, la proliferación de políticas de corte “neoliberal” ha dado por tierra con gran parte del armazón social generado por los Estados de bienestar o Estados de compromiso, en las “décadas de oro” del capitalismo que se abre tras el fin de la segunda guerra mundial de 1945. Si bien la glorificación del *Welfare state* por las ciencias sociales tiene bastante de *mito*, es en este período histórico que se registran importantes conquistas laborales, que establecieron sistemas y niveles de protección social para el trabajador. El proceso de acumulación fordista se desarrolló junto con la disminución del desempleo y el incremento de la participación de los asalariados en la apropiación del total de la renta nacional. En el último cuarto del siglo XX se registra la inversión de este movimiento y el desarrollo de tendencias regresivas para los intereses de la clase que vive del trabajo, aumento y consolidación de niveles de desempleo estructural, la extensión de la

precarización y la deconstrucción de la seguridad y protección del trabajo. Este proceso de restauración del poder de la burguesía se extiende, con altibajos, claramente desde mediados de los años setenta hasta fines de los años noventa, generando profundas transformaciones económicas, sociales y culturales. Si bien, como señalamos, la primera década del siglo XXI muestra algunas inflexiones positivas en el comportamiento socioeconómico de algunos indicadores, la evidencia empírica también nos señala continuidades estructurales que perpetúan las relaciones de desigualdad, y los procesos de precarización.

En una primera mirada se puede indicar que la clase trabajadora actual se encuentra en situación de una mayor fragmentación, y tiene una mayor fragilidad respecto de la defensa de los puestos de trabajo y de las condiciones en que se vende y realiza el mismo que lo que estaba en los años cincuenta o sesenta del siglo anterior. Se trata de la conformación de diferentes capas que se suman y entrelazan con las diferentes fracciones existentes. Paralelamente, esta situación da cuenta de una nueva "homogeneidad", en donde las condiciones de *precariedad* aparecen como dominantes en el conjunto de capas sociales que conforman la clase. Tanto en relación a un pasado inmediato de mejores condiciones de venta de la fuerza de trabajo, como en relación a la intensificación del mismo. Las modificaciones estructurales identificadas tienen un correlato específico en el proceso de toma de conciencia de los trabajadores, afectando tanto el comportamiento individual del obrero como del colectivo de la clase, que se manifiesta a través de sus órganos más representativos: los sindicatos.

El proceso de repulsión de la fuerza de trabajo, a partir de mediados de la década del setenta del siglo pasado, generó la producción de un volumen de trabajadores/as excedentes en términos relativos para los fines de acumulación capitalista<sup>9</sup>; que se expresa en el proceso de empobrecimiento, desocupación y precarización de la clase trabajadora. El trabajador que lo único que tiene para vender es su fuerza de trabajo, sólo encuentra salida en el mercado cuando sirve para hacer que los medios de producción funcionen como capitales; es decir, cuando reproduce su propio valor como nuevo capital y suministra, con el trabajo no retribuido, una fuente de capital adicional. Es inmanente a estas condiciones la necesidad de volver a vender constantemente la fuerza de trabajo y la reproducción constantemente ampliada de la riqueza como capital, reproduciéndose de esta manera las relaciones fundamentales de la sociedad. La transformación de trabajadores en fuerza de trabajo excedente, y de esa manera la ampliación de la desocupación, precarización y empobrecimiento, tiene sus raíces en la dinámica general de la acumulación capitalista; la cual remite a los cambios en la composición orgánica del capital<sup>10</sup>. Con el desarrollo científico-tecnológico y nuevas formas de organización se produce un fortalecimiento de su parte constante, y una desvalorización absoluta y relativa de su parte variable, constituida por la fuerza de trabajo. En ese proceso se va produciendo en términos constitutivos una población excedente a las necesidades de reproducción del capital. Esta tendencia general adquiere particularidades históricas, su crecimiento o retracción se vincula a las condiciones políticas generadas a partir de las luchas de clases<sup>11</sup>.

