



Cuadernos de Economía Crítica

ISSN: 2408-400X

ISSN: 2525-1538

cuadernossecocritica@gmail.com

Sociedad de Economía Crítica

Argentina

Brown, Brenda

La política social argentina en la era posneoliberal: ¿hacia una nueva matriz socio-asistencial?

Cuadernos de Economía Crítica, vol. 5, núm. 9, 2018, Diciembre-Mayo 2019, pp. 69-95

Sociedad de Economía Crítica

Argentina

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=512357929007>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La política social argentina en la era posneoliberal: ¿hacia una nueva matriz socio-asistencial?

Brenda Brown

CEIL-CONICET / LESET-IDIHCS-UNLP

brenbrown87@gmail.com

Social policy in Argentina in the post-neoliberal era: towards a
new social security matrix?

Política social argentina na era pós-neoliberal: rumo a uma
nova matriz de bem-estar social?

Recibido: 17 de mayo de 2018

Aceptado: 4 de octubre de 2018

Resumen

El artículo tiene como principal objetivo estudiar la matriz socio-asistencial argentina durante el gobierno kirchnerista (2003-2015) y, a partir del establecimiento de continuidades y rupturas, indagar si esta adopta una nueva configuración que se aleja de la implementada previamente durante la etapa de profundización neoliberal (1989-1999). Desde una estrategia metodológica que combina herramientas cuantitativas y cualitativas, el artículo analiza el conjunto de programas implementados durante el kirchnerismo, intentando detectar cuáles son los puntos de contacto y de quiebre con las políticas sociales que caracterizaron la década de los '90.

De los resultados obtenidos se puede afirmar que los programas ejecutados durante 2003-2015 implicaron, en algunos casos, un avance progresivo con relación al periodo previo. Sin embargo, se evidencian ciertas persistencias que no permiten sostener la emergencia de una nueva configuración en la matriz socio-asistencial argentina.

Palabras clave: políticas sociales; programas de transferencia monetarias condicionadas; kirchnerismo.

Abstract

The main objective of the article is to study the Argentine socio-security matrix during the Kirchner government (2003-2015) and, establishing continuities and ruptures, to investigate if this adopts a new configuration that departs from the one previously implemented during the Neoliberal deepening (1989-1999). From a methodological strategy that combines quantitative and qualitative tools, the article analyzes the set of programs implemented during the Kirchnerism, trying to detect which are the points of contact and break with the social policies that characterized the 90s. From the results have been obtained, it can be affirmed that the programs executed during 2003-2015 involved, in some cases, a progressive advance in relation to the previous period. However, there are certain continuities that do not allow us to sustain the emergence of a new configuration in the Argentine socio-assistance matrix.

Keywords: social policy, conditional cash transfer programs; Kirchnerism.

Resumo

O objetivo principal do artigo é estudar a matriz socioassistencial argentina durante o governo Kirchner (2003-2015) e, a partir do estabelecimento de continuidades e rupturas, investigar se esta adota uma nova configuração que se afasta da anteriormente implementada durante o aprofundamento neoliberal (1989-1999). A partir de uma estratégia metodológica que combina ferramentas quantitativas e qualitativas, o artigo analisa o conjunto de programas implementados durante o Kirchnerismo, tentando detectar quais são os pontos de contato e romper com as políticas sociais que caracterizaram a década de 90. Obtidos os resultados, pode-se afirmar que os programas executados no período 2003-2015 envolveram, em alguns casos, avanço progressivo em relação ao período anterior. No entanto, há certas persistências que não nos permitem sustentar o surgimento de uma nova configuração na matriz socioassistencial argentina.

Palabras-chave: políticas sociais; programas de transferência condicionada de renda; Kirchnerismo.

Introducción¹

En la Argentina, la crisis de la convertibilidad y su salida generaron un proceso de significativos cambios en las políticas públicas. La disputa entre diversas fracciones y clases sociales por la orientación del modelo de desarrollo, en articulación con los límites impuestos por la estructura económica y social construida durante la etapa neoliberal, condujeron a nuevas orientaciones en la dinámica de la lucha social y la acción del Estado (AA.VV., 2012). En un contexto de salida de crisis, de recuperación económica y de mejora de los indicadores sociolaborales, se implementaron distintos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas² (en adelante, PTMC) que fueron presentados discursivamente desde el gobierno como antagónicos a los de la etapa anterior, posicionando así la idea de un cambio en el paradigma de protección social. Este viraje se presenta desde la retórica gubernamental apoyado en un cambio en el carácter de las políticas sociales y de los PTMC en relación con los programas implementados durante los años '90.

Cabe señalar que distintos trabajos han mostrado que las políticas sociales durante la década menemista se inscribieron en el paradigma de activación o *workfare*³ (Delfino, 2009). Esta forma de concebir la protección social emerge junto con la ofensiva neoliberal e instaura un contrato social entre el Estado y la ciudadanía amparado en el carácter contractual de los dispositivos (los perceptores deben cumplir contraprestaciones a cambio de las “ayudas” del Estado), lo que permite, a su vez, “garantizar su merecimiento”. Además, el diagnóstico sobre los problemas del empleo y la

1- Agradecemos especialmente los útiles comentarios de los/as evaluadores/as anónimos del artículo así como del evaluador/a interno/a de los Cuadernos de Economía Crítica.

2- En adelante, “PTMC”. Entenderemos en este artículo a los PTMC desde una perspectiva ampliada en la que se incluye bajo esta categoría a todos aquellos dispositivos que transfieran ingresos a personas o familias en situación de vulnerabilidad social y que exijan contraprestaciones obligatorias a los perceptores. Sin embargo, se distinguirá en su interior dos tipos de programas: los PTMC con contraprestación laboral (destinados generalmente a personas en edad de trabajar con problemas de empleo) y los PTMC con contraprestación en educación y salud (destinados a hogares en situación de vulnerabilidad con niños a cargo).

3- Para más información sobre las principales características de este paradigma de protección social, véase Brown (2017).

pobreza se analiza a nivel microsocial y está fuertemente sesgado hacia la oferta: las personas que se encuentran en esta situación es porque “no han invertido en capital humano”, no tienen la formación/capacitación necesaria para “acceder a los puestos de trabajo que genera la economía”. Por último, esta concepción otorga beneficios de bajas cuantías para que los perceptores opten por el trabajo y no por las prestaciones que ofrece el Estado, además de garantizar así una política social residual y fragmentada.

En este trabajo se entiende que, para que haya un cambio cualitativo en la matriz socio-asistencial, no se deberían reproducir los rasgos del paradigma de activación, es decir, se debería abandonar el carácter contractual de los dispositivos implementados o al menos que estos no reproduzcan los diagnósticos individualizados y culpabilizantes que caracteriza a los dispositivos del *workfare*; promover programas que permitan a los perceptores satisfacer sus necesidades mínimas alimentarias y no alimentarias, lo que supondría a su vez, abandonar el carácter residual y fragmentado de la política social.

En este marco, este artículo tiene como objetivo central problematizar, desde una perspectiva crítica, la idea de un posible viraje en la matriz socio-asistencial kirchnerista respecto de la menemista a partir de la caracterización de la política social y de los programas implementados durante los 2000 con relación a los '90 y del estudio e identificación de cuáles son los principales puntos de continuidad y de ruptura que se pueden establecer entre los programas implementados en ambos periodos.

