

Artículos seleccionados

Transferencias monetarias y derecho a la asistencia: aportes para un debate latente.

Martin Hornes^a

Fecha de recepción: 7 de marzo de 2025
Fecha de aceptación: 7 de mayo de 2025
Correspondencia a: Martin Hornes
Correo electrónico: hornesmartin@gmail.com

- a. Doctor en Sociología / Magíster en Antropología y Licenciado en Trabajo Social. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas / Docente Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional José Clemente Paz.

Resumen:

La propuesta de este artículo es realizar una reposición de la historia reciente de las políticas de transferencias monetarias (TM) en la República Argentina, con el objetivo de aproximarnos a algunas de las aristas centrales que promueve el campo profesional del Trabajo Social respecto de la necesidad de promulgar una Ley Nacional de Asistencia Social. Para tal fin, el trabajo repone nociones centrales de las TM (nociones de capital humano, condicionalidades, titularidad femenina, etc.) para realizar un detallado análisis de las mismas y demostrar el rol que desempeñaron en las transformaciones sobre los esquemas de protección social en los países de la región de América Latina. Prestaremos atención a las particularidades del caso argentino para identificar momentos significativos referidos al surgimiento de las iniciativas en el país y sus periodos de expansión. Analizando las tendencias controversiales existentes en las mismas, abordaremos algunas ideas respecto de los desafíos de integrar a las TM en los esbozos de la Ley Nacional de Asistencia Social.

Palabras clave: Transferencias monetarias – Controversias y oportunidades – Asistencia social.

Summary

The proposal of this article is to make a revival of the recent history of cash transfer (CT) policies in the Argentine Republic, with the aim of approaching some of the central edges promoted by the professional field of Social Work regarding the need to enact a National Law on Social Assistance. To this end, the paper replaces central notions of CT (notions of human capital, conditionalities, female ownership, etc.) to carry out a detailed analysis of them and demonstrate the role they played in the transformations of social protection schemes in the countries of the Latin American region. We will pay attention to the particularities of the Argentine case in order to identify significant moments related to the emergence of initiatives in the country and their periods of expansion. Analyzing the controversial trends existing in them, we will address some ideas regarding the challenges of integrating CT in the drafts of the National Social Assistance Law.

Key words: Cash transfers; Controversies and opportunities; Social assistance.

Introducción

“A 10 años de la Asignación Universal Por Hijo” versan los principales portales de noticias de los diarios nacionales de la República Argentina. 29 de octubre del año 2019 es la fecha exacta de conmemoración de la creación de una de las políticas de transferencia monetaria de mayor alcance y cobertura dirigida a los hogares más pobres del país y concentrada en los derechos primordiales de las niñeces e infancias. La fecha señala, además, la instauración definitiva en el esquema de las políticas sociales argentinas de una serie de intervenciones monetarias destinadas a garantizar esquemas amplios de seguridad social.

Junto a la AUH para la protección social, durante los últimos 20 años vimos emerger en el campo asistencial de la República Argentina un conjunto de políticas centradas en transferencias de dinero dirigidas a grupos vulnerables popularmente conocidas como transferencias monetarias (TM). Instaladas al calor de la crisis económica, política, social e institucional del año 2001, las TM se han incorporado en las áreas de la protección y la previsión social de nuestro país, estableciéndose como políticas de asistencia dirigidas a diferentes sectores sociales con demandas y necesidades sociales particulares. Se trata de una historia reciente, la cual arroja desafíos para pensar los escenarios actuales de las políticas sociales y los deba-

tes latentes en torno a la sanción de una Ley Nacional de Asistencia Social (Campana & Hermida, 2020)¹.

A lo largo de este artículo realizaremos una reposición de la historia reciente de las políticas de transferencias monetarias (TM) en la República Argentina (tanto en su formato condicionadas como no condicionadas), con el objetivo de aproximarnos a algunas de las aristas centrales que promueve el campo profesional del Trabajo Social respecto de la necesidad de promulgar una Ley Nacional de Asistencia Social. Nuestra reconstrucción comenzará por resaltar aspectos centrales que rodean a las TM: las nociones de capital humano, condicionalidades, titularidad femenina, etc. En segundo lugar, nos detendremos en demostrar que estas políticas contaron con un fuerte impulso por parte de los organismos internacionales, encontrando en tales antecedentes claves para comprender las transformaciones sobre los esquemas de protección social en los países de la región. En un tercer apartado, identificaremos momentos significativos referidos al surgimiento de las TM en nuestro país y su posterior expansión, prestando atención a las particularidades del caso argentino. En un cuarto apartado analizaremos tendencias controversiales presentes en las TM en tanto políticas de asistencia. En el apartado final abordaremos algunas ideas respecto de los desafíos de integrar las TM en los esbozos de la Ley Nacional de Asistencia Social².

1. Nos referimos al aporte de la Red Argentina de Investigaciones sobre Asistencia Social que ya ha desarrollado dos foros de alcance nacional e internacional (2019 y 2024) los cuales contaron con gran participación del colectivo profesional de Trabajo Social e innumerables expertas/os en la temática. Para acceder a un primer documento de trabajo, se puede consultar: <https://tssantafesur.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/RAIAS-DocumentodeTrabajoN%C2%BA1-2019-1.pdf>

2. Este artículo retoma discusiones de la exposición oral realizada en el marco de la clase abierta “Derecho a la asistencia” de la Diplomatura en Intervención Social de la Universidad Arturo Jauretche (noviembre de 2024). Agradezco a los colegas Javier Brancoli, Noelia Sierra y a les participantes del curso por los valiosos aportes.