La lógica de valorización del "mundo de las cosas" en la dinámica capitalista, contiene el proceso de desvalorización del "mundo de los seres humanos". El empobrecimiento y pobreza del trabajador se constituye en *consecuencia* y *condición* necesaria de la existencia del régimen, y es justamente esa *condición de necesidad* la que la funda en *base esencial* de la riqueza. Es necesario comprender este hecho en el marco del carácter antagónico de la producción capitalista. Todos los procedimientos de producción de plusvalía son, al mismo tiempo, formas de acumulación, los avances implican avances en estos procedimientos. De este mecanismo se desprende que a medida que se acumula el capital, tiene "necesariamente" que "deteriorarse", la situación del trabajador (independientemente de su retribución, ya sea ésta alta o baja). Este "deterioro" es relativo e histórico y adquiere diferentes expresiones en el desarrollo de la sociedad. El mecanismo de la producción y la acumulación capitalista se encarga de realizar constantemente la adaptación del número de obreros a las necesidades de explotación del capital, esto se expresa en la creación de una superpoblación relativa<sup>12</sup>, y en la miseria de capas cada vez más extensas del ejército obrero en actividad y parado<sup>13</sup>.

Esta *tendencia* general puede ser modificada por las distintas circunstancias que se den en el contexto en el cual se desenvuelve; es decir, para alejar cualquier posibilidad de interpretación

determinista, las políticas que se manifiesten en este proceso pueden estar en relación directa o inversa con la tendencia general, de acuerdo con las específicas determinaciones que surgen de la correlación de fuerzas sociales existentes, pero esta precisión no invalida la existencia de la ley tendencial general que es propia del régimen capitalista de producción<sup>14</sup>.

El aumento de la población sobrante para el capital permite observar no sólo una desocupación abierta estructural, sino la existencia de diferentes capas de la clase subalterna que se diferencian por las condiciones en las cuales desarrollan su existencia. Junto con la población de trabajadores desocupados duraderos, se observa una masa de trabajadores parcialmente empleados, quienes venden de forma deficitaria e intermitente su fuerza de trabajo, fuerza de trabajo barata y super-explotada.

### **La asignación universal por hijo (AUH) para protección social**

Hemos indicado ya las condiciones particulares que adquiere el capitalismo hacia la década del setenta del siglo XX, condiciones que si bien responden a la lógica general que tiene el sistema, como sistema-mundo, se despliega en forma concreta en los diferentes territorios sociales, los Estados-nación. Desde el año 2003, en Argentina, con el inicio del gobierno de Néstor Kirchner como presidente, se propusieron cambios respecto de los lineamientos políticos generales que habían regido al país –y transformado su estructura económica y social- en los años 90, y que habían culminado con la rebelión del año 2001. En materia de política social, en el nuevo período se propone generar una revisión de las políticas y se cuestiona la lógica de focalización, la perspectiva asistencialista divorciada de la garantía de derechos y la extensa fragmentación de los programas existentes. En este sentido, la nueva política social se reorganiza ahora bajo tres ejes de acción: alimentario, transferencias monetarias y economía social.

El desarrollo de este cambio en la política social puede a su vez ser periodizado. Desde el año 2003, podemos reconocer como momentos específicos: 1-emergencia social y respuesta a la crisis del 2001 a través del plan jefes y jefas de hogar; 2- salida del plan jefes y jefas de hogar y reclasificación de la pobreza a partir de los criterios de empleabilidad y vulnerabilidad; y 3- extensión del sistema no contributivo de protección social.

Este tercer momento de reconfiguración de la política de asistencia social en el período kirchnerista se relaciona con la coyuntura política caracterizada por la derrota oficialista en los comicios de mediados del año 2009. En este contexto el gobierno pretende retomar la iniciativa política y lanza dos programas sociales que participan en un lugar relevante en la construcción del consenso: el “Argentina Trabaja”, que implica la transferencia de renta a través de la constitución de cooperativas; y el Programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que es sin duda el de mayor relevancia por su masividad.

A través del Decreto Presidencial (DNU) Nº 1602 del 29 de octubre de 2009 se incorpora al Sistema de Asignaciones familiares el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social<sup>15</sup> (AUH). La confirmación de la Asignación Universal por Hijo ha concretado la incorporación de amplios contingentes de población a uno de los beneficios del régimen de asignaciones familiares, definido históricamente bajo un esquema contributivo, sólo vigente precedentemente para los trabajadores empleados en relación de dependencia<sup>16</sup>. En tal sentido la instauración de la AUH por parte del Poder Ejecutivo determinó la ampliación hacia todos los menores de 18 años cuyos padres o tutores se encuentren desocupados, sean monotributistas sociales o se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico, siempre que perciban remuneraciones inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM).

