

**POLÍTICAS SOCIALES, DEMOCRACIA
Y MODELO DE DESARROLLO EN ARGENTINA:
¿UN NUEVO RÉGIMEN DE BIENESTAR?
*SOCIAL POLICY, DEMOCRACY AND DEVELOPMENT MODEL
IN ARGENTINA: A NEW SYSTEM FOR WELFARE?***

Flavio Alfredo Gaitán*

*...Sueño con el pasado que añoro,
el tiempo viejo que lloro...*

Carlos Le Pera, Cuesta Abajo.

RESUMEN: En 1983, Argentina reconquistó el régimen democrático en el contexto de una severa crisis económica. A fines de los años ochenta, en el marco del primer traspaso democrático de gobierno en más de sesenta años, se inauguró un ciclo de orientación neoliberal (1989-2001) que eclosionó con la crisis de la convertibilidad en 2001. En los últimos diez años, Argentina ha atravesado un proceso de reconversión productiva, a partir de una recuperación del rol interventor del Estado. El pasaje, aún no definitivo y en formación, desde una matriz mercado céntrica hacia un modelo en que el Estado vuelve a ser el actor clave de un modelo de desarrollo, abre ventanas de oportunidades para repensar la agenda de políticas públicas en diferentes campo. El presente artículo se propone analizar el sistema de protección social que en los últimos años se ha implementado en Argentina, poniendo el acento no sólo en sus principales características y la eficiencia de sus medidas, sino también en las potenciales complementariedades con el régimen productivo.

Palabras clave: desarrollo; democracia; política social; bienestar; Argentina.

* Doutor em Ciência Política; Professor Adjunto da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA), Foz do Iguaçu (PR), Brasil; Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro (RJ), Brasil; E-mail: flavio.gaitan@unila.edu.br

ABSTRACT: *In 1993, Argentina regained the democratic regime in the context of a severe economic crisis. Democracy consolidated in the 1980's and early 1990's, parallell to the adoption of a model of economic and social policies neoliberal oriented. In the last ten years Argentina has undergone a process of productive restructuring, recovering the role of the State in the economic development. In the intervening role of the State. The transition from a neoliberal to a post-neoliberal modelo opens windows of opportunity to rethink the agenda of public policies in different areas. This article analyzes the model of social protection implemented in Argentina, emphasizing not only in their main characteristics and efficiency of their actions, but also in potential complementarities with the productive system.*

Keywords: *development; democracy; social policy; welfare; Argentina.*

1. INTRODUCCIÓN

Argentina muestra, en su historia reciente contemporánea, bruscos quiebres en la orientación de sus políticas productivas y sociales. Desde la desintegración del modelo sustitutivo y la interrupción constitucional en 1976 se fue consolidando, paulatinamente, un modelo de corte neoclásico basado en una mayor apertura comercial, reducción de aranceles al comercio exterior y desregulación de actividades comerciales concomitante a la implantación de un modelo políticas sociales focalizadas, residuales y descentralizadas, gestionadas por proyectos, con un lugar preponderante de los organismos multilaterales. En menos de tres décadas Argentina ha atravesado dos procesos de desindustrialización¹ y una ruptura de la dinámica de movilidad social ascendente que caracterizó al país durante gran parte del siglo. El estancamiento económico de mediados de los años 1990 se agravó a partir de 1998 y, particularmente, luego de la devaluación del real brasileño en 1999, situación que afectó a la industria manufacturera. El PBI cayó 8.8 puntos en 2001 y 10,9 puntos en 2001. Entre 2001 y 2002 el salario cayó 20

¹ El primero durante la dictadura militar; el segundo durante el período neoliberal "stricto sensu" (1989-2001). Sobre el particular, se puede consultar: Azpiazu & Schorr (2010) y Basualdo (2004), Azpiazu, Basualdo y Khavisse (1987), Azpiazu, Basualdo & Schorr (2001).

puntos, el desempleo pasó del 14,3 al 21,5% de la PEA- las personas en situación de pobreza pasaron del 38,3% al 57,5%.

