

# **céfiro**

ZÉPHYROS

**REVISTA DE  
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 2 NUMERO 1  
OTOÑO 2015**

# Colaboraciones

## Políticas sociales de transferencias monetarias: avances y límites en la reducción de las desigualdades sociales

Por Ana M. Gómez<sup>1</sup>

Las siguientes líneas<sup>2</sup> buscan aportar a la reflexión alrededor del problema de las desigualdades sociales en la actualidad. Se abordará el tema desde un punto de vista específico, relacionado con los alcances y limitaciones de las políticas de transferencia monetarias<sup>3</sup>, en tanto respuestas del Estado ante la falta o insuficiencia de ingresos. Más allá de sus alcances en términos de consumo o sus límites respecto del monto de dinero que representan, me interesa compartir algunos pensamientos acerca del impacto de estas políticas en las subjetividades y prácticas de sus destinatarios. Con este objetivo invito a un recorrido por algunas preguntas que nos ayuden a ubicarnos en la perspectiva propuesta:

---

<sup>1</sup> Docente UNM y UBA. Trabajadora Social. Correo electrónico: [anamomez@yahoo.com.ar](mailto:anamomez@yahoo.com.ar)

<sup>2</sup> Ideas construidas en el marco de un proyecto de investigación, desarrollado entre los años 2010 y 2014, en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, sistematizado en dos trabajos:

a) Testa, Cecilia "Trabajo Social y Territorio. Reflexiones sobre lo público y las instituciones", Espacio Editorial, Buenos Aires, 2013.

b) Arias, Ana y Testa, Cecilia "Instituciones y territorio: reflexiones de la última década", Espacio Editorial, Buenos Aires, 2015.

<sup>3</sup> Cuando me refiero a políticas de transferencia monetaria, en este trabajo, incluyo programas específicos (Por ejemplo Progresar) medidas de seguridad social (Por ejemplo jubilaciones y pensiones) y otras políticas instrumentadas a través de la ANSES (Por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo)

- *¿Las modificaciones en la vida cotidiana de las familias de los sectores populares en los últimos años, a partir del acceso a las políticas de generación de ingresos por fuera de la inserción laboral tradicional, operaron únicamente en términos materiales? O por el contrario ¿contribuyeron también a generar, reconstruir, fortalecer vínculos sociales, que habían sido erosionados por el funcionamiento del neoliberalismo como modelo económico político cultural?*
- *¿Será que las políticas de transferencia de ingresos tienen la capacidad de modificar rutinas y prácticas, más allá del volumen de los recursos que involucran?*
- *En ese caso ¿La pertinencia de estas políticas tiene una incidencia que trasciende la devaluación monetaria del monto que representan, en períodos de inflación?*

A modo de ensayo de posibles respuestas, voy a adelantar que pienso que estas políticas son fundamentales para mejorar la distribución de los ingresos y resolver necesidades cotidianas y vitales de los sujetos; pero no logran resolver algunas variables definitorias de la pobreza, como ser el acceso a una infraestructura acorde con el grado de desarrollo de la sociedad en su conjunto y el acceso a servicios públicos de calidad. Variables que no dependen de la capacidad adquisitiva individual sino de inversiones mayores, del orden de lo público. Además, en determinadas situaciones – como ser padecimientos relacionados con el deterioro de ciertos vínculos, familiares, comunitarios y sociales – el mejoramiento de las condiciones de vida de los sujetos, no se resuelve inmediatamente por la vía de la distribución de los ingresos.

**Sin embargo, la operatoria de estas políticas, resulta de por sí transformadora** de prácticas y tiene un impacto positivo en la construcción de subjetividades y lazos sociales. Quiero decir que el modo en que se produce la transferencia y se apropian de ella los sujetos, genera un nuevo entendimiento de la asistencia social, construye nuevas expectativas y señala las posibles futuras demandas de los grupos sociales que con ellas se han beneficiado.

Me permito pensar que el **efecto igualador** que tuvieron algunas políticas sociales y previsionales<sup>4</sup>, que extendieron a los sectores populares modalidades de provisión y uso de recursos características de los sectores medios, a partir de la transferencia de capitales<sup>5</sup>, encontró su correlato en el plano de lo subjetivo, a partir de la **reducción o eliminación de formas típicas de gestión de recursos asistenciales**, que tienden a exponer a quienes los solicitan a procesos de **desigualación estigmatizante**.

Con **“efecto igualador”** me refiero a las consecuencias positivas que sobre la autopercepción podría tener el hecho de utilizar, para el cobro y uso de fondos de pensiones, jubilaciones, asignaciones y planes, los mismos mecanismos que se utilizan para el cobro y uso de fondos derivados del salario en el sector formal u otras fuentes de financiamiento personal, distintas a la asistencia social.