El decreto parte del reconocimiento de la permanencia de “situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender” (DNU 1602-2009). Persiste y se consolida en Argentina a fines de la primera década del siglo XXI e inicio de la segunda, aún luego varios años de crecimiento económico y creación sostenida de puestos de trabajo, una alta proporción de trabajadores

con formas de inserción laboral precarias e inestables, tornándose este movimiento de las condiciones de trabajo en un rasgo estructural. Ello es resultado de un deterioro de varias décadas de la situación y condiciones de los trabajadores. La AUH, al ampliar la cobertura del sistema de seguridad social, implica el desarrollo de políticas para este sector de la clase trabajadora.

Es una política que, tal como lo explicita en sus considerandos el decreto presidencial, no pretende “garantizar la salida de sus beneficiarios de la pobreza”, se coloca como una política paliativa que supone “más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados” (DNU 1602-2009). Si bien no modifica las causas estructurales de la pobreza y empobrecimiento se ha constituido en una medida que tiene un impacto significativo en la reducción de los índices de indigencia y de pobreza.

La asignación otorgada a través de la AUH consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abona a uno de los padres o tutor por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo, o por cada hijo sin límite de edad en el caso de tratarse de un hijo discapacitado. La prestación que otorga la AUH se fijó en un monto equivalente al que corresponde a la mayor asignación por hijo del régimen de asignaciones familiares contributivo nacional<sup>17</sup>. Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco menores.

Para acceder a estos beneficios deben ser cumplir un conjunto de requisitos: “hasta los 4 años controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los CINCO (5) años de edad y hasta los DIECIOCHO (18) años, deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos” (DNU 1602-2009).

Estos requisitos son reforzados por el hecho de que se cobra mensualmente sólo el 80% del monto previsto, mientras que el 20% restante se retiene para ser abonado una vez al año a principios del período lectivo, contra la presentación de la libreta sanitaria y de asistencia escolar. El incumplimiento de los requisitos no sólo determina la imposibilidad de cobrar el 20% acumulado sino que además implica la pérdida del beneficio a partir de ese momento<sup>18</sup>. Estas condicionalidades sanitarias y educativas que deben realizar los trabajadores incluidos en el régimen de asignaciones familiares no se encuentran vigentes para los trabajadores formales cubiertos por el sistema contributivo.

Para recibir la asignación, el menor debe ser argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente con al menos tres años de residencia legal en el país. A su vez, el decreto establece que cobrarán la asignación los menores que asistan a escuelas públicas.

Además se establece en el decreto que la asignación prevista es incompatible con el cobro de prestaciones contributivas o no contributivas de orden nacional, provincial, municipal, o de la ciudad autónoma de Buenos Aires; es decir que acceden a la AUH aquellos menores cuyo padre o tutor no se encuentre incluido en el régimen contributivo de asignaciones familiares o que no sea beneficiario de alguna pensión no contributiva<sup>19</sup>.

A febrero del 2011, se liquidaron casi 3,5 millones de prestaciones de la AUH, que se suman a las 6,8 millones de asignaciones familiares del régimen contributivo del sistema de seguridad social nacional y de los trabajadores públicos nacionales y provinciales. Esto significa que el 85% de los niños argentinos ya está cubierto por el sistema de asignaciones familiares. El 51% de los niños cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero, según datos que surgen de los registros de ANSES. La asignación alcanza a más de 1,9 millones de hogares.

## Consideraciones finales

La política social constituye una mediación institucional político-económica, resultado al mismo tiempo de las contradicciones y reivindicaciones emanadas de las luchas de clases y de la lógica de acumulación capitalista. Es un proceso dinámico que se explica en el movimiento histórico de la sociedad,

en el cual es posible reconocer diferentes perspectivas, visiones y sentidos de las políticas que disputan la hegemonía. Es posible entonces indagar sobre el sentido ético-político que persigue la AUH, y su relación con una perspectiva de derecho universal y su capacidad desmercantilizadora.