Los modelos de desarrollo plasman en políticas públicas concepciones de intervención económica y social. Todo modelo de desarrollo lleva implícito, de modo manifiesto o tácito, una conceptualización de la cuestión social. Durante el período de industrialización sustitutiva, el empleo actuó como articulador de los derechos sociales (previsión social, salud, asignaciones sociales) en forma complementaria a políticas universales (educación, salud). El proyecto neoliberal abrió al mercado los derechos sociales en procesos de privatización y mercantilización de los mismos (previsión, salud, en menor medida educación) llevando a esquemas fragmentados que acabaron relacionando el acceso efectivo a derechos con el poder adquisitivo de los individuos y familias (Ezcurra, 2000).

La lógica subsidiaria se asentó, al menos en el caso particular de la Argentina, en un esquema “Estado para pobres, mercado para quienes pudieran pagar”. La aplicación del proyecto neoliberal aniquiló las bases del Estado de protección social que se fue construyendo a lo largo del siglo XX, llegando a su punto culmine en la segunda posguerra. Aún cuando es discutible que Argentina haya tenido un Estado de Bienestar en sentido estricto, existe amplio consenso en afirmar que la combinación de pleno empleo y políticas sociales cuasi-universales garantizaban movilidad social ascendente y niveles de igualdad social altos comparados con los parámetros de la región latinoamericana, por el carácter pionero de la gestación de su sistema de pensiones y beneficios sociales y una alta cobertura del sistema de protección (Golbert, 2010; Mesa Lago, 2004).

La llegada al poder de coaliciones identificadas por su rechazo a las políticas neoliberales² es coetánea a un cambio de época en relación con el modelo de desarrollo. En el caso particular de la Argentina, donde el neoliberalismo fue aplicado de modo radical, incluyendo la renuncia expresa a la política monetaria, la eclosión de la convertibilidad abrió ventanas de oportunidad para recuperar el

² Omitimos aquí el debate sobre el sesgo ideológico de los gobiernos post-neoliberales: Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011; 2011-2015). Los tres comparten el rechazo (tardío) a la convertibilidad y los principios rectores de la aplicación local del Consenso de Washington.

rol interventor del Estado y replantear la naturaleza de las políticas sociales y productivas. De hecho, a partir de 2002 cambió la orientación de las políticas macroeconómicas y sociales. En principio de modo desarticulado, la recuperación de la política cambiaria en conjunto con la reintroducción de esquemas segmentados de aranceles sobre el comercio exterior³ permitieron fortalecer la capacidad extractiva del Estado y la autonomía del Estado⁴ para implementar políticas públicas. En el plano social, los Ministerios de Trabajo y de Desarrollo Social desplegaron una serie de estrategias para recuperar los niveles de empleo y el ingreso de las familias.

En este trabajo, analizamos el derrotero de las políticas sociales desde el quiebre abrupto del régimen de convertibilidad, a fines de 2001. Lo hacemos deteniéndonos en una rupturas y continuidades, de modo de poder responder una serie de interrogantes: ¿Constituye este modelo de uso estratégico de la política macroeconómica y mayor intervención en materia de políticas sociales el pilar de un nuevo modelo de protección social en Argentina? ¿Se puede afirmar que se está gestando un Régimen de Bienestar sustentable? En los próximos apartados, analizamos los vaivenes de las políticas sociales y del mercado de trabajo en el período post-neoliberal y su implicancia para pensar un régimen de bienestar en Argentina. En primer lugar, presentamos brevemente la literatura sobre Régimen de Bienestar y ciertos aspectos del marco teórico de Variedades de Capitalismo. A continuación, analizamos las políticas sociales y productivas del período post-neoliberal. Por último, en las conclusiones...