Para lograr este objetivo, se definieron distintas dimensiones de análisis desde las que se estudió la política social argentina articulando herramientas metodológicas tanto cualitativas como cuantitativas. Por un lado, se estudió el presupuesto ejecutado y la cobertura de los programas implementados. También se analizó la descentralización/centralización geográfica y la concentración/desconcentración administrativa. Además, este análisis más general se combinó con el estudio de las particularidades que asumen los dispositivos implementados; en este sentido, las dimensiones seleccionadas para el análisis fueron las siguientes: la exigencia/no exigencia de contraprestaciones, el tipo de contraprestaciones exigidas, el diagnóstico que se promueve desde las mismas con respecto a los problemas del empleo y de la pobreza, el perfil de la población destinataria y la cuantía otorgada por los dispositivos, entre otros. Los datos recolectados para cumplimentar con el objetivo que se propone este artículo se complementaron con fuentes secundarias tales como *normas, resoluciones, documentos informativos, evaluaciones realizadas por distintos organismos estatales*, informes anuales generales, entre otros documentos.

Este artículo se organiza de la siguiente manera: después de esta breve introducción, se realiza una presentación general de la matriz socio-asistencial de la Argentina durante los 2000. Luego, en un tercer apartado, se estudian las dimensiones de análisis que caracterizan la política social a nivel agregado (presupuesto ejecutado, cobertura, etc.) para, finalmente, estudiar los rasgos que asumen los dispositivos en particular (contraprestaciones, tipo de contraprestación, cuantías de los beneficios, etc.). Por último, se sintetizan los hallazgos que se derivan del análisis explicitando cuáles pueden identificarse como los principales puntos de continuidad y de contraste entre las políticas implementadas en ambos períodos.

1. La matriz socio-asistencial de la Argentina durante los 2000: a modo de presentación

Respecto de la caracterización de la matriz socio-asistencial kirchnerista (puntualmente se analiza el período 2003-2013) y a la implementación de los referidos PTMC que de ella se derivan, en términos analíticos, se pueden detectar dos etapas distintas dentro del período, que se condicen con aquellas fases que distintos autores han identificado dentro del modelo de desarrollo que caracterizó al kirchnerismo (CIFRA-CTA, 2010; Féliz, 2016; Kessler, 2014). La primera fase se desarrolla durante el primer quinquenio del kirchnerismo (2003-2008), mientras que la segunda abarca los años 2008-2013; la división analítica en estas dos fases se basa principalmente en las características que adopta cada una de ellas con relación a la tasa de crecimiento económico y a la evolución de los indicadores sociolaborales.

La devaluación del peso en el año 2002 permitió el relanzamiento del ciclo expansivo bajo la combinación de devaluación, contención salarial y ajuste de las cuentas fiscales (Féliz y Pérez, 2007). A partir de allí, la Argentina comenzó un período en donde exhibió de manera sostenida tasas positivas de crecimiento del producto y del empleo. La mejora experimentada en los indicadores laborales clásicos (empleo/desempleo) fue acompañada de una importante recuperación del salario, de la reactivación de la actividad sindical, de las negociaciones colectivas y de un incremento de la cobertura de la seguridad social contributiva que pasó de cubrir al 27,9% de los asalariados en 2003 al 38,9% en 2012 (OIT, 2012). Esto último se vincula a una mejora en los indicadores de calidad del empleo, es decir, a la disminución de la tasa de no registro.

En lo que respecta a la matriz socio-asistencial, esta primera etapa se inaugura en el año 2003 con la creación, en el marco del Ministerio de Desarrollo

Social⁴ (en adelante MDS), del Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"⁵, dispositivo que se orientó a promover el desarrollo de emprendimientos socio-productivos de los sectores sociales identificados como vulnerables, a través de la economía social. Este programa convivió con el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados⁶, un PTMC de gran cobertura y alto presupuesto ejecutado (en comparación a sus antecesores) que se impulsó en el año 2002 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional declarada en enero de ese año mediante el Decreto N.º 165. Si bien el Programa Jefes/as se implementa con anterioridad a la inauguración de esta primera etapa, su persistencia durante el kirchnerismo llevó a su incorporación en el análisis.

Durante los años 2004 y 2005, en un contexto de reactivación económica y mejora del empleo, el gobierno nacional avanzó sobre la desarticulación de este programa y el redireccionamiento de sus perceptores en función de su "empleabilidad" hacia el Plan Familias para la Inclusión Social⁷, programa de la cartera del MDS, y el Seguro de Capacitación y Empleo (Seguro de Capacitación), implementado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante, Ministerio de Trabajo). Si bien volveré sobre este hecho durante el análisis, se puede señalar que, en el marco de un proceso de expansión económica y crecimiento del empleo ya consolidado, el gobierno nacional buscó articular PTMC con contraprestación laboral y de capacitación para las personas consideradas "empleables", y de salud y educación o de desarrollo de microemprendimientos en el marco de la economía social para aquellas consideradas "inempleables". De este modo, esta primera etapa de la matriz socio-asistencial que se extiende desde el año 2003 hasta el año 2008 se articuló en torno a tres tipos de intervenciones hacia los sectores vulnerables: primero, el desarrollo de actividades socioproductivas en el marco de la economía social; segundo, la transferencia de ingresos a hogares con niños a cargo, condicionado el cumplimiento de contraprestaciones en materia de educación y salud; y, tercero, la capacitación laboral y el entrenamiento para el empleo, así como la promoción del desarrollo de actividades de autoempleo para desocupados "empleables".

La segunda fase a nivel macroeconómico comienza en el año 2008 y se extiende hasta finales de 2013. Durante esta etapa comenzaron a expresarse

4- En adelante, "MDS".

5- En adelante, "Manos a la Obra".

6- En adelante, "Programa Jefes/as".

7- En adelante, "Plan Familias".

las primeras limitaciones del modelo de desarrollo adoptado vinculadas a una mayor puja distributiva entre el capital y el trabajo, al aumento de los precios –ligados al alza en el precio de los *commodities*– concomitantemente con el impacto de la crisis financiera internacional en la región (Féliz, 2016; Pérez y Brown, 2015). Todos estos elementos redundaron en una desaceleración de la economía, un aumento de las suspensiones y los despidos, con la consecuente caída de la tasa de empleo y un fuerte crecimiento de la informalidad laboral. A la crisis económica, se le suma un aumento de la conflictividad social que se vincula, principalmente, con dos sucesos: por un lado, con el conflicto del campo en 2008 a partir del que se rechaza un nuevo esquema de retenciones móviles para las exportaciones del sector, que permitiría frenar la traslación local de la inflación internacional y ampliar la base tributaria del Estado (Féliz, 2016); por otro lado, con la pérdida de peso relativo del oficialismo en el Congreso de la Nación, luego del proceso electoral de junio de 2009, lo que se constituyó en un signo de debilitamiento del gobierno.

En este contexto, el gobierno nacional implementa tres nuevos PTMC. El primero de ellos es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo⁸, creado en el marco del Ministerio de Trabajo en 2008, cuyo objetivo fue mejorar la empleabilidad de un grupo poblacional que, pese a las mejoras experimentadas, se caracterizaba por los fuertes problemas de empleo⁹ (Pérez y Brown, 2015). El segundo PTMC se implementa en el año 2009 desde la cartera del MDS: el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja, un dispositivo que transfiere ingresos en el marco de la generación de puestos de trabajo conformados y financiados directamente desde el Estado a través de cooperativas, inscripto dentro de la economía social, al igual que el Manos a la Obra. A estos dos PTMC con contraprestación laboral se le suma en octubre de 2009 el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo¹⁰, uno de los PTMC más importantes en términos de cobertura y presupuesto ejecutado que se implementaron en la Argentina luego del Programa Jefes/as. Este dispositivo, creado mediante el Decreto N.º 1609/2009 y dependiente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), se inscribe dentro del sistema de la seguridad social –en su componente no contributivo– y otorga ingresos a los hogares condicionado al cumplimiento

8- En adelante, “Programa Jóvenes”

9- Si bien el desempleo cayó entre 2003 y 2008 alrededor de 10 puntos porcentuales para este grupo poblacional, hacia 2008 la tasa de desempleo juvenil oscilaba alrededor del 20% (Deleo y Fernandez Massi, 2016).