La implementación del programa AUH ha concretizado el proceso de conformación de un sistema de protección social amplio, vinculado a las consecuencias del desarrollo capitalista en nuestro país. Como hemos indicado, el momento de su implementación da cuenta de la existencia de un volumen importante de población sobrante, y la manifestación – impugación de las condiciones de vida en la crisis de 2001. Se conforma así un subsistema no-contributivo relacionado al contributivo.

La AUH contribuye en mejorar las condiciones de vida de las familias beneficiarias, siendo un alivio en las condiciones materiales de existencia de familias trabajadoras que no disponen de forma regular de otras rentas. Dada la inestabilidad e insuficiencia de los ingresos laborales de este sector de la clase trabajadora, las transferencias del programa constituyen la principal (y/o única) protección estable y previsible para la familia. Si bien los ingresos son insuficientes, por lo cual no terminan de garantizar derechos, son seguros en un contexto de inestabilidad, informalidad y precarización estructural. Ahora bien, las condiciones en las cuales se mueve el capitalismo en nuestro país, manifiestan pocos cambios estructurales en la última década, por lo cual se indica –como problema- la permanencia de la desigualdad y la desprotección social. Desde una perspectiva universal la preocupación se centra en como hacer de estas políticas el piso y no el techo máximo a alcanzar para que no se cristalicen como un sistema de protección para pobres, coexistiendo así un sistema de protección “de primera”, para trabajadores formales, y otro “de segunda”, para quienes no pueden acceder al primero. Es decir el problema sería cómo no consolidar una estrategia político-económica que acompañe y reafirme la informalidad y precarización estructural. Como vimos, hasta el momento la AUH no alcanza para modificar sustancialmente los índices de pobreza, y sí aparece con mayor efectividad en disminuir la indigencia.

La otra dimensión que es necesario señalar es lo que significa la exigencia de las condicionalidades para ingresar y permanecer en el programa, el sentido ético-político que implica, lo cual manifiesta una tensión importante entre una perspectiva individualizante de control social y una perspectiva basada en la garantía de derechos universales. El análisis de la política de transferencia particular en el marco de la forma histórica de protección social definida, expresa centralmente un problema político, el proyecto de sociedad que se quiere construir. El análisis desde esta perspectiva más amplia, nos permite observar tanto las disputas en relación al reconocimiento de necesidades sociales, como de las maneras de definir y organizar el trabajo. El resultado de estas disputas se materializa en las mediaciones político-económicas que condensan esas tensiones. Si aspiramos a una sociedad que se mueva en un sentido de igualdad social, es necesario una perspectiva amplia de la protección social, basada en un enfoque de derecho universal, que tienda a la superación de la segregación y fragmentación en las que históricamente han participado las políticas asistencialistas. Y que necesariamente debería sustentarse en políticas que cambien estructuralmente el funcionamiento de la economía argentina.

## Bibliografía

- Antunes, R. (2009) “El trabajo entre la perennidad y la superfluidad. Algunos equívocos sobre la deconstrucción del trabajo”, en Fernández Soto S. y Tripiana J. (comp.) *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual*. Buenos Aires, Espacio.
- Argentina. ANSES (2010a) “Inclusión y previsión social en una Argentina responsable”, presentación ante la Cámara de Senadores de la Nación de D. Bossio y A. Boudou, julio 2010.
- Argentina. ANSES (2010b): “Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los mas vulnerables”. Realizado por Equipo de Trabajo Gerencia Estudios de la Seguridad Social. Mayo 2010 [http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cuadernillo\\_AUH.pdf](http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/Cuadernillo_AUH.pdf)
- Argentina. ANSES (2010c) *Fuentes De Financiamiento De Los Sistemas De Seguridad Social En Países De América Del Sur*. Serie Estudios Especiales Gerencia Estudios De La Seguridad Social. ANSES. Observatorio de la Seguridad Social. Noviembre 2010