Una caracterización general de las transferencias monetarias

En una definición acotada acerca de los programas sociales de TM podemos referirnos a intervenciones centradas en entregas de dinero en efectivo dirigidas a hogares pobres, las cuales establecen prerrequisitos, corresponsabilidades o condicionalidades según la aceptación experta que se tome (Cecchini, 2013). En la mayoría de las iniciativas presentes en los países de América Latina, las sumas de dinero en efectivo que se entregan de forma mensual a los sectores vulnerables se encuentran definidas por la función que cumplen ciertas estadísticas descriptivas vinculadas a la canasta básica de alimentos o cifras como el salario mínimo vital y móvil. Según los países de la región pueden variar las formas de definir la población objetivo, pero en la mayoría de ellos refiere a condiciones de empleabilidad (desocupación o inserción precaria/ informal) del jefe/a de hogar, condiciones de pobreza e indigencia o la combinación de ambas.

Autores como Midaglia y Silveira (2011) plantean que los programas sociales de TM representan la tercera oleada de las políticas neoliberales del “combate a la pobreza” en la región, identificando la primera oleada en el surgimiento de los programas de entrega masiva de alimentos y su transformación en vales de comida propios de los años 80’ y, la segunda oleada, en torno al surgimiento de las políticas sociales focalizadas, descentralizadas y tercerizadas que caracterizaron a los años 90’. La protección social del siglo XXI basada en las tecnologías monetarias de la inclusión social conectará aspectos de diferentes oleadas: propondrá cierta universalidad, pero a la vez impondrá requisitos focalizados para el acceso y condiciones a cumplir por los titulares, aspectos que se anidaran en el corazón de la formulación de las iniciativas.

Pero no será solo la entrega de dinero el aspecto distintivo de estas políticas sino, además, el surgimiento de condicionalidades o co-responsabilidades vinculadas a trabajo, salud, educación y nutrición. Con estas nociones nos referimos a responsabilidades que deben asumir las/os titulares de derecho (contraprestaciones laborales, por ejemplo) o condiciones impuestas sobre las infancias (inserción educativa, vacunación y controles de salud regulares). En este caso, también se tratará de la evolución de otras nociones promocionales que acompañaron a las intervenciones del estado en periodos anteriores, tales como; la promoción social en los

años 60, el *empowerment*/ empoderamiento de los años 80 y las contraprestaciones de los programas *workfare* de los años 90 (Arias, 2012).

Cabe resaltar que el término neurálgico que acompañará la evolución de dichas discusiones es la noción de capital humano: las TM a los pobres serán consideradas como inversiones que logren romper la pobreza que se transmite de una generación a la siguiente (Banco Mundial, 2010). El concepto de capital humano surge en los años 60, en el marco de la teoría económica neoliberal de Gary Becker (1983), e introduce la caracterización de entender a la fuerza laboral como dotada de diferentes tipos de capitales (económicos, sociales, educativos, culturales, etc.) y, a partir de los cuales, el sistema económico puede promover inversiones para maximizar sus ganancias o potenciar las capacidades existentes. Desde este punto de vista, interpretan que los pobres se encuentran descapitalizados o desprovistos de recursos, por lo cual es necesaria una inversión monetaria que garantice una probable capitalización a futuro y permita que la pobreza se supere generacionalmente (Dallorso, 2014).

Un último criterio medular característico atraviesa a estas políticas desde sus orígenes y se trata de la premisa de garantizar la titularidad femenina del derecho y condicionar las prestaciones en las infancias/ niñeces. Sobre la primera, infinidad de estudios expertos sostienen que la titularidad femenina garantiza un mayor compromiso por parte de los hogares en el cumplimiento de las condicionalidades, siendo que las mujeres poseen cualidades altruistas e innatas vinculadas a los cuidados y la reproducción del espacio doméstico. Además, se trata de personas que realizan un mejor uso o un uso más adecuado del dinero transferido por el estado. Respecto de la segunda, diferentes trabajos señalan la aceptabilidad política y el consenso social que logran obtener las TM estatales entre los grupos no receptores, cuando las condicionalidades de las prestaciones se concentran en las infancias/ niñeces (Blorfied, Franzoni y Arza: 2024).

Antecedentes necesarios

Como han señalado Hulme y Barrientos (2008) en su célebre libro “Just give money to the poor”, podemos referirnos a las políticas de TM como iniciativas latinoamericanas del combate a la pobreza. Sin embargo, al hurgar un poco sobre la cuestión, podemos identificar una incidencia notable de los organismos internacionales

les en la diseminación de las TM en la región de América Latina y el Caribe.

Las primeras implementaciones de programas de TM en la región de América Latina datan del año 1997 y refieren al lanzamiento del programa "Progresía" (Programa de Educación, Salud y Alimentación) dirigido a las comunidades rurales pobres de México. La política que, años más tarde se presentará como emblemática, introducirá tres condicionalidades centrales sobre las TM dirigidas a los hogares pobres: 1) sobre la asistencia escolar de los menores pertenecientes al hogar, 2) sobre la atención primaria de la salud (controles sanitarios y de vacunación) y, 3) sobre aspectos referidos a la nutrición. Estas premisas se constituirán como los ejes fundamentales de las TM - "a dual policy" siguiendo la denominación experta- con efectos de corto plazo ("short time") y largo plazo ("long time"): proveer ingresos a los hogares más necesitados incentivando el consumo de bienes básicos e invirtiendo en el capital humano de los menores para quebrar la pobreza que se transmite de forma intergeneracional (Banco Mundial, 2009).

Durante el año 2001, el "Progresía" pasó a llamarse programa "Desarrollo Humano Oportunidades", y amplió su alcance a las poblaciones urbanas. Se trató de una transformación sustancial cuando observamos que, de un contexto rural donde la cobertura alcanzaba a 300 mil familias, a principios de 2002 la intervención social llegaba a más de 2 millones de hogares de todo el país. Durante el transcurso del año 2014, la política de TM mexicana recibió una nueva denominación: "PROSPE-RA: Programa de Inclusión Social", incorporando en sus líneas de intervención una batería de transferencias diferenciadas según grupo etario y género de los distintos miembros de las familias beneficiarias (Dapuez, 2011).