2. CAPITALISMO Y RÉGIMEN DE BIENESTAR

La discusión sobre los diferentes modos de producir bienestar social al interior de un país constituye una forma de analizar la variedad de capitalismo contemporáneos. Un régimen de bienestar

³ Los aranceles al comercio exterior, conocidas en Argentina como "retenciones a las exportaciones" representan un tributo establecida sobre la exportación de productos agrarios, mineros e industriales, que existieron en Argentina durante gran parte del siglo XX. Eliminados durante el período neoliberal, fueron restablecidos por el senador en ejercicio de la presidencia Eduardo Duhalde y aumentados por el presidente Néstor Kirchner.

⁴ Sobre el concepto de autonomía del Estado, consultar: Mann ([1984]1991).

se define, básicamente, como el complejo mecanismo por el cual se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias” (Esping-Andersen, 2000: 102). En un abordaje societal, la literatura sobre Régimen de Bienestar busca entender de qué modo las diversas sociedades son exitosas en generar acuerdos inter-temporales que garanticen bienestar a la totalidad de la población.

La cuestión clave para analizar el bienestar es el modo en que las diversas sociedades enfrentan la cuestión del riesgo. En la sociedad capitalista, el principal factor de riesgo es la fuerte dependencia del individuo y las familias del ingreso derivado del empleo. Como expresan Lo Vuolo y Barbeito (1996: 14) “el mercado de trabajo es una inevitable puerta de entrada para comprender la dinámica del sistema de políticas sociales. Entre ambos elementos existen condicionantes y restricciones mutuas”. Y esto es así porque el empleo “es la base principal de la cual se derivan las condiciones materiales de vida de la población” (Monza, 2002: 16). De hecho, en el caso particular de la Argentina, el 76% de la población activa obtiene su ingreso principal producto de la relación salarial, sea formal o informal (INDEC, 2015b). El trabajo es una mercancía más que se intercambia en el mercado potencial de oferentes y demandantes. En ese sentido, se entiende que la política social debe enfocarse a gestionar y evitar el riesgo frente al potencial desamparo que pueda producirse ante la incapacidad de generar ingresos personales y familiares.

En el abordaje desarrollado por Gosta Esping-Andersen (1990), un régimen de bienestar contiene tres componentes estratégicos: i) La articulación público-privada (*welfare mix*) entre Estado, mercados y hogares destinada a prevenir los riesgos sociales; ii) La configuración del Bienestar (*welfare outcomes*) que refiere al grado en que el bienestar de individuos y familias es independiente de los factores familiares y del mercado. En ese sentido, depende de dos mecanismos principales: ii.i) La “defamilización”⁵ (*defamilialism*), definida como el grado en que el bienestar individual no depende del estatus familiar. Se trata, así, de una responsabilidad social del bienestar de las personas y familias que excede al propio núcleo fa-

⁵ No existe un término específico en español, razón por la cual optamos por una traducción literal.

miliar. ii.ii) La desmercantilización (*decommodification*), que refiere al nivel en que el ingreso de los hogares es independiente del estatus laboral; iii) Los efectos de la estratificación social, que remiten a la trayectoria o la posibilidad de influencia de los regímenes de bienestar en un determinado orden social. Del modo en que se combinan los diferentes elementos de los regímenes de bienestar, diversos autores han presentado diferentes tipos de Estados de Bienestar, básicamente, para el caso de los países centrales (Esping Andersen, 1990; Pierson, 2002; Ferrera, 1996; Arts y Gellisen, 2002), aunque también se rescatan trabajos sobre la problemática latinoamericana (Martínez Franzoni, 2008; Filgueira, 1998; Barrientos, 2009; Barba Solano, 2004; Mesa Lago, 2004).

La construcción de un Régimen de Bienestar es una tarea que demanda garantizar el acceso de las personas a un empleo formal al mismo tiempo que apostar por la desmercantilización; asegurando que el bienestar de las personas quede desacoplado del acceso a un empleo formal. De todos modos, las experiencias históricas del Estado de bienestar, a pesar de desplegar mecanismos de protección frente a los potenciales riesgos de desempleo, se han basado en la garantía de acceso a puestos de empleo formales (Anissi, 2012).