- Argentina. ANSES (2011a): *Asignación Universal Por Hijo Para Protección Social: Una Política De Inclusión Para Los Más Vulnerables*. Equipo De Trabajo Gerencia Estudios De La Seguridad Social, Gerente Estudios de la Seguridad Social Vanesa D'Elia. Grupo de Trabajo: Sergio Rottenschweiler, Alejandro Calabria, Analía Calero, Julio Gaiada. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Julio de 2011.
- Argentina. ANSES (2011b) *La Inclusión Social Como Transformación: Políticas Públicas Para Todos*. Observatorio de la Seguridad Social. ANSES. Julio 2011.
- Argentina. Calvi, G., E. Cimillo & H. Chitarroni (2011). "Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación". *ASET. Nro. 10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Pensar un mejor trabajo. Acuerdos Controversias y Propuestas*. Buenos Aires. 2011
- Argentina. Decreto Presidencial (DNU) Nº 1602 del 29 de octubre de 2009
- Argentina. Decreto Presidencial (DNU) Nº 446/2011, mayo del 2011 la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (AUE).
- Argentina. Decreto Presidencial (DNU) Nº 897/07.Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino.
- Argentina. Ley 23849. Aprobación de Argentina de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- Argentina. Ley 26061 (21/10/2005) Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la República Argentina.
- Argentina. Ley Nº 24.714/1996. Régimen de asignaciones familiares
- Argentina. ME. Ministerio de Educación. (2011) *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*. Informe elaborado por el Ministerio de Educación en base a los estudios realizados por universidades nacionales. Noviembre 2011. Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.
- Argentina. ME. Ministerio de Educación. (2011) *Análisis y evaluación de los aspectos educativos de la Asignación Universal por Hijo (AUH)*. Informe elaborado por el Ministerio de Educación en base a los estudios realizados por universidades nacionales. Noviembre 2011. Ministerio de Educación, Presidencia de la Nación.
- Argentina. MEYF. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2009) Nota Técnica Nº23 "La Asignación Universal por Hijo en Argentina", perteneciente al Informe Económico Nº70 del cuarto trimestre del 2009.
- Argentina. MEYFP (2009). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Nota Técnica Nº23 "La Asignación Universal por Hijo en Argentina", perteneciente al Informe Económico Nº 70 del cuarto trimestre del 2009. [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas\\_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf)
- Argentina. MTEYSS. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010): *Ampliación del Sistema de Protección Social en Argentina*.
- Argentina. Ley 26.425-08, Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
- Argentina. Resolución Nº 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Norma reglamentaria de la AUH.
- Agis, E., C. Cañete y D. Panigo (2010) "El Impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". Documento de trabajo CEIL-Piette Conicet. Disponible en [http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf).
- Basualdo, E., et al (2010). *La asignación universal por hijo a un año de su implementación*. CIFRA. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=24>
- Bertranou, F. (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo. Disponible en [www.oit.org.ar/pagina.php?pagina=748](http://www.oit.org.ar/pagina.php?pagina=748)
- Calvi, G., E. Cimillo & H. Chitarroni (2011). "Alcances y límites de la AUH en los primeros meses de su implementación". *ASET. Nro. 10 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Pensar un mejor trabajo. Acuerdos Controversias y Propuestas*. Buenos Aires. 2011.
- CEPAL (2011) *Panorama Social de América Latina, 2011*. Naciones Unidas. Acceso en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- CEPAL (2012) *Panorama Social de América Latina 2012*. Naciones Unidas. Acceso en: [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl).
- CIFRA (2013) *Informe de Coyuntura Nº 12*. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar>
- CIFRA (2011) DT Nº 9 El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso. MARZO DE 2011. Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://www.centrocifra.org.ar>
- EDI (2012) *Afloran los límites del modelo. Un balance de los Economistas de Izquierda*. REBELIÓN. Abril 2012. <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=147522>. Acceso octubre 2012.
- Fernández Soto S.(2003) "El concepto de la pobreza en la teoría marxista", en en Revista *Serviço social & sociedade*, Nº 73, marzo de 2003. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.
- Fernández Soto S. (2013) "La política social y la recomposición material del consenso. La centralidad de los programas de Transferencia de Renta Condicionada: el caso argentino", en Revista *Serviço social & sociedade*, Nº 113, marzo de 2013. Cortez Editora. San Pablo, Brasil.

Fernández Soto S. (2013) "Políticas sociales y proyectos de sociedad: Crisis, neoliberalismo y reconfiguración "neodesarrollista" en Argentina en el siglo XXI". Revista Políticas Públicas. Ufma. v. 17, n. 2, julho/dezembro 2013

Fernández Soto S. y Tripiana J. (2009) "Las políticas sociales y la configuración de la sociedad civil: políticas, sentidos y prácticas en el tratamiento de la cuestión social", en Fernández Soto y Tripiana J. (2019) (comp.) *Políticas sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual*. Buenos Aires, Espacio.