10- En adelante, “AUH”.

de contraprestaciones en materia de salud y educación. Por último, en 2013, se incorpora la línea Ellas Hacen al Programa de Ingreso Social con Trabajo del MDS, un programa que transfiere ingresos a mujeres jefas de hogares monoparentales, con tres o más hijos a cargo que cobran la AUH o que hayan sido víctimas de la violencia de género y vivan en barrios de emergencia de extrema vulnerabilidad.

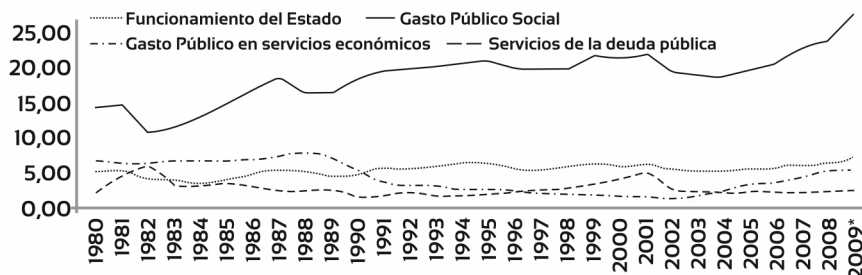
2. Cambios y continuidades en la política social argentina: ¿hacia una nueva matriz socio-asistencial?

2.1 Del Estado “ausente” al “presente y promotor”. Un análisis del presupuesto ejecutado en materia de gasto social y PTMC

Uno de los rasgos que caracteriza al kirchnerismo es el importante énfasis que se realizó desde la retórica gubernamental sobre la recuperación de la centralidad del Estado en materia de políticas sociales. Además, esta centralidad se construye a partir de consolidar la idea de una reconfiguración del Estado desde un Estado “ausente” y “chico” en los años ‘90 hacia un Estado “presente, activo y promotor” durante el kirchnerismo (Brown, 2017). Sin embargo, cabe señalar que distintos autores han relativizado esta idea del achicamiento del Estado planteando en su lugar que este se refuncionalizó (Oszlak, 1994) o demostrando que, lejos de achicarse, el Estado de los ‘90 mantuvo una tendencia ascendente en relación con la inversión en materia de asistencia y políticas sociales (Isuani, 2009)

En este artículo tomamos como indicador de la “presencia” o “ausencia” del Estado en materia de políticas sociales al gasto público social y comprendemos que un aumento de este tipo de gastos implicaría un cambio progresivo respecto de las matrices socio-asistenciales precedentes, ya que mejoraría el acceso al ingreso de los sectores más vulnerables. En este sentido, se observa que, durante los 2000, hubo una aceleración en la tendencia que venía evidenciándose desde 1980, pero no se podría sostener un cambio del todo significativo. A la hora de comparar las matrices socio-asistenciales de cada período, el gasto realizado se constituye en un indicador relevante: a mayor gasto público social, mejor redistribución del ingreso, mayor acceso de los sectores vulnerables a prestaciones sociales del Estado. En este sentido, el gasto público social presenta una tendencia creciente desde la década de 1980, aumentando 4 puntos porcentuales entre 1980 y 1990; alrededor de 3 entre 1990 y 2000 y un poco más de 6 entre 2000 y 2009 (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Gasto público consolidado según función/finalidad del gasto en % PIB para 1980-2009.

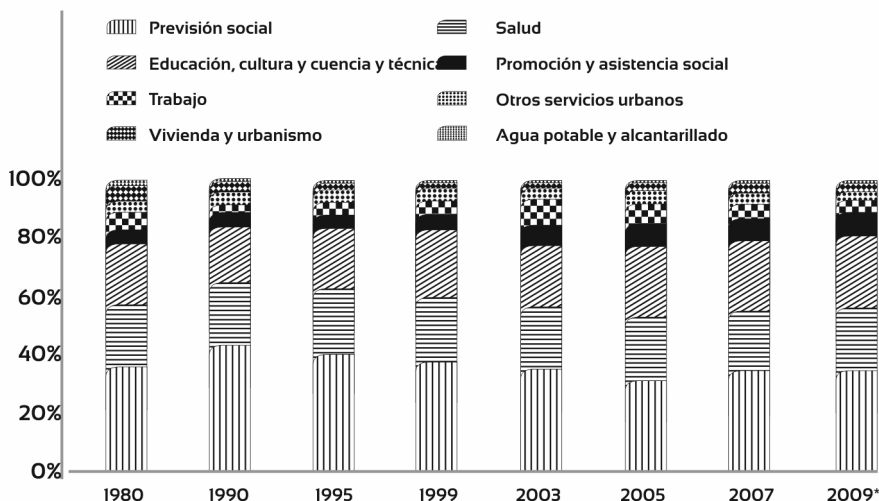


(*) El dato de 2009 (último dato disponible de la serie) se construyó sobre cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Si bien esto podría plantearse como un cambio de tendencia, ya que el gasto público social del gobierno kirchnerista duplica al de los años '90, a la hora de observar qué ocurre con relación a la composición del gasto público social, se observa que los componentes de previsión social, salud y educación, cultura y ciencia y técnica explican durante todo el período (1980-2009) alrededor del 80% del mismo, mientras que el componente promoción y asistencia social logra explicar, en promedio, el 7% (ver gráfico 2). En este sentido, se puede sostener que la estructura del gasto social se mantiene estable durante las tres décadas analizadas, lo que daría cuenta, como sostiene Isuani (2009), de la rigidez que caracteriza al Estado de Bienestar argentino. Además, permite sostener que, pese al distinto compromiso que se plantea desde la retórica gubernamental con relación a las políticas sociales y a la mayor presencia del Estado en esta temática, el gasto en materia de promoción y asistencia social ha sido y continúa siendo marginal con relación al resto de los componentes del gasto público social.

Gráfico 2. Composición del Gasto Público Social según función/finalidad del gasto en % para años seleccionados.



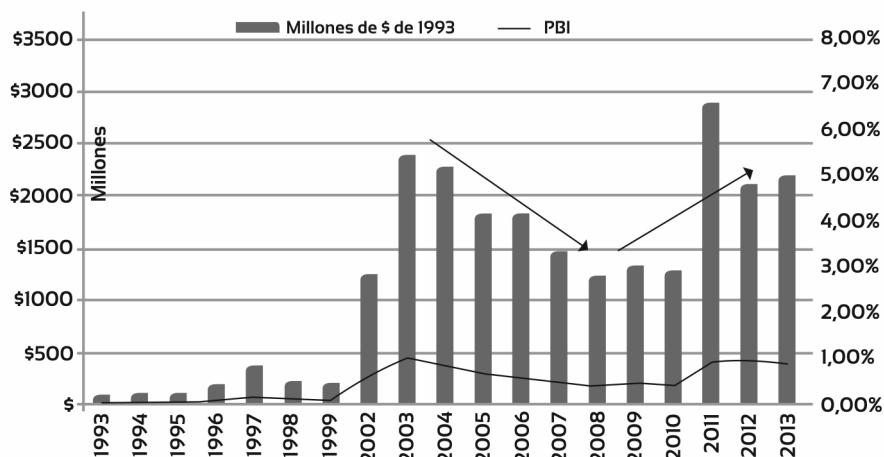
(*) El dato de 2009 (último dato disponible de la serie) se construyó sobre cifras provisionales.

Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Es importante señalar que las series hasta aquí presentadas se extienden hasta el año 2009 (último dato disponible) y que, justamente, a partir de ese año, con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH), (y, en menor medida, del Argentina Trabaja), podrían modificarse los resultados aquí expuestos debido a que la implementación de este dispositivo implicó un aumento importante del gasto en materia de políticas sociales. Sin embargo, por falta de información, esta hipótesis no puede corroborarse.

No obstante, si se analiza estrictamente la evolución del gasto en PTMC durante la década del '90 y el kirchnerismo (ver gráfico 3) se puede observar un cambio de tenencia entre una década y otra, especialmente en lo que refiere al indicador de gasto en precios constantes. De todos modos, no se puede sostener que este cambio de tendencia sea de gran magnitud ya que, si se observa el gasto en función del porcentaje que representa del PIB, se evidencia que la inversión en PTMC no supera al 1% durante ambos períodos.

Gráfico 3. Gasto en PTMC en precios constantes de 1993 y porcentaje del PIB para los periodos 1993-1999 y 2002-2013.



Fuente: elaboración propia en base a Bantar, Brown y Neffa (2015); Neffa y Brown (2011) y Rendiciones Nacionales de Gasto – MDS y ANSeS^{II}.

Por otro lado, cabe destacar que se evidencian dentro del periodo kirchnerista dos tendencias distintas en materia de gasto en PTMC. La primera de ellas abarca los años 2003-2008 y se caracteriza por una tendencia decreciente del gasto en PTMC; la segunda, comienza en el año 2009 y se extiende hasta el 2013, reinaugurando otra etapa de crecimiento del gasto en PTMC. Cada una de estas etapas se puede vincular a las dos fases que se han identificado dentro del modelo de desarrollo que caracterizó al kirchnerismo: durante la primera etapa, caracterizada por la reactivación y el crecimiento de la economía y del empleo, la inversión en PTMC comenzó a descender: los programas implementados se presentan desde una lógica

II- Para un mayor detalle sobre las fuentes y deflatores utilizados, cfr. Brown (2017).

del “mientras tanto”, es decir, como programas transitorios, mientras se espera que las políticas macroeconómicas implementadas estimulen la demanda de empleo y consecuentemente desaparezca la necesidad de los planes sociales. La segunda etapa comienza en el año 2009 con la implementación concomitante de tres dispositivos: el Programa Jóvenes, el Argentina Trabaja y la AUH. Estos programas se implementaron en un contexto, como vimos, de desaceleración económica, caída de la tasa de empleo y un fuerte crecimiento de la informalidad laboral. Además, los debates en torno a los niveles de pobreza se habían instalado con intensidad dentro de la agenda pública (Arcidiácono, 2013). Se inaugura así una nueva etapa en materia de gasto en PTMC en el que la AUH cobra una relevancia singular ya que, por ser un programa destinado a personas en situación de informalidad o desempleo, implicó el reconocimiento de las dificultades de disminución del no registro y pone en evidencia las limitaciones de la visión “trabajo-céntrica” (Arcidiácono, 2012) que caracterizó a la primera etapa de la matriz socio-asistencial kirchnerista.

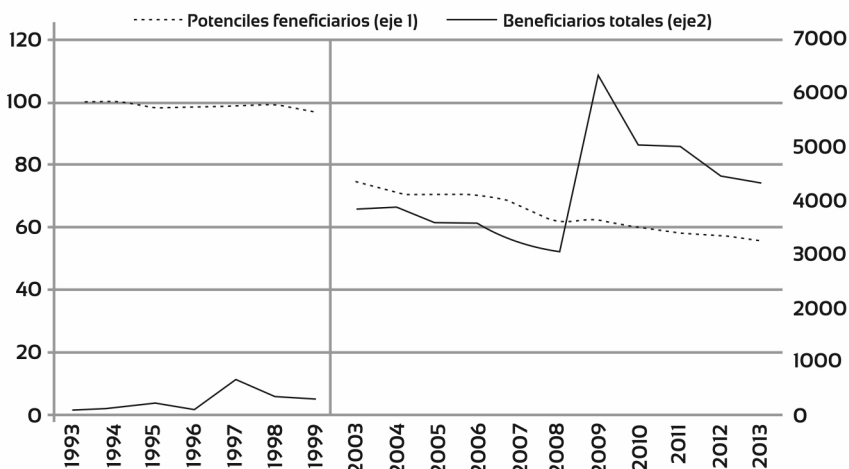
2.2 Programas autofocalizados y mejoras en el empleo: claves para pensar la ampliación de la cobertura

Otro aspecto por considerar para evaluar las continuidades y rupturas de las políticas sociales entre ambos periodos, y así poder establecer si estamos frente a una nueva configuración de la matriz socio-asistencial argentina es la cobertura de los distintos dispositivos tanto en términos de potenciales perceptores como respecto a su amplitud geográfica.

En lo que respecta a la cobertura en términos de potenciales perceptores, como se observa en el gráfico 4, durante la etapa kirchnerista se avizora una tendencia hacia una mayor cobertura de los programas implementados, algo que se puede señalar como un avance significativo en relación con la década de los '90. Esta ampliación en la cobertura estaría dada por un aumento de la cantidad de perceptores concomitantemente con una disminución de la cantidad de potenciales beneficiarios. En este sentido, la ampliación de la cobertura a partir de 2003 se puede atribuir, por un lado, a la salida de la crisis de 2002, en la que las presiones populares implicaron la implementación, por parte del Estado, del programa de mayor cobertura del país (hasta la AUH); a las mejoras económicas y laborales posdevaluación (especialmente en la primera etapa 2003-2008), lo que repercutió en la reducción de la población potencialmente beneficiaria; y, por el otro, a la implementación de dos dispositivos autofocalizados que

lograron cubrir un número significativo de hogares (el Programa jefes/as llegó a cubrir en 2003 más de 2 millones de hogares; la AUH alrededor de 1,8 millones de familias en 2010).

Gráfico 4. Potenciales beneficiarios¹² en PTMC y beneficiarios totales en PTMC para los períodos 1993-1999 y 2003-2013. 1993=100.



Fuente: elaboración propia a partir de EPH y datos de cantidad de beneficiarios en PTMC (Brown, 2017).

Otra diferencia significativa entre un periodo y otro es que, durante la década menemista, la mayoría de los programas implementados respondieron a la lógica de focalización; durante el kirchnerismo, se implementaron dos programas de carácter autofocalizado que, por sus características, tienden a tener una mayor cobertura¹³. Sin embargo, y pese a la implementación del Programa Jefes/as y de la AUH, el resto de los dispositivos implementados respondieron al principio de focalización, propio de la

¹²- El cálculo de los potenciales beneficiarios se realizó a partir de trabajar con la EPH y eleccionar a todas aquellas personas que cumplan concomitantemente con las características exigidas por la mayor cantidad de programas. Se tuvieron en cuenta el perfil de la población (jóvenes/adultos), la categoría ocupacional, el nivel de ingreso e instrucción, entre otras. Para más información, véase Brown (2017).

década de profundización neoliberal. Tanto el Plan Familias, el Seguro de Capacitación, el Programa Jóvenes y el Argentina Trabaja como el Ellas Hacen se inscriben dentro de esta lógica.