En sociedades capitalistas, caracterizados por lo que Przeworski & Wallerstein (1982) han denominado dependencia estructural del Estado en relación al capital, diversos autores han criticado la tipología de bienestar elaborada por Esping Andersen, por no ser de aplicación directa en las sociedades periféricas con problemas de alta informalidad laboral (Gough, 2004; Lanzara, 2013), típicas de la situación que Aníbal Pinto (1971) definió como heterogeneidad estructural.

La relación entre mercado y bienestar es clave. Partimos del supuesto de considerar que los regímenes de producción y de bienestar deben ser sinérgicos, en una complementariedad virtuosa. De hecho, como afirman Draibe y Riesco (2007: 18) “en toda sociedad con economía de mercado, las formas de intervención estatal en las relaciones sociales se derivan de la relación sistémica que existe entre el Estado y la economía”. Adicionalmente, la necesidad de avanzar en la complementariedad entre ambos campos se relaciona con las transformacio-

nes inherentes al modo de producción capitalista tras el derrumbe del mundo de economías protegidas de posguerra, con el debilitamiento de la capacidad de los mercados para crear empleo⁶ y la necesidad de contrarrestar los embates del paradigma neoliberal que ha buscado subsumir políticas sociales a crecimiento económico.

La idea de cooperación o, mejor dicho, de complementariedad, es clave e los abordajes institucionales. En la literatura de Variedades de Capitalismo, dos instituciones serán complementarias “si la presencia de una (o su eficiencia) aumenta el rendimiento (o la eficiencia) de la otra” (Hall y Soskice: 578). Las relaciones de complementariedad pueden darse en diversos ámbitos, a menudo (aunque no siempre) incentivado a nivel nacional por los propios actores. En la experiencia concreta, varios son las formas en que la estructura productiva y económica en general puede ejercer complementariedad positiva con el régimen de bienestar. Las más básica y evidente es el mercado laboral, pero se podrían agregar el sistema de promoción y garantía de los derechos económicos y sociales, la estructura tributaria y de la propiedad, la regulación de la relación capital-trabajo y la inversión en capital humano. Teniendo en cuenta la discusión presentada someramente sobre bienestar y articulación virtuosa con el empleo mediada por las instituciones en la siguiente sección analizaremos las principales medidas de políticas sociales implementadas a lo largo del ciclo post-neoliberal en la Argentina, como también sus impactos actuales y potenciales para la formación de un régimen de bienestar.

3. DERROTEROS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA ARGENTINA POST-CONVERTIBILIDAD⁷

Frente al problema laboral y a la necesidad de poner freno a la distribución regresiva del ingreso hacia comienzos del año 2002 Eduardo

⁶ En los años noventa, la aceleración del progreso técnico, la difusión de nuevos procesos de producción, la radicalización de las reformas estructurales y ciertas modificaciones del modo de producción capitalista (tendencia a la financiarización, fragmentación de las cadenas de valor, mayor volatilidad de las inversiones) impactaron sobre los ritmos de creación de empleo, llevando a una discusión sobre "el fin del trabajo" (Rifkin, 2005).

⁷ Este apartado reproduce parcialmente el análisis de Del Bono & Gaitán (2001)

Duhalde anunciaba, en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa, la creación de un subsidio para mujeres y hombres sin empleo como la principal política social para dar respuesta a la severa crisis económica y asegurar un mínimo de ingreso mensual a un importante núcleo poblacional. El Plan “Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados” (PJJHD) fue implementado en abril de 2002 por medio del Decreto 565/2002 del Poder Ejecutivo Nacional⁸, estableciendo una “ayuda” económica no remunerativa (sin relación contractual formal) de \$150 (aproximadamente 60 dólares estadounidenses al momento) para jefes y jefas de hogar desempleados con hijos menores de edad a cargo, monto sensiblemente inferior a los 771,27 de la canasta básica de ese momento.