De forma simultánea, comenzaría un proceso de expansión de las TM en la República Federativa de Brasil. A partir del año 1995 surge en Brasil el primer programa de TM denominado Programa Bolsa Familiar para la Educación, el cual exigía condicionalidades educativas a los niños. Se trataba de la primera experiencia de TM que se emprendía en Brasilia y, en el mismo año, se replicaría en distintas municipalidades, en los diferentes estados y en el gobierno federal bajo el nombre de Bolsa Escola (Sugiyama, 2011). Para el año 2001, y con el objetivo de agrupar programas sociales municipales, surgió el programa Bolsa Escola Federal. En octubre de 2003, durante el primer gobierno de Luis Inacio Lula

Da Silva, se crea el programa Bolsa Familia que logra unificar distintas transferencias existentes y se consolidaba como el más ambicioso y mayor instrumento de política social brasileña.

Los trabajos de Teichman (2007), Sugiyama (2011) y Lomeli (2013) demostraron que la expansión de los programas emblema y la proliferación de intervenciones monetarizadas en América Latina contaron con el apoyo de los organismos internacionales de crédito. A partir de estas experiencias emblemáticas, organismos como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, destinaron grandes recursos económicos para financiar diferentes TM y recursos institucionales y humanos para promover encuentros de expertos, talleres de planificación y capacitación a formuladores de políticas, monitoreo y evaluación de iniciativas en curso, evaluaciones de impacto, etc.

Nos hemos detenido en analizar estos fenómenos junto a Carolina Maglioni (Hornes y Maglioni, 2018), para señalar dos aspectos sustanciales de la intervención de los organismos internacionales y los saberes expertos en políticas sociales de TM: por un lado, motorizando una reestructuración de la noción y los esquemas de protección social en la región y, por otro lado, impulsando un consenso global acerca del rol de las TM como instrumentos de asistencia en el "combate a la pobreza" el siglo XXI. Resulta pertinente realizar una breve mención sobre estas dos dimensiones.

Hacia fines de los años 90' los diferentes organismos internacionales comenzaron a realizar intervenciones para redefinir la noción de protección social. Durante la primera década del siglo XXI emergieron términos diferenciados para rediscutir esta categoría central: desde la noción de construir intervenciones acerca del "manejo y reducción de los riesgos" de los pobres y "trampolines" para que abandonen la pobreza, pasando por la necesidad de construir "pisos de protección social" para los sectores más vulnerables, hasta declarar la protección integral con "enfoque de derechos" como un nuevo contrato social ante los escenarios de desigualdad persistente en la región (Hornes y Maglioni, 2018: 113). En el movimiento de debates que generó la triada "riesgos-pisos-derechos", durante una década se destacaron las TM como políticas estratégicas para abordar ciertas poblaciones objetivo con perfiles semi contributivos o no contributivos. Por tal razón, las TM surgen con la impronta de incluir a las poblaciones desocupadas

o con una inserción precaria en el mercado de trabajo debido al creciente desempleo en la región, para luego virar hacia los extremos etarios y extender la protección con enfoque de derechos a las infancias y vejezes (hijos/as de sectores pobres y personas que no gozaban con la totalidad de haberes para jubilarse) (Hornes y Maglioni, 2018: 115).

Los consensos en torno a la tercera oleada de transformaciones en la lucha contra la pobreza en América Latina resultarán particulares en cada ámbito local, por lo que, en el próximo apartado nos detendremos en las particularidades de la República Argentina para poder prestar atención a las dinámicas locales.

Particularidades locales: la monetarización de las políticas sociales argentinas

Podemos identificar el surgimiento de las TM en la República Argentina bajo el gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003), cuando comenzó a implementarse durante abril del año 2002 el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para la Inclusión Social (PJJHD). Basado en una entrega de dinero mensual concentrada en jefes/as de hogar desocupados y con niñez a cargo, el PJJHD introduce la lógica de una asistencia monetaria con contraprestación laboral, en un escenario donde la crisis económica, política y social más importante de la historia de nuestro país y la situación de pobreza e indigencia demandaban una política masiva (Arcidiacomo, 2003).

El PJJHD surge como resultado de la Mesa del Diálogo Social Argentino; un espacio de convergencia de organizaciones eclesíásticas, sociales, políticas, sindicales y cámaras empresariales, donde se define por consenso establecer un mecanismo redistributivo hacia los sectores más vulnerables en el marco de una crisis de empleo inédita en la historia (con índices del 25% de desocupación; 1 de cada 4 argentino/as se encontraban desocupados) (ATE, 2011). El programa, que llegó a contar con más de dos millones de titulares, se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina y su implementación se realizaba de forma descentralizada a partir de los distritos municipales (Golbert, 2004).

Durante los años venideros (2003-2008) surgieron un conjunto de TM que incorporaron nuevas figuras para la asistencia. El Ministerio de Desarrollo Social jugó un rol preponderante en la difusión de líneas políticas vinculadas al empoderamiento de las tramas territoriales y el sector cooperativo, impulsando intervenciones como el Plan Manos a la Obra, el Programa Argentina Trabaja y otras medidas. Las intervenciones del dinero estatal fortalecieron el trabajo de las organizaciones y los movimientos sociales de base involucrados tanto en actividades asociativas y cooperativas, de servicios y promoción social como, de asistencia directa e integración comunitaria. Las transferencias del estado incorporaban una matriz ligada a las tramas productivas de la economía social y las redes comunitarias del cuidado. Las nuevas herramientas de política social introdujeron la figura del Monotributo Social, garantizando la posibilidad de facturar servicios y actividades productivas, gozar de aportes jubilatorios y la prestación de obra social (Gobert, Roca y Lanari, 2012).