Cabe señalar además que el aumento de la cobertura entre un periodo y otro, especialmente durante años de crecimiento económico con mejoras en los indicadores sociolaborales, cristaliza la creciente “dependencia” del Estado de este tipo de herramientas y dispositivos frente a una economía que, por las características de su estructura productiva, no puede generar a través del mercado condiciones de vida propicias para un conjunto importante de la población. De algún modo, estos datos cristalizan el reconocimiento de los problemas estructurales del mercado de trabajo (entre ellos el de la informalidad) en donde la redistribución del ingreso mediante políticas sociales se hace cada vez más necesaria.

2.3 Concentración y descentralización: los PTMC durante el kirchnerismo

Otro rasgo que diferencia a los programas implementados durante los 2000 en relación con los de los '90 es el aumento de la concentración administrativa. Como han demostrado diversos trabajos (Golbert, 1997; Neffa y Brown, 2011), la matriz socio-asistencial de los años '90 se caracterizó por comprender una gran cantidad de dispositivos, en la mayoría de los casos de corta duración (no superaban los 2 o 3 años; con excepción del Proyecto Joven, que tiene una duración de 7 años) y de una ejecución presupuestaria moderada. Por su parte, también es remarcable que, durante este periodo, se ejecutaron una gran cantidad de dispositivos distintos, aunque muchos de ellos, de características similares.

En cambio, al estudiar los programas implementados durante los 2000, tanto desde el Ministerio de Desarrollo Social como desde el de Trabajo y la ANSeS, se puede observar que los dispositivos han sido más estables en el tiempo y la cobertura de la población vulnerable se concentró en menos cantidad de programas (Brown, 2017; Bantar, Brown y Neffa, 2015).

En este sentido, se puede sostener que durante el periodo kirchnerista se observa una matriz socio-asistencial más concentrada en una menor

13- A diferencia de los programas focalizados, el término “autofocalización” hace referencia a aquellos programas en donde el acceso al beneficio se concreta mediante un procedimiento basado en las características individuales de los sujetos potencialmente elegibles, según el cual es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa (Brodersohn, 1999).

cantidad de programas que presentan mayor estabilidad en el tiempo y que además se presentan como programas de carácter (y cobertura) nacional. Si bien esto constituye un elemento superador importante con relación a la hiper-fragmentación que imperó durante la década del '90, la implementación de diversos programas (alrededor de 11 dispositivos distintos) que, además, se implementaron desde distintos organismos estatales (Ministerio de Trabajo, Desarrollo Social y ANSeS), no permite sostener que haya un cambio cualitativo relevante con relación a la década previa en relación con la fragmentación del sistema asistencial. De este modo, se adhiere a la perspectiva planteada por algunos autores, quienes sostienen que los programas implementados durante el kirchnerismo continuaron caracterizándose por una lógica fragmentada, focalizada y residual que fue la que imperó durante los años '90 (Arcidiácono, 2013; Lozano *et al.*, 2011).

Otro rasgo para destacar del periodo kirchnerista es que, al estudiar los dispositivos implementados durante el periodo, se evidencia una mayor concentración administrativa. Este rasgo se cristaliza en el incremento de la articulación entre los programas en términos intra como interministeriales. Esto se observa principalmente en el caso de los programas ejecutados desde el Ministerio de Trabajo, en donde se implementaron dispositivos destinados a poblaciones diferentes integrados a través de acciones en las que pueden participar beneficiarios de todos los dispositivos. Por ejemplo, en la línea de acción "programa empleo independiente" que tiene como objetivo fomentar la inserción laboral mediante el desarrollo de micro-emprendimientos, pueden participar perceptores del Programa Jefes/as, del Seguro de Capacitación y del Programa Jóvenes. Esto constituye una novedad en relación con la desarticulación y diversidad de programas que se implementaron en la década anterior, muchos de objetivos y población destinataria similar, lo que se puede tomar como un indicador de la falta de coordinación entre los distintos programas.

Esta es una singularidad del Ministerio de Trabajo, en tanto el Ministerio de Desarrollo Social no presenta líneas de acción transversales a los programas, pero tiene acciones destinadas a cada una de sus líneas programáticas. Por ejemplo, el Programa de Ingreso Social con Trabajo permitía participar de distintas acciones a sus perceptores, ya sean estos de la línea Argentina Trabaja o Ellas Hacen. Por otro lado, la economía social cumple una función de articulación dentro de este ministerio, ya que muchos de los programas implementados (Manos a la Obra, Argentina Trabaja y Ellas Hacen) se encuentran bajo su órbita.

Además de esta articulación interna, se puede señalar una articulación externa con otros ministerios. Una de las características singulares de los programas que se implementaron durante el gobierno kirchnerista es la exigencia de contraprestaciones ligadas a la terminalidad educativa como una acción transversal a muchos de los programas implementados, en algunos casos obligatoria (Programa Jóvenes y Ellas Hacen), en otros optativa (Argentina Trabaja; Seguro de Capacitación). Las acciones de terminalidad educativa se realizan en coordinación con el Ministerio de Educación, que ofrece el programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINeS)¹⁴. La articulación se refleja en la decisión de establecer una contraprestación como eje transversal a los distintos programas para jóvenes y adultos, ya sean del Ministerio de Trabajo o Desarrollo Social, y en la necesidad de articular con otras dependencias del Estado nacional como es el Ministerio de Educación.

Radica aquí una diferencia significativa a la hora de comparar los programas implementados durante los 90 y los 2000. Mientras que los dispositivos de la década de los '90 para aumentar el capital humano de los perceptores se basaron en la articulación de financiamiento estatal, la capacitación realizada por instituciones privadas y pasantías en empresas (Merlinsky, 1998) a partir de una oferta fragmentada y ejecutadas por instituciones débiles (Jacinto, 1997) que otorgaban certificaciones de poco reconocimiento o equivalencia en la formación profesional regular (Jacinto, 2008); durante los 2000 cobró mayor relevancia la terminalidad educativa y el acceso a instancias de formación profesional que se desarrollaron en instituciones permanentes del sistema educativo (centros de formación profesional, escuelas técnicas, universidades), lo que permitió evitar la creación de pseudo instituciones efímeras que se desvanecieron una vez que los programas concluyeron y fortalecer la oferta ya existente (Jacinto, 2008). Esto significó un avance vinculado a la centralidad otorgada a lo público durante el kirchnerismo en contraposición a la lógica de preponderancia de lo privado que imperó durante los '90 y uno de los ejes centrales de la profundización neoliberal. Sin embargo, cabe destacar que las actividades de formación y el acceso a la educación se viabilizó

14- El Programa FINeS fue creado en 2008 en el marco del Ministerio de Educación de la Nación y está destinado a jóvenes y adultos a través de ofertas educativas flexibles, basadas en una estructura curricular modular y acorde a las necesidades de las personas. El programa se implementa tanto en escuelas como en organizaciones de la sociedad civil. La propuesta pedagógica está centrada en el acompañamiento con tutores y profesores.

mediante dispositivos paralelos al interior del sistema educativo (en donde el Programa FINEs se constituye en piedra angular) en condiciones pedagógicas más precarias, menor control en el proceso de selección y menor remuneración a los docentes y tutores.