La percepción del PJJHD resultaba incompatible con la percepción de cualquier otro programa social o de empleo (nacional, provincial o municipal) como así también de prestaciones previsionales y pensiones no contributivas. Las contraprestaciones requeridas para ser beneficiario del programa incluían la participación en cursos de capacitación y la incorporación en proyectos productivos o en actividades comunitarias de impacto en materia ocupacional, de entre 4 y 6 horas diarias. En los primeros cuatro meses del programa se inscribieron (mayo de 2002) 573.149 personas, pasando medio después (enero de 2003) a 1.904.682 beneficiarios, a pesar de que el desempleo cayó en el mismo período de 21,5% a 17,8%, no así la pobreza, que pasó del 53% al 57% (Golbert, 2004; INDEC, 2005). Si bien el PJJHD fue anunciado por el gobierno nacional como un programa *universal* (en el sentido de que se orientaba a que cualquier persona que deseara percibir el subsidio podía hacerlo, siempre y cuando reuniera los requisitos de elegibilidad sucintamente mencionados⁹) lo cierto es que el padrón de beneficiarios se cerró en mayo del 2002, alcanzando su cobertura a 1.987.875 de beneficiarios¹⁰. En este momento, el desempleo alcanzaba a 17,8% de la población activa¹¹. La iniciativa, producto de la Mesa de Diálogo impulsada por el Clero Católica y con la participación de la

⁸ Prorrogado posteriormente por Decreto 39/03 (CELS, 2003).

⁹ Artículo 1 del Decreto 565/02: "Todos los jefes/as de hogar gozarán del Derecho Familiar de Inclusión Social".

¹⁰ Datos oficiales publicados por el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC).

¹¹ Durante los años 1990's hubo varios programas de empleo, siendo los más importantes el Trabajar 1 (1995), II (1997-1998) y III (1998-1999), con un alcance acotado. De hecho, hasta 2001 existían apenas 92.000 beneficiarios de programas de empleo (Golbert, 2004).

sociedad civil, estableció el monto fijado en un nivel sustancialmente inferior al impulsado por organizaciones sindicales nucleadas que promovieron la idea de un seguro de desempleo y de protección a la niñez desde el FRENAPO (Frente Nacional contra la Pobreza)¹².

Con la asunción del presidente Kirchner, en mayo de 2003, no se observan inicialmente modificaciones sustanciales respecto de las políticas públicas que se estaban implementando hasta ese momento. No obstante, quizás uno de los rasgos distintivos de la nueva gestión fue el colocar fuertemente en el debate y en el discurso oficial a las políticas de promoción del empleo como eje central de la política económica y laboral. Los dos Ministerios en cuya órbita se diagramaron e implementaron las políticas en materia de protección social, Desarrollo Social - Trabajo y Seguridad Social, tuvieron a la creación de empleo como prioritaria. La lógica, fiel a la doctrina de la coalición gobernante, fue presentar al empleo como “la mejor política social”¹³.

La administración liderada por Néstor Kirchner asentó la estrategia social en tres grandes líneas de políticas sociales: el Plan Alimentario Nacional (Plan Nacional de Seguridad Alimentaria), el Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra y el Plan Familias para la inclusión social (que comprendía el Programa Familias para la Inclusión Social, los Centros Integradores Comunitarios la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales), en el ministerio de Desarrollo Social y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, administrado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este conjunto de políticas simplificaron un amplio número

12 Página 12, Pro y Contra de un Seguro. 12/5/2002, . <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-5040-2002-05-12.html>.