Esto quiere decir que algo que podría parecer secundario (tener una tarjeta bancaria, ir a un cajero, retirar el dinero, ir a un negocio y comprar productos, sin rendir cuentas sobre los criterios de elección de lo comprado) **es una práctica que iguala a los sectores destinatarios de las políticas asistenciales con los sectores que**

4 Se tomarán como referencia para este análisis un conjunto de medidas implementadas en los últimos años desde la Agencia Nacional de Seguridad Social (Anses) como ser: jubilaciones para trabajadores sin aportes, jubilaciones para amas de casa, pensiones, asignación universal por hijo, asignación por embarazo, ayuda escolar, plan progresar.

5 Montos de dinero depositado en cuentas bancarias personales, exentos de rendición de gastos

**satisfacen sus necesidades a partir del empleo formal** u otras formas de acumulación. El monto de dinero que manejan es diferente, pero el sólo hecho de compartir la operatoria **disminuye el estigma** que a menudo soportan quienes dependen de la política pública, para acceder a los bienes que necesitan o desean.

Por **“desigualación estigmatizante”** entiendo el efecto justamente contrario al recién descrito. Se trataría de las consecuencias negativas que sobre la autopercepción tienen las formas típicas de gestión de recursos asistenciales, que tienden a exponer a quienes las solicitan a procesos de espera, de exposición de la vida privada, de forzamiento de situaciones para adecuarse a los requisitos, de supervisión “técnica” de los criterios de consumo<sup>6</sup>. Todas variables que parecieran desprenderse de cierta “sospecha” sobre la racionalidad en el uso de los recursos por parte de los sectores sociales en situación de pobreza.

Coincido con la visión de Nora Aquin cuando, analizando prácticas y representaciones de los sujetos titulares de la AUH, advierte cierto sentimiento de dignidad, que surge de “la satisfacción que produce la simpleza de los trámites, y el hecho de que han quedado atrás las largas esperas propias de otros programas más o menos focalizados a los que hubieran tenido acceso. A ello se suma la satisfacción por la posibilidad de decidir cómo, cuándo y en qué gastar el dinero”<sup>7</sup>. Así, se puede pensar que la **modalidad de atención estatal de las necesidades de los sectores populares, tendió a igualar a estas poblaciones con otros grupos sociales, en cuanto a la forma de recibir y utilizar los recursos monetarios**. La bancarización del sistema de transferencias y el desligamiento de la rendición de gastos ha contribuido con esta igualación, que claramente tiene que ver con el modo de gestión de los beneficios más que con la cantidad, calidad y perdurabilidad de los mismos.

Estas cuestiones, no menores a la hora de analizar cómo inciden las prácticas de asistencia sobre las vidas particulares, respecto de la organización del tiempo que implican las gestiones de recursos, la presentación pública de cuestiones privadas que deben ser comprobadas para acceder a ciertos beneficios, el tipo de relaciones que se construyen en el ámbito comunitario, entre otras variables, pueden ser justamente algunas de las razones que conformen el efecto subjetivo de las políticas de transferencia directa, que han disminuido el peso de estas incidencias. “Se constata además, la satisfacción por la posibilidad de dirigir sus propios consumos, en lugar de consumir lo que deciden quienes “arman los bolsones” (...) El ingreso aparece como seguro, sistemático, sin sobresaltos en cuanto a las fechas, lo cual les permite organizar sus consumos. La tranquilidad de cobrar a través de ANSES, resulta reparadora de prácticas punteriles que colocaban a las titulares en situaciones de dependencia”<sup>8</sup>

A su vez, es probable que estas modalidades de acceso a los ingresos vayan configurando expectativas sociales que construyan el nuevo piso de demandas que se dirigirán al Estado en los próximos periodos. Y esto es interesante si se repara en que las políticas relacionadas con la transferencia monetaria directa y con el sistema de seguridad social, que han cobrado protagonismo en la intervención del Estado durante las gestiones kirchneristas, no se instalaron en la agenda pública a partir del conflicto social; más bien fueron medidas que progresivamente fueron moldeando una nueva modalidad de intervención del Estado en materia de política social. Sin embargo, cabría pensar que en un futuro próximo, la eliminación de algunas de las políticas mencionadas, sí provocaría una reacción social, vinculada con la defensa de lo conseguido. Sobre este aspecto los puntos suspensivos... Pensando por ejemplo

<sup>6</sup> Aquí me refiero al control del gasto, que se ha asociado a ciertos subsidios, a partir del cual los trabajadores sociales nos hemos encontrado más de una vez revisando comprobantes de mercados, para supervisar que no delallaran cerveza, cigarrillos o productos de perfumería.