En dichas transformaciones también sucedió la descomposición del PJJHD: por un lado, surgió el Seguro de Capacitación y Empleo (2006) bajo la órbita del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y, por otro lado, el programa Familias por la Inclusión Social en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. El primero centraba sus intervenciones en las personas desocupadas con una transferencia mensual de duración semestral, mientras que el segundo iniciaba el ciclo de TM centradas en las infancias y dirigidas a los sectores vulnerables (Hornes, 2020).

A partir del año 2009, con el advenimiento de la Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social (AUH), se inaugura una etapa diferente para las TM argentinas: aproximándose a las discusiones que se expanden en la región respecto de la idea de pisos mínimos de protección y a la noción de reparación histórica, las TM comenzaron a inscribirse como políticas de inclusión social con enfoque de derechos. La experiencia de la AUH implicó un nuevo pasaje del dinero estatal, incorporando un componente de la protección social dirigido a trabajadoras y trabajadores de la economía informal o con inserciones precarias en el mercado de trabajo (Repetto & Langou, 2011)³.

3. Suscribimos a la reflexión de Claudia Krmpotic: "La AUH ha implicado en la Argentina una decisión que sintetiza un registro económico -clásico en el bienestarismo- que se completa con un registro jurídico a través del derecho a un complemento del ingreso como las asignaciones familiares. La transferencia monetaria es la modalidad administrativa, el carácter no contributivo su encuadre normativo, y el básico de inserción su meta sociopolítica" (Krmpotic, 2018: 125).

Durante aquellos años también identificamos hitos significativos en términos de TM prestando atención a la consagración del ANSES como un organismo que inaugura un proceso de previsualización de la asistencia (Arias, 2012). El organismo a cargo de la seguridad social lanzó iniciativas de becas económicas de terminalidad educativa como el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), el programa de entrega de notebooks y formación digital "Conectar igualdad", e impulsó el Plan de Inclusión Previsional bajo la Ley n° 25.995 sancionada en el año 2005. Esta última iniciativa resultó determinante para que aquellas personas que cumplieran con la edad jubilatoria, pudieran hacerlo sin reunir el requisito específico de los 30 años de aportes acumulados o recurriendo al sistema de jubilación anticipada aportando los últimos cinco años correspondientes a la edad mínima jubilatoria. La medida no sólo favoreció el acceso a la jubilación a un número significativo de personas, además impulsó la sanción de la Ley n° 26.426 de creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) unificando el sistema previsional y recuperando el Estado los fondos del régimen de capitalización individual creados durante la década del 90' (Arza, 2013).

En una radiografía acerca de las políticas sociales argentinas de TM de la última década encontramos un denominador común: la preocupación de gobiernos de diferente signo político por transformar las intervenciones monetarias asistenciales en trabajo formal. Durante el período de gobierno de Cambiemos (2015-2019), se desplegó el programa "Empalme" que perseguía el objetivo de vincular titulares de programas sociales al denominado "mercado formal de trabajo". En un movimiento similar, el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) promovió convertir los planes sociales en "trabajo genuino". Paralelamente, los movimientos sociales y diferentes actores de la economía popular, impulsaron un debate respecto de la necesidad de emparentar las TM estatales con diferentes experiencias asociativas: la Ley de Emergencia Social (2016) y la existencia del Salario Social Complementario lo confirman. Otro detalle a resaltar es que, durante la pandemia COVID-19 el estado argentino impulsó un conjunto de TM innovadoras y dirigidas a diferentes sectores sociales. Nos referimos a la implementación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), al programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) para el pago de salarios, el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), a los Créditos a Tasa Cero destinados a monotributistas y trabajadores autónomos, entre otras medidas de refuerzos

de ingresos (Hornes, 2024). En un contexto excepcional de emergencia sanitaria y crisis económica, las TM se consolidaron como las tecnologías sociales primordiales de asistencia a amplios grupos poblacionales.

La experiencia argentina de monetización de las políticas sociales revela las cualidades centrales del proceso regional y destaca las particularidades específicas del contexto nacional: por un lado, las intervenciones iniciaron como políticas de asistencia masiva para luego convertirse en estrategias económicas reparatorias e integrales y, por otro lado, adquirieron características particulares anexándose a esquemas tradicionales de la historia de la seguridad social en la República Argentina (Servio, 2021).

Tendencias controversiales

En este apartado señalaremos algunas tendencias controversiales en torno a las políticas sociales de TM. La selección de estas tendencias no agota las reflexiones en torno a las paradojas que anudan a estas intervenciones, sin embargo, en este texto nos sirven de disparador para problematizar ventajas y desventajas de las medidas en relación a su vinculación con una posible Ley Nacional de Asistencia Social y las estrategias de intervención en lo social plausibles.

- *Universalización vs Focopolítica o políticas de la individuación*

Los debates expertos en programas de TM sostienen que las políticas han garantizado la universalidad de las prestaciones, siendo que se trata de iniciativas precisas en términos de definición de la población objetivo, criterios claros en las condiciones de acceso y las responsabilidades a cumplir por parte de los titulares, la transparencia en los procesos de implementación (sin mediaciones) y otras acepciones, las cuales garantizan a su vez derechos a los titulares (alimentación, educación, salud, etc.) (Cecchini y Martínez, 2013). Como contrapunto, diferentes autores han realizado tenaces críticas sobre las TM al caracterizarlas como focopolíticas (Álvarez, 2011) o políticas de la individuación (Kessler & Merklen, 2013). Estas afirmaciones argumentan que las políticas con condicionalidades han colocado en una posición controversial a los derechos que deberían estar garantizados por los estados, responsabilizando a los pobres respecto de su cumplimiento y de la capacidad de los diferentes actores de desplegar estrategias individuales de inserción social y desarrollo.