Por último, cabe destacar que esta mayor concentración administrativa de los dispositivos implementados estuvo acompañada de un proceso de mayor descentralización geográfica. En el caso del Ministerio de Trabajo, la descentralización se realizó con la reactivación de la Red de Servicios de Empleo, creada con la Ley Nacional de Empleo en el año 1991, con el objetivo de “garantizar la ejecución en todo el territorio nacional de las políticas del sector”. Para esto, en el año 2003 se lanzó el Plan Integral de Promoción del Empleo, desde donde se articuló con los distintos órganos del gobierno nacional, provincial y municipal, a partir de programas, proyectos y acciones específicas desarrolladas por el Ministerio. En este marco, se desplegaron Oficinas Municipales de Empleo a lo largo de todo el territorio nacional. A partir de la puesta en marcha de este plan (2005), el número de oficinas crece en un 911% hasta el año 2013, pasando de 62 oficinas en 2005 a 565 en 2013 (Bantar, Brown y Neffa, 2015).

Por su parte, el MDS desplegó un trípode territorial del que formaban parte los Centros de Referencia (CDRs), los Centros Integradores Comunitarios (CICs) y el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS). Tanto los CDR como los CICs se instalaron como referentes institucionales del MDS en el nivel local, reemplazando así la anterior institucionalidad fragmentada en base a programas y consolidando el lugar del MDS en el aparato estatal central, que comenzó a compartir con otros organismos de mayor tradición, como el Ministerio de Trabajo y la ANSeS, un aparato institucional desconcentrado (Perelmiter, 2012).

Si bien desde ambos ministerios se han realizado esfuerzos por ampliar su cobertura territorial a nivel nacional, la participación en estos programas continuó estando condicionada a las provincias y los municipios que tengan la infraestructura necesaria para poder inscribir perceptores. De este modo, muchas personas que cumplían con los requisitos no podían incorporarse a algunos programas por el simple hecho de vivir en provincias o municipios que estén fuera de convenio con Nación (Arcidícono, 2013). La AUH muestra nuevamente un avance en este sentido, ya que la ANSeS dispuso de los CDRs y de los CICs del MDS junto con las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo y las suyas propias como sitios para la tramitación de las asignaciones, lo que le permitió,

además de la ejecución presupuestaria y las características de autofocalización, tener una cobertura muy importante de la población objetivo.

3. Programas bajo análisis. Especificidades de los PTMC en clave comparativa

3.1 Carácter contractual, tipo de contraprestación y diagnósticos subyacentes

En lo que respecta a las características particulares que asumen los dispositivos implementados en ambos periodos, cabe señalar como una continuidad central la exigencia de contraprestaciones como condición excluyente para el cobro de las “ayudas económicas” en todos los programas ejecutados (ya sean estos de carácter focalizado o autofocalizado). Algunos autores han demostrado cómo la exigencia de contraprestación se constituye en una estrategia regresiva mediante la cual el Estado busca garantizar el merecimiento de las “ayudas” otorgadas y poder distinguir a los “pobres meritorios” de los “no meritorios” (Brown, 2017). De este modo, desde una concepción ortodoxa sobre los problemas del empleo, se hace de la cuestión del “merecimiento” un eje central en la legitimidad de las políticas redistributivas del Estado (Moreno y Serrano Pascual, 2007).

Un análisis de al menos treinta y cuatro programas implementados durante la década de los '90 permite señalar que la mayoría de los programas ejecutados durante este periodo exigen contraprestaciones vinculadas a la participación de los perceptores en actividades de formación, capacitación para el empleo o al cumplimiento de una determinada cantidad de horas laborales. La exigencia de este tipo de contraprestaciones durante los '90 responde a un diagnóstico individualizado de los problemas de empleo ligados a las dificultades de la oferta de trabajo de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, a la mundialización y a las nuevas innovaciones tecnológicas que la ofensiva neoliberal fomentaba (Pérez, 2005), es decir, el problema del desempleo era concebido como un problema de desacople entre la mano de obra y los requerimientos de los puestos que comienzan a utilizar nuevas tecnologías.

En este contexto, una de las principales críticas que se realizaron a estos dispositivos fue el énfasis puesto en el aumento de la empleabilidad vía incremento del capital humano (a través de programas de capacitación y formación para el trabajo o programas de contraprestación laboral con entrenamiento en el trabajo) en un contexto que se caracterizó por tener un mercado de trabajo de acceso cada vez más restringido con un importante crecimiento de los problemas de empleo (aumento de la precariedad,

el subempleo y el desempleo). La crítica central que se le puede realizar al carácter de estas contraprestaciones es que, al implementar políticas que hagan foco en las características del desempleado para explicar su condición como tal, termina validando un diagnóstico individualizado de los problemas del desempleo y de la pobreza.

Por su parte, un estudio de las contraprestaciones exigidas durante la etapa kirchnerista exhibe que se mantiene vigente durante este periodo un diagnóstico individualizado de los problemas de desempleo y pobreza. Sin embargo, se observa un viraje desde un diagnóstico vinculado al desequilibrio entre las características de la oferta de trabajo y los requerimientos de la demanda hacia otro que vincula los problemas del empleo a la “escasa motivación para trabajar” (Jacinto, 2008) o a la falta de “cultura del trabajo” (Delfino, 2009). Justamente, desde la retórica gubernamental se plantea que los problemas de falta de cultura del trabajo son el resultado de muchos años de “políticas asistencialistas” que otorgaban ingresos a los perceptores “sin exigir nada a cambio”. Por este motivo, durante el kirchnerismo se enfatiza que se dará una asignación monetaria únicamente a aquellos que demuestren que están interesados en “participar”, ya sea insertándose en un empleo o desarrollando actividades dentro de la economía social (Brown, 2017). Sin embargo, el análisis realizado muestra cómo la lógica de exigencia de contraprestaciones proviene desde los años '90; en este sentido, no constituye una novedad del kirchnerismo sino más bien una continuidad.

Una diferencia sustancial entre los dispositivos implementados en ambos periodos es que durante el kirchnerismo se implementaron dos programas (Programa Familias y AUH) con el objetivo de “aumentar el capital humano de los niños y las niñas pertenecientes a sectores vulnerables (a través de contraprestaciones en salud y educación) como un mecanismo para superar los problemas de exclusión y pobreza en el largo plazo”. Si bien se observa que el acento para comprender los problemas de empleo y pobreza continúan ligados a la concepción ortodoxa del capital humano, programas de estas características (dirigidos a hogares con hijos a cargo) no se habían implementado previamente en la Argentina. Sin embargo, cabe destacar que forman parte de una tendencia regional, dado que programas similares se implementaron en la mayoría de los países de América Latina a partir de fines de los '90. En estos programas el diagnóstico de los problemas de empleo y la pobreza no está ligado a la “falta de cultura del trabajo”, sino a las estrategias familiares de “desacumulación de

capital humano” que generarían la reproducción intergeneracional de los problemas de empleo y pobreza. Nuevamente, se puede plantear este diagnóstico como una ruptura con la década previa e incluso con otros dispositivos implementados también durante el gobierno kirchnerista. Sin embargo, poner el acento de los problemas de exclusión social en las “malas estrategias que adoptan las familias” nuevamente coloca el diagnóstico en la escala individual, fuertemente sesgado hacia la oferta, en el que se responsabiliza a los individuos (en este caso, a las familias) por los problemas de exclusión social, lo que implica una continuidad respecto al resto de los programas implementados.

En este sentido, se observa que durante el período kirchnerista las contraprestaciones requeridas se vinculan en mayor medida a fomentar “el aumento del capital humano” vía programas de formación, capacitación, educación formal y salud. Esto implica un quiebre (parcial) con el tipo de contraprestaciones exigidas durante la década de los ‘90, caracterizadas por ser principalmente laborales. Cabe señalar que este cambio en el tipo de contraprestaciones puede explicarse por las nuevas tendencias de los sistemas de protección social a nivel regional y también por la creciente impugnación y cuestionamiento desde los movimientos sociales a la legitimidad de la contraprestación laboral en tanto se traducían en empleo precarizado institucionalizado para los municipios. Además, como muestran algunos autores (Cruces, Epele y Guardia, 2008), este cambio en la orientación de los programas se evidencia a nivel nacional, ya que numerosos programas a nivel municipal mantuvieron las contraprestaciones laborales (como así también el Programa Argentina Trabaja implementado en 2009, entre otros).