<sup>7</sup> Aquin, Nora “Intervención social, distribución y reconocimiento en el postneoliberalismo”; Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social” Año 3 - Nro. 5

<sup>8</sup> Idem 10

en la Asignación Universal por Hijo ¿Es posible pensar que si el Estado dejara de garantizarla se generaría un gran conflicto social? ¿Cuáles son las variables centrales que debieran analizarse si la intención fuera arriesgar posibles pronósticos? ¿Será que por no haber sido demandada masivamente la Asignación Universal por Hijo como tal, la misma “se aprovecha mientras se tiene” sin implicar otro tipo de institucionalidad en las representaciones de sus destinatarios? ¿O será que el peso de la misma – en términos de impacto subjetivo – podría visualizarse frente a posibles amenazas de su estabilidad?

Con esto no quiero decir que el crecimiento de la cobertura del sistema previsional, la integración al mismo de trabajadores sin aportes y amas de casa; la extensión de las pensiones no contributivas, la asignación universal por hijo, la asignación por embarazo, no tuvieran lugar en las aspiraciones de los sujetos, lo que creo es que dichas necesidades y deseos no se expresaban a partir de manifestaciones conflictivas, como si se expresó la necesidad de creación de fuentes de trabajo, el reclamo por la suba del valor de los salarios y de las jubilaciones de los que si se encontraban amparados por el régimen previsional o el pedido de extensión de beneficios asociados por ejemplo con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados:

Otro dato a considerar en el análisis de los aspectos subjetivos que se desprenden de la implementación de políticas de transferencia monetaria, es la centralidad que asume la percepción de ingresos en relación con ciertos accesos y participaciones sociales. El peso específico de estas medidas está dado por su incidencia positiva en la resolución cotidiana de ciertas necesidades, a partir del consumo de bienes en el mercado. *“Se observa particularmente en la aparición de un horizonte de futuro, que permite a los grupos fijarse metas más allá de la sobrevivencia: construir su habitación, comprar el televisor, la cocina o el ropero, utilizar el crédito, que es una manera concreta de incorporación a los arreglos institucionales vigentes. El horizonte de futuro otorga sentido a la planificación del gasto, y a la aparición de un hábito de ahorro para afrontar consumos programados a futuro, que superan en mucho a las estrategias de sobrevivencia. La alimentación, el abrigo, los útiles escolares se han instituido como consumos seguros, a los cuales se les agrega algunos más ligados con el placer, como golosinas o paseos”<sup>9</sup>*

Ahora bien, allí donde la mejora en los ingresos familiares pareciera ampliar las posibilidades de acceso a ciertos servicios públicos, cabe reparar en las características de tal participación, porque eso nos permite visualizar, junto a las potencialidades, los límites de las políticas de transferencia para superar las situaciones de pobreza en la Argentina actual. En cuestiones como la escolarización y el control de la salud, el ingreso de las familias no resuelve de por sí la calidad de los servicios a los que se empieza a acceder o se vuelve a participar. En todo caso, la tracción sobre el sistema público de salud y educación, a partir de la ampliación de su cobertura, es un dato de gran relevancia para pensar en los otros desafíos que las políticas de transferencia traen o en el marco de qué conjunto de avances las mismas cobran un sentido más integral. Las desigualdades que se expresan en el acceso y el aprovechamiento de los sistemas públicos de salud y educación tanto como las diferencias, sobre todo en lo relacionado con la atención de la salud, respecto de quienes cuentan con obra social o medicina pre paga y quienes dependen únicamente del sistema público, son claras evidencias de lo que no se resuelve vía transferencias monetarias individuales.

Este es un punto central del planteo, porque es justamente lo que marca la insuficiencia de estas políticas, que aún cuando permitan ciertas mejoras, nunca alcanzarán para modificar cuestiones estructurales que dependen de inversiones de dinero más importantes. Este aspecto cobra mayor relevancia en ciertas coyunturas particulares,