- *Alcance y cobertura vs transformación de dinámicas socio-territoriales*

Una característica distintiva de los programas de TM es el alcance y la cobertura de los mismos. Datos provistos por el BID señalan que, en los momentos previos a la pandemia COVID-19, las TM en su carácter no contributivo cubrían al 26% de la población de la región. Durante la crisis desatada por el COVID-19 y, tras la implementación de más de 100 medidas de TM de emergencia promovidas por los estados de América Latina, la cobertura alcanzó al 34% de la población de la región (Stampini et al., 2021).

Cuando miramos los datos de la República Argentina, solo tomando algunos registros del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) referidos a las asignaciones familiares, podemos constatar que la tendencia a la cobertura se extiende de forma proporcional. Argentina representa junto a la República Oriental del Uruguay un modelo ejemplar de cobertura por asignaciones familiares contributivas y no contributivas. Según el Informe de Estadística de la Seguridad Social del III Trimestre de 2024, en septiembre de 2024 nuestro país garantizaba una cobertura por asignaciones familiares (correspondiente a trabajadores en relación de dependencia, monotributistas, pasivos o titulares de la prestación por desempleo) de 3.096.7479, y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) alcanzó a 2.339.502 titulares y 68.423 mujeres embarazadas la Asignación por Embarazo para Protección Social (Anses, 2024). Estos datos revelan la complementariedad de las medidas que componen el subsistema de las asignaciones familiares que alcanza al 95% de la población infantil en la República Argentina.

Como lo han documentado Pilar Arcidiacono & Luisina Perelmiter (2024), el estado se ha convertido en un cagero de expedición de prestaciones económicas de protección: ANSES paga 22 millones de prestaciones de forma mensual y cubre a personas de diferentes clases sociales, en diversas condiciones laborales (formales e informales) y en distintos momentos vitales (jubilaciones, pensiones, asignaciones, etc.). Incluso se ha convertido en un organismo relevante al momento de intervenir en situaciones de catástrofe (inundaciones y/o temporales), contextos de crisis económica (refuerzos extraordinarios de ingresos) o de cese económica excepcional (pandemia COVID-19). En una línea similar, Ana Arias, Florencia Hiquis, & Noelia Sierra (2024) documentaron que durante el año 2023 el Ministerio de

Desarrollo Social de la Nación desembolsó el 76 % de su presupuesto en transferencias directas de dinero a titulares del Programa Alimentar y el Potenciar Trabajo.

El punto controversial respecto al alcance y la cobertura que ofrecen las TM es su interlocución con los dispositivos de abordaje territorial. En la escala local, el diálogo con este tipo de intervenciones es realmente muy acotada y, en la mayoría de las ocasiones, solo remite a la certificación de las condicionalidades solicitadas por las prestaciones. En algunas ocasiones, y tal como lo han documentado las colegas Eliana Lijterman, Carolina Maglioni, & Nadia Rizzo (2023), los profesionales que intervienen en lo social asesoran o ayudan a gestionar las prestaciones. Pero, más allá de las estadísticas descriptivas que reúne ANSES y de la capacidad de gestión operativa que aquello proporciona, poco se difunde o es utilizado para diagramar otras alternativas de intervención en las escalas locales municipales. De forma similar, las transferencias realizadas en el marco del Ministerio de Capital Humano (ex Desarrollo Social), tampoco cuentan con instancias de acompañamiento directo en dispositivos locales de intervención territorial.

- *Indicadores positivos vs infraestructuras y servicios deficitarios*

Infinidad de trabajos académicos e informes gubernamentales hacen hincapié en el hecho de que las TM impactan positivamente sobre las condiciones de pobreza e indigencia de los sectores más vulnerables, mejoran el acceso a la educación, amplían la cobertura de salud, mejoran aspectos nutritivos en etapas de la niñez, etc. Prueba de ello es la nutrida Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y El Caribe (<https://dds.cepal.org/bpsnc/ptc>) que reúne bibliografía diversa e informes estadísticos variados. Sin embargo, y como lo demuestra el trabajo de Benza & Kessler (2021), las prestaciones monetarias por sí solas no colaboran en un aspecto central de larga data que atañe a los países de la región: en la última década los estados no han garantizado el desarrollo de infraestructuras estatales de envergadura e innovación y, además, retrocedieron en la calidad de los servicios educativos y sanitarios.

- *Experiencias asociativas de servicios vs tercerización*

En la última década, una serie de trabajos académicos

han demostrado el rol de los programas de TM en el empoderamiento de experiencias asociativas y cooperativistas en la República Argentina. Los trabajos de Malena Hopp & Valeria Lazarini (2022), Pilar Arcidiacono, Ana Pilar & Gustavo Gamallo (2023), Denise Fiquipron & Martín Hornes (2025) probaron que las transferencias del dinero estatal lograron fortalecer políticas de prevención y atención de situaciones de violencia de género, institucionalizar dinámicas de cuidado, garantizar funciones básicas de provisión de bienestar y/o favorecer tramas comunitarias de asistencia, prevención y promoción.

El punto controversial que hemos advertido en otras producciones (Hornes, 2023) es el hecho de que las experiencias que resultaron impulsadas vía las TM estatales surtieron un efecto de expansión de dinámicas de tercerización de las políticas sociales: organizaciones de base y movimientos sociales ocuparon el rol del estado en la provisión de ciertas necesidades, el abordaje y la resolución de problemáticas sociales, constituyéndose como mediadoras entre el estado y las familias. Esta tercerización implicó que los titulares de las TM desplegaran tareas en organizaciones sociales o movimientos, complementando y/o supliendo las funciones que tradicionalmente realizan diferentes agentes estatales, sin contar con los recursos materiales ni el reconocimiento salarial adecuado.