3.2 Entre la redistribución del ingreso y las trampas de la pobreza. Cuantías y cobertura monetaria de los PTMC

Finalmente, la última dimensión a analizar para poder establecer continuidades y rupturas entre los 2000 y los ‘90 se basa en el estudio de la cuantía que otorgan los distintos programas a la población destinataria. Esto se debe a que, en general, los programas implementados buscan mantener latente la necesidad del trabajo. Por este motivo, los programas implementados otorgan beneficios de baja cuantía. La idea que se encuentra detrás es que esto evitaría que los perceptores caigan en las conocidas trampas de la pobreza¹⁵. Con el objetivo de poder establecer comparaciones, se calculó la asignación otorgada por cada programa en el año en que se implementa (año base) con relación a la Canasta Básica

Alimentaria, la Canasta Básica Total y el Salario Mínimo Vital y Móvil¹⁶.

Se realizó este análisis para el conjunto de programas implementados durante el gobierno kirchnerista y para tres programas ejecutados durante los '90: el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva-Proyecto Joven (PARP-PJ), el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) y el plan Trabajar. La selección de estos tres dispositivos para el análisis se realizó en función de su relevancia presupuestaria y de cobertura.

Como se observa en el cuadro 1, en la mayoría de los casos los montos asignados en ambos periodos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia y están muy lejos de garantizar un ingreso que permita un nivel de vida adecuado (si tomamos la canasta total o el salario mínimo). Las cuantías otorgadas tanto durante la década del '90 como durante el periodo kirchnerista, salvo algunas excepciones (el PIT en los '90, y Argentina Trabaja y Ellas Hacen en los 2000), no logran cubrir la canasta alimentaria y en ningún caso se alcanza al 100% de la canasta total. Se observa que los programas implementados durante la década del '90 revisten una mayor cobertura del salario mínimo que durante los 2000; sin embargo, esto se explica en primera instancia porque la ofensiva neoliberal impactó en el Consejo que determina el salario restringiendo su actividad, por lo que los salarios se mantuvieron congelados durante toda la década en 200 dólares.

Del análisis realizado se desprende que una continuidad entre ambos periodos es la ejecución de programas de baja cuantía que no permiten reproducir la vida de los perceptores ni de su núcleo familiar. Esto implica que estos deban complementar los ingresos del programa con otro tipo de actividades para poder garantizar al menos el acceso a la canasta alimentaria y total (que, en la mayoría de los casos, redundan en inserciones laborales de baja productividad, de subsistencia y altísima precariedad e inestabilidad). Esto se puede leer, por un lado, como la repercusión del bajo presupuesto ejecutado en materia de PTMC (en % del PIB) que analizamos en el apartado 3; por el otro, como parte del atractivo en la implementación de este tipo de programas que, por su baja cuantía, le permiten al Estado lograr una amplia cobertura a muy bajo presupuesto (Brown y Pérez, 2016).

15- La idea que subyace a estas trampas es que la posibilidad de percibir ingresos por fuera del mercado de trabajo similares a los que podrían obtenerse con un empleo, desincentivaría la opción por el trabajo y perpetuaría la situación de pobreza (Zalakain, 2007).

16- En adelante, Canasta Alimentaria, Canasta Total y Salario Mínimo, respectivamente.

Cuadro 1. Cuantía de los beneficios otorgados en pesos corrientes para el año base y 2013, en % de la Canasta Alimentaria, Canasta Total y Salario Mínimo para cada PTMC para una familia de 5 miembros (2 adultos y 3 niños)¹⁷.

	Programa	Año	% Canasta alimentaria	% Canasta Total	% del salario mínimo
PTMC 90	PIT	1993	126%	57%	150%
	PARP- PJ	1993	79%	34%	100%
	Trabajar	1995	63%	29%	75%
Ministerio de Desarrollo Social	Programa familias	May-05	35%	16%	29%
		2013	13%	7%	9%
		Variación	-20pp.	-11pp.	-20pp.
	Argentina Trabaja	Ago-09	141%	68%	86%
		2013	103%	54%	70%
		Variación	-38pp.	-14pp.	-16pp.
Ministerio de Trabajo	Programa Jefes/as	Abr- 02	48%	20%	75%
		2013	8%	4%	5%
		Variación	-40 pp.	-16 pp.	-70 pp.
	Seguro de capacitación	mar- 06	49%	22%	36%
		2013	18%	9%	12%
		Variación	-31 pp.	-13 pp.	-24 pp.
	Programa Jóvenes	may-08	61%	30%	46%
		2013	23%	12%	16%
		Var	-38 pp.	-18 pp.	-30 pp.
ANSES	AUH	oct- 09	60%	29%	38%
		2013	71%	37%	48%
		Variación	+11 pp.	+8 pp.	+10 pp.

Teniendo en cuenta que el programa está destinado a hogares monoparentales de titularidad femenina, el cálculo de la canasta alimentaria y de la canasta total se elaboró sobre una familia compuesta por un adulto y tres menores. Por otro lado, el cálculo se realizó únicamente sobre el beneficio que otorga el Ellas Hacen, aunque muchos de estos hogares cobran también la AUH. Incorporar la cuantía de este beneficio eleva la cobertura a 167% de la canasta alimentaria, 87% de la total y 88% del salario mínimo (cfr. Brown, 2017). El Manos a la Obra no se incluye en este cuadro, ya que la transferencia de ingresos no se realizaba a cada perceptor individualmente sino por proyecto productivo. Fuente: elaboración propia en base las distintas resoluciones que reglamentan cada programa.

17- Para mayor detalle sobre el cálculo de la composición familiar y de la Canasta Alimentaria y total, ver Brown (2017).

Además de las bajas cuantías otorgadas, es necesario tener en cuenta como un rasgo característico de ambos periodos la arbitrariedad con la que se realizaron las actualizaciones de estos beneficios. Esto cobra singular importancia durante el kirchnerismo, ya que se evidencia la pérdida de poder adquisitivo de los beneficios a causa de la inflación. Los programas implementados desde el Ministerio de Trabajo y desde el de Desarrollo Social dependieron año a año de la asignación presupuestaria otorgada, algo que condicionó la vigencia, la cobertura y la actualización de las cuantías que estos ministerios implementaban (Arcidiácono, Barrenechea Carmona y Strachnoy, 2011). Cabe señalar aquí una diferencia importante con relación a la AUH, programa que si bien es persistente con relación a las bajas cuantías que el dispositivo otorga (en 2009 cubría el 60% de la canasta alimentaria y tan solo el 29% de la total), su financiamiento se encuentra garantizado a partir de los recursos que se prevén para las Asignaciones Familiares contributivas¹⁸. Esto sin duda es una ruptura significativa con la forma de financiamiento del resto de los programas implementados, tanto durante los años '90 como durante el kirchnerismo.