Gramsci, A.: (1975). *Cuadernos de la Cárcel*, N° 3; México, Era.

Harvey, D.: "El neoliberalismo como destrucción creativa", en [www.rebellion.org/noticia.php?id=6570906/07/2008](http://www.rebellion.org/noticia.php?id=6570906/07/2008)

Lindemboin, J.. (2013) "El empleo y la distribución del ingreso en debate". En *Voces en el Fenix*, Año 4, N° 13, Abril de 2013.

Marx, K. (1973) *El capital*. México, FCE, 1973; tomo 1.

Modonesi M. (2008): "Crisis hegemónica y movimientos antagonistas en América Latina. Una lectura gramsciana del cambio de época". Peripecias. Consultado en <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=73350>, el 12/11/2011 (Art. tomado de Revista Contra corriente. Universidad Autónoma de la Ciudad de México y Universidad Nacional Autónoma de México Vol. 5, No. 2, Winter 2008, 115-140).

Observatorio de la Deuda Social (2013) *Informe final. Mayo de 2013*, en [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO\\_DE\\_PRENSA\\_AUH\\_Pobreza.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO_DE_PRENSA_AUH_Pobreza.pdf)

---

<sup>1</sup> Sobre este proceso, ver Antunes quien afirma: "En medio de tanta destrucción de fuerzas productivas, de la naturaleza y del medio ambiente, existe también una acción destructiva contra la fuerza humana de trabajo que tiene enormes contingentes precarizados o al margen del proceso productivo, elevando la intensidad de los niveles de desempleo estructural." (2009: 19).

<sup>2</sup> Es preciso entender que la insuficiencia de ingresos es sólo una de las expresiones de la pobreza; su comprensión plena nos lleva a observar el proceso de acumulación en cada ciclo productivo, y las formas diferenciales de apropiación de la riqueza producida por los trabajadores. Desarrollamos este punto más adelante.

<sup>3</sup> Datos oficiales, del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Otros trabajos, académicos y de estudios privados, dan cuenta de una realidad distinta. Por ejemplo, para el Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina la pobreza hacia fines del 2012 alcanzaría al 16,9% de los hogares y al 26,9% de las personas. Observatorio de la Deuda Social. Informe final. Mayo de 2013, en [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO\\_DE\\_PRENSA\\_AUH\\_Pobreza.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO_DE_PRENSA_AUH_Pobreza.pdf)

<sup>4</sup> Como se puede ver, en la fuente utilizada está calculado sobre la región Gran Buenos Aires y no sobre el total de aglomerados urbanos. De todos modos, el movimiento tendencial, así como los números índices para cada año, son muy similares dada la magnitud poblacional de la región considerada.

<sup>5</sup> En Argentina, durante la última década ha sido significativa la consolidación de la fractura del mercado laboral iniciada en los '90, no sólo entre los trabajadores formales e informales, sino también al interior de la estructura formal. "Siendo que la precarización se extiende por el conjunto. Mientras que el 20% de los trabajadores mejor remunerados del sector privado capta el 52% de la masa salarial, el 20% ubicado en la base percibe el 5,2% de ese total." (EDI, 2012)

<sup>6</sup> La renta financiera queda exenta de obligaciones tributarias al igual que la transferencia de activos de sociedades anónimas, en cambio una parte creciente de los asalariados debe pagar el impuesto a las ganancias al tiempo que la vigencia del IVA encarece la canasta básica de alimentos, afectando centralmente a los sectores de menores ingresos.

<sup>7</sup> Para "fomentar" el empleo, el gobierno de Menem en la década del noventa, instrumenta una serie de medidas, bajo la denominación de políticas activas de empleo. Con la sanción de la ley 24013 en 1991 (Ley de Empleo), aparecieron un conjunto de medidas, a partir de las cuales se fueron sumando nuevas propuestas, conformando un conjunto de programas orientados por la intención de "fomentar" el empleo joven; programas de mano de obra a cargo de gobiernos municipales, ONGs y microemprendimientos privados, formación profesional. Estas medidas implicaron en algunos casos una reducción de cargas salariales, en otros el subsidio directo para el pago de salarios a los beneficiarios.