- *Bancarización e inclusión financiera vs financiarización de la política social*

Mariana Luzzi & Ariel Wilkis (2018) demostraron que desde el año 2005 la República Argentina atraviesa un proceso de creciente bancarización, con especial énfasis en la inclusión financiera de los sectores populares. Entre otras cuestiones, este proceso se vio favorecido por la expansión de las políticas sociales de TM y la consecuente emisión de tarjetas de débito para sus titulares. El aspecto controversial de este punto reside en el proceso de financiarización que ha alcanzado a las políticas sociales en la última década: en diferentes trabajos hemos demostrado la mutualización del dinero estatal en formas de endeudamiento entre los sectores populares titulares de programas sociales de ANSES e, incluso, entre los adultos mayores jubilados y pensionados (Hornes, Eraso, & Schmidt, 2019; Wilkis & Hornes, 2017). De forma reciente, Tomás Nougues (2024) ha explorado con detenimiento la financiarización de otras políticas sociales, tales como: el Programa Nacional de Microcréditos, los Créditos ANSES y el Mejor Hogar.

- *Discutir lógicas de reconocimiento (pujas distributivas vs redistribución del excedente estatal)*

La existencia de las TM abre un debate también para pensar la intervención del estado en tensión respecto de pujas redistributivas y la redistribución del excedente estatal. Interesa plantear el aspecto controversial del rol del dinero estatal: las TM han resultado de utilidad tanto para impulsar las propuestas de la economía popular, asociativa y solidaria, como para fortalecer las tramas productivas de las fábricas recuperadas. Prueba de ello son las experiencias productivas y asociativas que lograron consolidarse y/o expandirse a partir del Programa Potenciar Trabajo y sus respectivas reversiones (Natalucci y Mate, 2021 y Costa y D'Urso, 2024). Sin embargo, este tipo de intervenciones han tendido a ocupar un lugar en el campo de la asistencia y no han sido consideradas por los diferentes gobiernos desde la perspectiva de las agendas más económicas y como aportes a pensar nuevas formas de producción y generación de empleo. Como consecuencia, las TM se establecieron como medidas que reproducen la redistribución del excedente estatal y trascendieron parcialmente las barreras hacia otras formas de reconocimiento material y simbólico (Fraser, 2008).

Desafíos asistenciales y transferencias monetarias

A lo largo de este artículo trazamos un recorrido por los programas de TM como herramienta de intervención en el campo asistencial. En resumidas cuentas, realizamos una caracterización conceptual de las premisas que organizan las políticas de transferencia de ingresos a diferentes sectores sociales, prestando atención a la historia reciente de estas intervenciones en el ámbito de la República Argentina y explorando tendencias controversiales al respecto. En este apartado final aportaremos algunas reflexiones acerca de la vinculación de las TM estatales como herramientas para diagramar una nueva estatalidad asistencial.

Debemos reconocer un punto primordial para proceder con este apartado: las TM (sea en su formato condicionadas o no condicionadas) se han configurado como las tecnologías monetarias estatales esenciales en las iniciativas del combate a la pobreza. Sea porque cuentan con el aval de diferentes sectores sociales y políticos, porque resultan baratos (en relación al PBI que el país invier-

te y en comparación con otras políticas sociales) o por los dispositivos tecnológicos que le otorgan eficacia, eficiencia, permiten evaluar resultados u otras acepciones expertas (Hornes, 2019), el siglo XXI consagró la emergencia de las TM en los procesos de la arquitectura asistencial. Resulta innegable que la introducción de estas iniciativas transformó los esquemas de protección social e impulsó nuevas dinámicas en las formas de intervención en lo social.

El recorrido del artículo nos permitió captar un proceso de generación de políticas asistenciales que, hace más de dos décadas, propone intervenciones constantes sobre la cuestión social. En el escenario posterior a la crisis del año 2001, las TM cumplieron con el objetivo de atender la emergencia social y garantizar la estabilidad política. A partir del año 2003, las TM jugaron un rol fundamental en procesos redistributivos bajo la premisa de garantizar pisos y movimientos integrales de protección social. Con el advenimiento de la AUH las TM se consolidaron, comenzaron a masificarse y se volvieron más versátiles, incluso ajustándose a la excepcionalidad pandémica de alcanzar a distintos grupos sociales. Todo aconteció en una sociedad que, con el correr de los años, asistió a procesos de mayor fragmentación social y desigualdad. Entonces, la masificación de las TM nos invita a reflexionar acerca del rol del estado, cuando el dinero logra democratizar ciertas formas de bienestar individualizando el ejercicio democrático.

El debate acerca del rol de las TM en la estatalidad asistencial puede resultar un argumento institucional y político importante para promover un cambio de paradigma del estado social. Un aspecto que puede resultar muy ambicioso, pero tales herramientas monetarias nos dan la posibilidad de traspasar ciertos límites acerca de cómo la asistencia dialoga con el trabajo (y expresiones diversas acerca de las formas de generación y distribución de la riqueza) y con formas de intervención social integrales articuladas con el sistema público. Esto implica poner el acento en: 1) las TM que se han concentrado en la población económicamente activa y, 2) en las prestaciones monetarias asistenciales plurales que conviven en los hogares de diferentes sectores sociales.

En relación al tópico trabajo y su vinculación con el campo asistencial, las experiencias de las organizaciones y movimientos sociales vinculadas al universo cooperativo, asociativo y/o comunitario en las últimas dos décadas han demostrado la capacidad de generar formas de producción y trabajo tradicionales y alternativas,

transformando los procesos de organización laboral y de distribución de la riqueza, y generando nuevas formas estables de protección, atención y cuidados frente a diversas problemáticas sociales. Lamentablemente, ni siquiera los gobiernos progresistas o identificados con el campo nacional y popular lograron impulsar un verdadero reconocimiento laboral de estas experiencias, alejándolas de ámbitos productivos y relegándolas al universo de lo asistencial como elemento residual.

En relación a las prestaciones monetarias plurales que mensualmente arriban a los hogares, podemos afirmar que en su formato de herramientas anonimizadas consolidan estrategias que marcan el principio y el fin de ciertas intervenciones. Sin descuidar el enfoque de derechos que a las mismas han revestido en nuestro contexto argentino, y al hecho primordial de la participación estatal en la garantía de ingresos regulares a los hogares de diferentes sectores sociales, no podemos agotar la reflexión respecto de la necesidad de que actúen como instrumentos asistenciales para la articulación de la producción del bienestar (Krpmotic, 2018).