13 En repetidas oportunidades los Ministros de Empleo y de Desarrollo Social han afirmado la centralidad del empleo en la protección social. Sólo a modo de ejemplo, citamos las siguientes: Discurso del Ministro de Trabajo, "La generación del empleo es el centro de la política laboral", extraído de: www.trabajo.gov.ar, abril de 2005: "*El empleo de los argentinos es la preocupación central de nuestro Gobierno. Es el principal integrador de la sociedad, el mecanismo más importante de redistribución del ingreso y de dinamización de la economía... (...) El crecimiento que queremos es el crecimiento que genera empleo, empleo de calidad, empleo que permite salir de la pobreza, empleo que nos hace creer en nosotros mismos, en el país, en sus instituciones...*". Reportaje a Alicia Kirchner: "*Nuestra política social apunta a dos ejes: uno es la protección de la familia –a través del Plan Familias y de las pensiones no contributivas– y el otro es generar empleo mediante la economía social*". IN: Página/12. 22.02.2009. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-120353-2009-02-22.html>

de programas (CUALES)¹⁴ y tuvieron como finalidad casi excluyente mejorar la eficiencia en la implementación, atacando principalmente a aquellos sectores impactados por la fuerte crisis posterior a la eclosión de la convertibilidad.

El *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”*, creado por Ley 25.724, declaraba como objetivo “posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país. Cuando fue implementado, la indigencia afectaba a 1 de cada 4 personas. presupuesto de 650 millones de pesos y 6 millones y medio de potenciales beneficiarios¹⁵.

En abril de 2004 (Resolución MDS N°1375/04) se creó, por Resolución 1375/04 del Ministerio de Desarrollo Social, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social *Manos a la Obra*. Planteado como una instancia superadora del PJJDH y como una política destinada a la promoción de iniciativas de desarrollo productivo y comunitario a escala local, entre cuyos objetivos se destacaban el de *apuntar al desarrollo local y la economía social* y el de *contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social*. A grandes rasgos, consiste en brindar apoyo económico y financiero¹⁶ a emprendimientos formados por grupos de personas que integren una experiencia productiva, que bajo la modalidad de autogestión y cooperación comunitaria y solidaria, se constituyen para la creación o fortalecimiento de una alternativa laboral y auto-sostenimiento para las familias de bajos recursos. La lógica intrínseca del Plan Manos a la Obra ha sido la de constituirse en una política social que plantea el desarrollo y promoción de la economía social¹⁷ como una salida alternativa al problema de la desocupación. El programa relaciona bienestar e inserción laboral de

¹⁴ Durante el período neoliberal, una de las características de la política social fue la multiplicación de programas y proyectos, muchos de ellos financiados a través de líneas de crédito de organismos multilaterales (Ezcurra, 2000).

¹⁵ La Nación, 8/7/2003, Se lanzó oficialmente el Plan alimentario. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/509754-se-lanzo-oficialmente-el-plan-alimentario>

¹⁶ En particular: Financiamiento de herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones que se constituyan como capital de trabajo; Capacitación y asistencia técnica de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

¹⁷ Existen otros programas con la misma lógica, como el “Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, Padre Carlos Cajade” (MDS, 2010).

sectores informales y en situación de pobreza. Esta estrecha vinculación posee el peligro de segmentar y *naturalizar* formas de trabajo (autogestivo, cuentapropismo y microempresa) para sectores específicos de la población, colocándolos como *responsables* de su propia reproducción. En la formulación del Plan, si bien por una parte se explicita que la economía social no debe entenderse como un sector informal, por otra se afirma la necesidad de generar *condiciones estructurales que posibiliten el desarrollo de actividades productivas en el circuito económico informal, y promuevan su inserción en la economía formal*¹⁸. Por otro lado, más allá del objetivo rescatable de generar alternativas de autoempleo, la principal deficiencia del programa se relaciona con que una gran mayoría de los micro-emprendimientos eran escasamente sustentable, principalmente por problemas de capacitación y asistencia técnica, selección de los proyectos y deficiencias en el acompañamiento a los beneficiarios.