<sup>8</sup> Los programas de empleo y capacitación pasaron a ser no contributivos cuando se extendieron mediante el financiamiento externo provisto por organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Desde fines de 1993 las alícuotas de contribuciones patronales experimentaron reducciones como parte de la política de devaluación fiscal que redujo visiblemente los ingresos de los programas financiados con recursos contributivos. Esto expresa claramente una ruptura con el esquema del seguro social y su esquema contributivo.

<sup>9</sup> La *diferencia específica* de la producción capitalista, es que, "(...) nadie compra la fuerza de trabajo para satisfacer, con sus servicios o su producto, las necesidades personales del comprador. No, la finalidad de este acto es explotar el capital, producir mercancías, que encierran más trabajo del que paga el que se las apropia y que, por tanto, contienen una parte de valor que al capitalista no le cuesta nada y que, sin embargo, puede realizarse mediante la venta de las mercancías. La producción de plusvalía, la obtención de lucro; tal es la ley absoluta de este sistema de producción." (MARX, K., 1973; p. 522).

<sup>10</sup> Este proceso refiere a "La ley general de la acumulación capitalista" analizada por Marx en *El capital*. Tomo I, Cap. XXIII. Véase el capítulo citado para comprender la influencia que el incremento del capital ejerce sobre la situación de la clase

obrera. El factor central que analiza es la *composición del capital* y los cambios experimentados por ella en el transcurso del proceso de la acumulación. La composición del capital puede interpretarse en dos sentidos: “*Atendiendo al valor*, la composición del capital depende de la proporción en que se divide en capital constante o valor de los medios de producción y capital variable o valor de la fuerza de trabajo, suma global de los salarios. *Atendiendo a la materia*, a su funcionamiento en el proceso de producción, los capitales se dividen siempre en medios de producción y fuerza viva de trabajo; esta composición se determina por la proporción existente entre la masa de los medios de producción empleados, de una parte, y de otra la cantidad de trabajo necesaria para su empleo.” *Ibíd.*, pág. 518. Los cambios cuantitativos y cualitativos en la composición del capital impactan sobre la situación de la clase trabajadora.

<sup>11</sup> Esto nos permite comprender las conquistas alcanzadas en materia de derechos por parte de los trabajadores en la segunda posguerra y materializadas en el desarrollo de sistemas de protección social centralmente contributivos.

<sup>12</sup> Marx distingue diferentes formas que asumiría la superpoblación relativa. De acuerdo a las fases del ciclo industrial, ésta se presentaría con un carácter agudo o crónico y en sus formas constantes; flotante, latente o intermitente. La superpoblación relativa en forma *flotante* se vincularía a aquella que es repelida y atraída según el momento; aumentando el número de obreros activos pero siempre en proporción decreciente a la escala de producción. La segunda forma de superpoblación señalada sería la población rural repelida que se encuentra a la espera de ser absorbida por el proletariado en la ciudad y que, al fluir constantemente hacia la ciudad, supone su existencia en el propio campo en forma *latente*. La tercera categoría, hace referencia al sector de la superpoblación relativa que forma parte del ejército obrero activo, pero en forma muy irregular, *intermitente*. Por último, debajo de estas capas, se encuentra el *pauperismo*.

El pauperismo integraría otras tres categorías: 1) personas capacitadas para el trabajo, 2) huérfanos e hijos de pobres, 3) incapaces para el trabajo. En palabras de Marx, el pauperismo es “...el asilo de inválidos del ejército obrero en activo y el peso muerto del ejército industrial de reserva. Su existencia va implícita en la existencia de la superpoblación relativa.” En este universo de pobres, es posible distinguir pobres “capacitados” para el trabajo, de pobres “incapacitados” para el trabajo.