como por ejemplo en períodos de crecimiento de la inflación, en los cuales, el aumento de precios en general, y de los productos de consumo masivo en particular, ha tendido a erosionar el alcance adquisitivo de las políticas de transferencia de ingresos, socavando la capacidad de respuesta de las mismas frente a las necesidades de sus usuarios. En esta coyuntura se vuelve imperativo pensar **qué aspectos de los avances logrados en materia de bienestar durante los últimos años quedan en pie y qué aspectos se devalúan junto con la moneda**. Dicho de otro modo, es importante preguntarse sobre el impacto que tiene la disminución de la capacidad adquisitiva de las políticas de transferencias de ingresos, respecto de la vida cotidiana de las familias, que en los últimos años accedieron vía estas transferencias monetarias, a bienes y servicios a los que no accedían de manera particular. **Preguntarse si el debilitamiento del poder de compra de los destinatarios de estas políticas, significa una ruptura con ciertas prácticas y participaciones adquiridas a partir de las mismas** o si, por el contrario, algunas modificaciones en las prácticas y accesos de estos sectores a determinados consumos y formas de funcionamiento microeconómico y social, continúan vigentes más allá de la devaluación del monto percibido. Y en el mismo sentido indagar si dichos accesos y consumos han generado modificaciones en el plano de lo subjetivo y de las relaciones sociales.

Entonces, la superación de ciertos problemas, la disminución de las demandas vinculadas con la asistencia alimentaria, la resolución de determinadas necesidades a partir del ingreso percibido fundamentalmente vía trabajo informal y/o políticas de transferencia directa o previsionales, convive con ciertas falencias vinculadas con la infraestructura pública, el acceso a servicios y el atravesamiento de problemáticas sociales complejas. Es decir que **la mayor igualación respecto de los modos de percibir y utilizar los ingresos monetarios y la eliminación de algunos mecanismos diferenciadores en el acceso a ciertos bienes<sup>10</sup> y capitales, no ha resuelto completamente la desigualdad respecto de un conjunto de cuestiones que definen las condiciones de vida<sup>11</sup>, aún cuando estas también expresen mejorías durante el período analizado.**

El aumento de los ingresos no se relaciona directamente con la posibilidad de solucionar algunos problemas, que se vinculan con fuertes padecimientos subjetivos relacionados con múltiples variables que persisten en el tiempo, y que más bien responden a la lógica del deterioro y la fractura de lazos sociales de integración y participación social. Cuestiones relacionadas con la violencia, el maltrato, el descuido, las adicciones, la delincuencia; prácticas que señalan la erosión de tejidos de contención familiar, comunitaria y social que configuran lo que hemos denominado problemáticas sociales complejas y que demandan una intervención particular para la cual, aún hay pocas muestras de dispositivos adecuados y suficientes.

Estas situaciones, no privativas de la condición de pobreza pero sí agravadas por ella, reflejan la consecuencia de largos períodos de privación del acceso a la educación, el trabajo, la atención de la salud, la cultura, la justicia, el arte y la recreación; lo que ha impedido una participación social valorada, un reconocimiento de las potencialidades de los sujetos y la realización personal de los mismos. Es que los sujetos, mucho más allá de ser consumidores de los bienes que necesitan para la reproducción de su vida cotidiana, son seres que desean; desean en contextos que muchas veces resultan aniquiladores de sus aspiraciones, que van en contra de sus gustos e intereses y que tienden a instalar sufrimientos profundos.

10 No se toman en este trabajo, pero me refiero a bienes como las computadoras, del Programa Conectar Igualdad, los instrumentos musicales, del Programa de Orquestas, la Televisión Digital Abierta, entre otros.

11 Como ser el acceso al agua potable, al gas, a la luz, a las cloacas, al transporte, a los caminos, a la atención de la salud, a los medicamentos y tratamientos, a la educación formal, a la seguridad.

Entonces, las condiciones que impone la infraestructura urbana – o la falta de infraestructura – el medio ambiente, la cobertura y calidad de los servicios públicos, la pertinencia de las instituciones, no se han resuelto, ni se resolverán, con las políticas de transferencia y su efecto igualador, porque no son cuestiones que dependan del consumo privado ni de la microeconomía familiar o local; aún cuando un mejoramiento en los ingresos individuales pueda haber disminuido la expresión que estos problemas tenían en un contexto de crisis macroeconómica y social.

Lo dicho hasta aquí no tuvo la intención de quitar valor a las políticas de transferencia, cuya modalidad contribuyó con la disminución de la desigualación estigmatizante y colaboró con la construcción de expectativas sobre la asistencia y la previsión social, que seguramente marcarán un nuevo piso de demandas sociales. Más bien intentó aportar a la necesidad de pensar la combinación de políticas para una solución más integral de algunos problemas; la readecuación de las instituciones públicas que construyen igualdad en la sociabilización y el fortalecimiento prioritario de territorios relegados a partir de intervenciones multidimensionales que transformen las condiciones de vida en varios sentidos.