Esto implica que a las TM regulares de nuestro país (AUH o Tarjeta alimentaria; sólo por situar dos ejemplos de políticas en la escala nacional) además de considerarlas como políticas asistenciales enmarcadas en una protección social dirigida a todos los sectores sociales, se puedan complementar nuevas formas institucionales y dispositivos de intervención territorial (Arias, Hiquis y Sierra, 2024). Trascender el anonimato al cual nos referimos implica transformar las dinámicas de trabajo de los organismos nacionales que centralizan estas iniciativas (sean ANSES o Capital Humano), construyendo dinámicas más descentralizadas y colaborativas con otras instancias provinciales y municipales.

En este punto en particular la iniciativa de una Ley Federal de Asistencia Social promueve que las personas que soliciten asistencia puedan contar con equipos interdisciplinarios de referencia en el marco de los Servicios Sociales Comunitarios (localmente situados). Avanzar en una descentralización de las TM y en esquemas colaborativos de trabajo con diferentes organismos provinciales y locales puede resultar virtuosos en diferentes aspectos: a) las instituciones intervinientes podrían modificar de hecho las lógicas de las prestaciones monetarias que abonan al anonimato y la representación estadística de los grupos sociales asistidos, b) la pluralidad de agentes estatales y del tercer sector que participan con idoneidad en la intervención en lo social

potenciarían las capacidades institucionales y el abordaje asistencial, c) como resultado, cierta intersectorialidad abonaría al surgimiento de prácticas innovadoras para crear nuevos dispositivos de asistencia integral y, d) como herramienta política, institucionalizar nuevas formas de asistencia permitiría interpelar las estructuras estatales y reconfigurar la protección social.

El estado actual de las TM argentinas presenta algunas ventajas que no debemos desconocer: han logrado centralidad en un esquema de protección, sosteniendo su

carácter de derechos adquiridos para amplios sectores sociales y en diversos periodos vitales, y avanzando parcialmente hacia la no condicionalidad. Entonces, resta desplegar un debate que no debemos eludir: la necesidad de que se constituyan en intervenciones sociales que, articuladas a los sistemas públicos y los dispositivos locales (en áreas como salud, educación, vivienda, trabajo, etc.), desplieguen acciones integrales de asistencia, prevención y promoción social, empoderando la formación y la capacitación, y promoviendo la participación y la organización social.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, S. (2011). Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: Los programas de transferencias condicionadas: ¿Políticas de cohesión social con los pobres? En C. Barba Solano (Ed.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina*. Clacso.
- ANSES. (2024). *Informe estadístico de la Seguridad Social. III Trimestre de 2024*. <https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/inlinefiles/Informe%20de%20Estadisticas%20de%20la%20SS%20III%20Trim%202024.pdf>
- Arcidiácono, P. (2003) *La política del mientras tanto*. Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P., & Perelmiter, L. (2024). *De bobo nada: Cómo funciona el Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Siglo XXI.
- Arcidiácono, P., Pilar, A., & Gamallo, G. (2023). Transferencias de ingresos para personas en edad de trabajar: Dos décadas de programas sociales en Argentina. **Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE)**, Año 2023, 394-425. <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/articulo/view/1415>
- Arias, A. (2012). *Pobreza y Modelos de Intervención. Aportes para la superación del modelo de asistencia y promoción*. Espacio.
- Arias, A., Hiquis, F., & Sierra, N. (2024). Institucionalizar la asistencia: Notas para pensar la necesidad de su disputa. *Debate Público*, 14(10). <https://doi.org/10.62174/DPdp.10096>
- Arza, C. (2013). La política previsional y la prevención de la pobreza: Elementos salientes de la trayectoria latinoamericana reciente. *Revista Voces en el Fenix*, (23). <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-pol%C3%ADtica-previsional-y-la-prevenci%C3%B3n-de-la-pobreza-elementos-salientes-de-la-trayectoria>
- ATE. (2011). *A diez años de la consulta popular de la FRENAPO*. <http://www.agenciacta.org>
- Banco Mundial. (2010). *World Report: Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment, and Security*.
- Banco Mundial. (2009). *Transferencias monetarias condicionadas: Reduciendo la pobreza actual y futura*.
- Barrientos, A., Hulme, D., & Hanlon, J. (2008). *Just give money to the poor: The development revolution from the Global South*. Brooks World Poverty Institute.
- Becker, G. (1983). *El capital humano*. Alianza Editorial.
- Benza, G., & Kessler, G. (2021). *La ¿nueva? estructura social de América Latina*. Siglo XXI.
- Campana, M., & Hermida, C. (2020). Hacia una ley nacional de asistencia social. En M. Campana & C. Hermida (Eds.), *Derecho a la asistencia*. Espacio.
- Campana, M. (2018). *La asistencia social en Argentina y América Latina: Avances, problemas y desafíos*. Pegues.
- Kessler, G., & Merklen, D. (2013). Una introducción cruzando el Atlántico. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen & N. Murard (Eds.), *Individuación, precariedad, inseguridad: ¿Desinstitucionalización del presente?* Paidós.
- Cecchini, S., & Martínez, R. (2013). *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos. Diálogos Interamericanos de Protección Social*. CEPAL.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe* (Cuadernos de la CEPAL No. 95). <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/44126/Programas-transferencias-Condicionadas-ALC-95.pdf>
- Costa, I., & D'Urso, L. (2024). Versiones y reversiones de programas de transferencias de ingresos dirigidos a la población en edad de trabajar en la postpandemia, Argentina (2020-2024). Ponencia presentada en las *VI Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe IEALC-UBA*.
- Dallorso, N. (2014). La teoría del Capital Humano y el Enfoque de Capacidades como fundamentos teóricos de las Transferencias Monetarias Condicionadas. *Rethinking Development and Inequality*, 3.
- Diálogo Argentino. (2002). *Diálogo Argentino - Bases*. <http://www.presidenciauhalde.com.ar>
- RAIAS. (2019). *Documento de trabajo No. 1*. <https://tssantafesur.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/RAIAS-DocumentodeTrabajoN%C2%BA1-2019-1.pdf>
- Fiquepron, D., & Hornes, M. (2025). El péndulo entre el Estado y el sector cooperativo: Desafíos actuales desde un abordaje situado en San Martín (Provincia de Buenos Aires, Argentina). *Cuadernos de Extensión Universitaria de la UNLPam*. En prensa.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: Redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 4 (6), 83-102. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2009n06_revistadetrabajo.pdf