<sup>13</sup> “La acumulación del capital, que al principio sólo parecía representar una dilatación cuantitativa, se desarrolla, como hemos visto, en un constante cambio cualitativo de su composición, haciendo aumentar incesantemente el capital constante a costa del capital variable. Al producir la acumulación del capital, la población obrera produce también, en proporciones cada vez mayores, los medios para su propio exceso relativo. Es ésta una ley de población peculiar del régimen de producción capitalista, pues en realidad todo régimen histórico concreto de producción tiene sus leyes de población propias, leyes que rigen de un modo históricamente concreto. (...) Ahora bien, si la existencia de una superpoblación obrera es producto necesario de la acumulación o del incremento de la riqueza dentro del régimen capitalista, esta superpoblación se convierte a su vez en palanca de la acumulación del capital, más aún, en una de las condiciones de vida del régimen capitalista de producción. Constituye un ejército industrial de reserva, un contingente disponible, que pertenece al capital de un modo tan absoluto como si se criase y mantuviese a sus expensas. Le brinda el material humano, dispuesto siempre para ser explotado a medida que lo reclamen sus necesidades variables de explotación e independiente, además, de los límites que pueda oponer el aumento real de población.” (MARX, 1973, pág. 534-535).

<sup>14</sup> Marx, 1973, p. 546.

<sup>15</sup> Posteriormente su implementación se reglamenta mediante la Resolución N° 393/2009 de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo responsable del pago de la prestación. En dicha reglamentación se establece quienes podrán ser beneficiarios de la asignación, os requisitos a cumplir para acceder a la misma, las fuentes de datos que se tomarán para determinar los beneficiarios y los medios y fechas de pago a los beneficiarios. Para facilitar la gestión operativa, en dicha resolución se estableció la conformación de un Comité de Asesoramiento integrado por representantes de los Ministerios de Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Salud, Educación e Interior.

<sup>16</sup> El régimen de asignaciones familiares (Ley N° 24.714/1996) alcanza a los trabajadores que prestan servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada cualquiera sea su modalidad de contratación laboral (exceptuando a los trabajadores del servicio doméstico); a los beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y del Seguro de Desempleo; a los trabajadores del sector público nacional y beneficiarios del Sistema Integrado Previsional (SIPA) y del régimen de pensiones no contributivas por invalidez. Los alcances y limitaciones vigentes de esta ley constituyen parte de los considerandos del Decreto presidencial al definir: “Que, en el régimen establecido por la ley citada se encuentran previstas, entre otras, la asignación por hijo consistente en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años que estuviere a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad.

Que en el mencionado Régimen de Asignaciones Familiares no se incluye a los grupos familiares que se encuentren desocupados o que se desempeñen en la economía informal.” (Decreto 1602/2009)

Quedan excluidos de este sistema, por lo tanto, los trabajadores desocupados que no cobran seguro de desempleo, aquellos que se desempeñan en la economía informal y los empleados inscriptos en el régimen de servicio doméstico. Contingentes que se aspiran incluir con la nueva normativa.

<sup>17</sup> En un principio dicho monto fue de \$ 180 mensuales por cada menor de 18 años y de \$ 720 por cada hijo con discapacidad. En septiembre de 2010, aumentó a \$ 220 mensuales por menor y \$ 880 para cada hijo con discapacidad. En octubre de 2011 pasó a ser de \$270 por hijo, y de \$1.080 por discapacitado. En septiembre de 2012 alcanzó los \$340, y \$1200 por hijo con discapacidad; y en mayo de 2013 el monto se actualizó, siendo ahora de \$460 y \$1500 respectivamente.

<sup>18</sup> En el artículo 6 inciso f) del decreto 1602 señala: “El titular del beneficio deberá presentar una declaración jurada relativa al cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente y a las calidades invocadas, de comprobarse la falsedad de algunos de estos datos, se producirá la pérdida del beneficio, sin perjuicio de las sanciones que correspondan.”

---

<sup>19</sup> Hasta el momento de la implementación de la AUH, el Plan Familias (Ministerio de Desarrollo Social) y el Plan Jefas y Jefes de Hogar eran los dos planes de mayor cobertura social. Dado que los mismos son incompatibles con el cobro de la AUH, se realizó un traspaso de sus beneficiarios al régimen de AUH, de modo tal que los mismos dejaron de cobrar los planes para pasar a percibir por los mismos medios de pago la asignación familiar. Este traspaso ha implicado una mejoría en el nivel de recursos de estas familias. En efecto, si se toma por ejemplo un hogar con dos menores de 18 años, se observa que mientras con el Plan Familias brindaba una prestación de \$ 200 y el Plan Jefes de \$ 150, con la AUH pasaron a cobrar \$ 360 (\$ 440 a partir de septiembre de 2010).