De hecho, como se observa en el cuadro 1, si se compara la cobertura al momento del lanzamiento de cada programa y su variación hacia el año 2013, se observa que en todos los casos (con excepción de la AUH), los niveles de cobertura decrecen. El caso extremo es el del Programa Jefes/as, programa que no han sufrido actualización alguna durante el periodo 2003-2013 porque la cuantía del beneficio fue utilizada como una estrategia gubernamental para desincentivar la permanencia de los perceptores en el programa, su desarticulación y el traspaso de beneficiarios hacia otros dispositivos, como al Plan Familia y al Seguro de Capacitación, inicialmente, y a la AUH, más tarde. Por otro lado, cabe destacar que en algunos casos (como en el Argentina Trabaja) el incremento de la cuantía se realizó a través de un sistema de premios (por ejemplo, premios por presentismo o productividad), lo que no garantizó un aumento homogéneo para todos los perceptores del programa.

Caben también algunas aclaraciones sobre la AUH, que si bien presenta algunas características progresivas con relación al resto de los dispositivos

18- A partir del año 2015, al igual que el resto de las asignaciones familiares, la AUH comienza a ser actualizada por ley de acuerdo con el cálculo que se utiliza para las jubilaciones, acorde con la Ley de Movilidad Jubilatoria (26.417). Esto sin duda significa un avance respecto a la forma de actualización que se utilizó para el resto de los programas implementados, tanto en el kirchnerismo como durante la década del '90.

(forma de financiamiento, mejor actualización de las cuantías y mayor cobertura en términos relativos), las transferencias otorgadas dejan un 40% de la canasta alimentaria y un 70% de la total sin cubrir. Además, este programa prevé una retención del 20% durante 6 meses hasta constatar el cumplimiento de las contraprestaciones exigidas, lo que redundará en una disminución –temporal– del monto otorgado y, por lo tanto, de su cobertura con relación a la canasta alimentaria, la total y el salario mínimo.

A modo de conclusión: continuidades y rupturas en la política social argentina en clave comparativa: ¿una nueva matriz socio-asistencial?

En este artículo nos propusimos analizar desde una perspectiva cualitativa y cuantitativa los puntos de contacto y de distancia de la matriz socio asistencial argentina entre los 2000 y los '90 preguntándonos si se evidencia una nueva configuración en la matriz socio-asistencial durante el kirchnerismo. Para esto, se analizaron distintas dimensiones de análisis en clave comparativa.

Entre las principales rupturas que se puede establecer entre un periodo y otro caben señalar el aumento de la ejecución presupuestaria en PTMC (que debe relativizarse si se considera el gasto en % del PIB), al incremento de la cobertura de los programas (especialmente por la ejecución de programas autofocalizados), la mayor concentración administrativa y desconcentración geográfica, y, finalmente, la ejecución de programas menos fragmentados y más estables en el tiempo (también algo que debe relativizarse en función de la cantidad de dispositivos implementados y de sus diversas órbitas de ejecución). Por su parte, en lo que respecta a las persistencias, se puede señalar que continúa vigente durante el periodo kirchnerista el carácter contractual y un diagnóstico individualizado sobre los problemas del empleo y de la pobreza, así como una deficiente cobertura de las ayudas económicas otorgadas para garantizar el acceso a bienes básicos de consumo.

En este sentido, durante el kirchnerismo, la matriz socio-asistencial asume características que pueden considerarse como avances significativos, pero al mismo tiempo parciales en materia de protección social. Por este motivo, sostenemos que el kirchnerismo no inaugura una nueva matriz socio-asistencial sino que genera avances progresivos sobre la base de la matriz que imperó durante los años '90.

Referencias bibliográficas

AA.VV. (2012). *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.

Arcidiácono, P. (2012). *La política del «mientras tanto». Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblios.

Arcidiácono, P. (2013). Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible? En L. C. Pautassi [coord.] *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales* (pp. 127-157). Buenos Aires: Editorial Biblios.

Arcidiácono, P., Barrenechea Carmona, V., y Strachnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Margen*, (61), 1-16. Recuperado de: <https://www.margen.org/suscri/margen61/straschnoy.pdf>

Bantar, H., Brown, B. y Neffa, J. C. (2015). *Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS*. Buenos Aires: CEIL.

Brodersohn, V. (1999). Focalización de programas de superación de la pobreza. En Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF, *Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Montevideo: INN y UNICEF.

Brown, B., y Pérez, P. E. (2016). ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América Latina? *De Prácticas y discursos. Cuadernos de ciencias sociales*, 5(6), 1-32.

Brown, B. (2017). *Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina 2003-2013* (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

CIFRA-CTA (2010). *La Recuperación Industrial durante la Post-convertibilidad*. Documento de Trabajo N° 6. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/DT%20n6.pdf>

Cruces, G., Epele, N. y Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. Santiago de Chile: UN - CEPAL, Serie de Políticas Sociales, n.º 142. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6148/S0800251_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Deleo, C., y Fernandez Massi, M. (2016). Más y mejor empleo, más y mayores desigualdades intergeneracionales. Un análisis de la dinámica general del empleo joven en la posconvertibilidad. En M. Busso y P. E. Pérez *Caminos al trabajo: el mundo laboral de los jóvenes durante la última etapa del gobi-*

erno kirchnerista (pp. 15-32). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Delfino, A. (2009). Los vaivenes de las políticas de workfare en Argentina. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social. En *XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. III Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires*. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.

Féliz, M. (2016). Neodesarrollismo en crisis. ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina? En M. Feliz, M. García y E. López [ed.] *Desarmando el Modelo. Desarrollo, Conflicto y Cambio Social tras una década de neodesarrollismo*. (pp. 15-36). Buenos Aires: El colectivo.

Féliz, M. y Pérez, P. (2007). ¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad. En J. C. Neffa y R. Boyer [coord.] *Salidas de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina* (pp. 319-352). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Golbert, L. (1997). *La protección al desempleado: una cuestión pendiente*. Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural, Serie de Estudios N° 19.

Isuani, E. A. (2009). El estado de bienestar argentino: un rígido bien durable. *Politikós: estudios políticos e internacionales*, (12), 35-72.

Jacinto, C. (1997). Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores. *Boletín técnico interamericano de formación profesional CINTERFOR*, (139-140). Recuperado de: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/bol139d.pdf

Jacinto, C. (2008). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista de Trabajo*, 4(6), 123-142.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.

Lozano, C., Raffo, T., Rameri, A., Haimovich, A., y Strachnoy, M. (2011). *Actualización de la cobertura. "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" (AUH) y "Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social" (AUE)*. Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas. Recuperado de: <https://ipyp.org.ar/descargas/2011/Asignacion%20Universal%20por%20Hijo%20y%20Embarazo.pdf>

Merlinsky, M. G. (1998). El proyecto joven: nuevas modalidades de gestión de las políticas públicas: ¿qué sucede en el corto plazo? *III Jornadas Internacionales "Estado y sociedad: la reconstrucción de la esfera pública"*. Buenos Aires.

Moreno, L., y Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del bienestar y activación. *Revista Política y Sociedad*, 44(2), 31-44.

Neffa, J. C. y Brown, B. (2011). *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.

OIT (2012). *Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

Oszlak, O. (1994). Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. En Kliksberg, B. [comp.] *El Resideño del Perfil del Estado*. México: FCE. Recuperado de: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20y%20Sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>

Perelmiter, L. (2012). Burocracia, Pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente. VII Jornadas de Sociología de la UNGS, Los Polvorines.

Pérez, P. (2005). Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad. En J. C. Neffa *et al.* [comps.] *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos en la post-convertibilidad* (pp. 33-50). Buenos Aires: Trabajo y Sociedad - CEIL/PIETTE.

Pérez, P. E., y Brown, B. (2015). ¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal. *Estudios Sociales del Estado*, 1(2), 94-117.

Zalakain, J. (2007). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación Social*, 1(37), 45-76.