- Blofield, M., Franzoni, J., & Arza, C. (2024). *Sobre las transferencias monetarias para niños, niñas y adolescentes en Argentina: Nueve de cada diez personas encuestadas apoyan una mayor suficiencia*. Universidad de Costa Rica Ediciones. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?pid=5853>
- Golbert, L. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/documento_golbert_2004.pdf
- Hornes, M. (2024). Ayuda estatal en tiempos de la Covid-19 en el caso de la República Argentina. *Anduli, Revista Andaluza de Ciencias Sociales*, (25), 239–257. <https://doi.org/10.12795/anduli.2024.i25.10>
- Hornes, M. (2023). Políticas sociales en 40 años de democracia. *ConCienciaSocial. Revista Digital de Trabajo Social*, 7 (13), 114–128.
- Hornes, M., Eraso, P., & Schmidt, A. (2021). ¿Políticas de bienestar? El caso de los créditos ANSES (2015-2019). *Cuestión Urbana*, (8-9), 73–82.
- Hornes, M., & Maglioni, C. (2018). Los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*, 8 (15-16). http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2018/12/14_Hornes.pdf
- Hornes, M. (2020). *Las tramas del dinero estatal: Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas*. Editorial Teseo.
- Hoop, M., & Lazarini, V. (2022). Estado y trabajo: ¿Asuntos separados? *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/estado-y-trabajo-asunto-separado/>
- Krmpotic, C. (2018). La asistencia social como espacio controversial en la experiencia argentina reciente. En M. Campana & C. Hermida (Eds.), *La asistencia social en Argentina y América Latina: Avances, problemas y desafíos* (pp. 107-128). PEGUES Editorial.
- Lijterman, E., Rizzo, N., & Maglioni, C. (2023). ¿Asistir a distancia? Saberes, prácticas y sentidos de las protecciones sociales en los procesos de monetarización de las políticas. *Revista Debate Público*, 13(26), 115–123. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/debatepublico/article/view/9323/7896>
- Lomelí, E. (2013). *Actores y políticas sociales en Brasil y México* [Borrador de trabajo]. [http://www2.iberopuebla.mx/microSitios/CEAPE/docs/mesa_4/Actores%20y%20pol%C3%ADticas%20sociales%20en%20Brasil%20y%20M%C3%A9xico%20\(Valencia\)%20M%204.pdf](http://www2.iberopuebla.mx/microSitios/CEAPE/docs/mesa_4/Actores%20y%20pol%C3%ADticas%20sociales%20en%20Brasil%20y%20M%C3%A9xico%20(Valencia)%20M%204.pdf)
- Luzzi, M., & Wikis, A. (2018). Bancarización y acceso al crédito. En J. Piovani & A. Salvia (Eds.), *La Argentina en el Siglo XXI*. Siglo XXI editores.
- Midaglia, C., & Silveira, M. (2011). Políticas sociales para enfrentar los desafíos de la cohesión social: Programas de Transferencia Condicionada de Renta en Uruguay. En C. Barba Solano (Ed.), *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración en América Latina*. Clacso.
- Natalucci, A., & Mate, E. (2021). Estrategias de institucionalización de los trabajadores de la economía popular y sus organizaciones: Revisitando la Ley de Emergencia Social. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (12). <https://doi.org/10.35428/cds.vi12.209>
- Nougues, T. (2024). Los canales de financiarización de la política social: El caso de la Argentina. *Cuadernos de Economía Crítica*, 10 (20), 109–133. <https://www.sociedadecriticacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/353>
- Repetto, F., & Langou, G. (2011). *El papel de la Asignación Universal en la construcción de un Sistema de Protección Social Integral* (Documento de trabajo No. 55). CIPPEC.
- Roca, E. (2013). Políticas de protección social y su impacto en la reducción de la pobreza en Argentina 2003-2012. *Revista Voces en el Fénix*, (23).
- Servio, M. (2021). La configuración histórica de la Asistencia Social en Argentina: Los debates académicos. *ConCiencia Social. Revista Digital de Trabajo Social*, 5 (9), 41–58. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/35347>
- Stampini, M., Ibararán, P., Rivas, C., & Robles, M. (2021). *Adaptable, pero no por diseño: Transferencias monetarias en América Latina y el Caribe antes, durante y después de la pandemia del COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Protección Social y Salud.
- Sugiyama, N. (2011). The diffusion of Conditional Cash Transfers programs in Latin America. *Global Social Policy*, 11 (2–3), 250–278.
- Teichman, J. (2007). Multilateral lending institutions and transnational policy networks in Mexico and Chile. *Global Governance*, 13 (4), 557–573.
- Wikis, A., & Hornes, M. (2017). Negociando la inclusión al mercado de consumo: Los programas de transferencia condicionada de dinero y el orden familiar. *Civitas*, 17 (1), 61–78.
- Wikis, A., & Luzzi, M. (2018). Bancarización y acceso al crédito. En J. I. Piovani & A. Salvia (Eds.), *La Argentina en el siglo XXI: Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 389–420). Siglo XXI Editores.