La recuperación económica y la lógica de “inserción por el empleo” llevó a la coalición gobernante a modificar el Plan Jefes, iniciando un traspaso hacia otros programas sociales o hacia estrategias de capacitación laboral. A inicios del 2006 el MTEySS puso en marcha el *Seguro de Capacitación y Empleo* (SCyE; creado en octubre de 2004 por Decreto 1506) para facilitar la reorientación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Se trataba de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, en particular los beneficiarios del PJJH. Esta transición implicó un incremento de la asignación mensual del PJJH (a 225 pesos -un poco más de 50 dólares estadounidenses de ese período), es de duración limitada, estableciendo una permanencia máxima de dos años, aunque contó con dos ventajas en relación a otros programas: por un lado, el período fue considerado como activo para el computo de la jubilación de los beneficiarios; por otro lado, la percepción no era incompatible con un trabajo formal, lo que no desincentivó el potencial ingreso al mercado formal de empleo por parte de los beneficiarios. El Seguro de Capacitación y Empleo se fundamentaba en la necesidad de fortalecer la actual Red de Oficinas de Empleo Municipales¹⁹; el desarrollo

¹⁸ MDS. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/socioproductivos/115>

¹⁹ Las Oficinas de Empleo ofrecen atención personalizada, acompañamiento permanen-

de las calificaciones de la población trabajadora a través de procesos de certificación de competencias laborales y la promoción de una oferta de formación profesional de calidad; y el desarrollo de un conjunto de herramientas para la promoción del empleo y la inserción laboral con base local o territorial

Desde el año 2005 y bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, se puso en marcha el Programa “*Familias por la inclusión social*”, cuyo objetivo fundamental residía en promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad o riesgo social desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades (MDS, 2005) El Plan incorporaba a los antiguos beneficiarios del Plan Jefas y Jefes mediante traspaso voluntario y consistía en la entrega de una prestación monetaria a las familias por cada niño menor de 19 años y por embarazada, cuya depositaria y titular es la madre. El monto era calculado en proporción al tamaño de la familia a partir de un mínimo de 100 pesos (unos treinta dólares del momento) mensuales por hijo o mujer embarazada y 25 pesos por cada hijo adicional, hasta un máximo de 5 hijos y de 200 pesos por familia. Como contrapartida, la madre o mujer responsable debía comprometerse a demostrar contraprestaciones de salud y educación²⁰.

No se puede afirmar que el Flan Familias haya representado una respuesta original. Al momento de la implementación existían diversos programas condicionados de transferencias de ingreso²¹ en América Latina, impulsados desde los años 1990 por los organismos multilaterales de crédito, con un apelo a focalizar el gasto social en los más pobres. En líneas generales los diferentes programas comparten

te, orientación laboral, información actualizada sobre el mercado laboral local a través de servicios específicos que facilitan el acceso a cursos de orientación y formación profesional gratuitos, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, talleres para la búsqueda de empleo y vinculación con puestos de trabajo. Ver: http://www.trabajo.gov.ar/empleo/mapa_oe.asp

²⁰ Para permanecer en el Programa Familias, las condicionalidades se verificaban en forma cuatrimestral e incluían, en el área de salud, el cumplimiento de Plan Nacional de Vacunación para los hijos menores a cargo, conforme las indicaciones del Ministerio de Salud de la Nación y controles bimestrales de para las mujeres embarazadas; en materia de educación, la matriculación inicial y continuidad de condiciones de alumnos/as regulares, para cada niño/a a cargo del titular, desde los 5 años de edad hasta los 19 años, o la culminación del nivel Secundario o Polimodal.

²¹ Entre los diferentes programas, pueden mencionarse el Bolsa Familia, en Brasil; Familias en Acción, en Colombia; Supermonos en Costa Rica, el Bono de Desarrollo Humano en Ecuador, Red Solidaria en Honduras, la Red de Protección Social en Nicaragua, el PATH en Jamaica y el pionero Progres/Oportunidades en México. Sobre los programas de transferencia condicionada en América Latina, se puede consultar la base de datos de CEPAL: dds.cepal.org/bdptc.

con el Familias la focalización en sectores extremadamente vulnerable y la transferencia monetaria como modo de acceso a bienes elementales, gasto social acotado. Como agravante, en el caso particular de este programa, debe mencionarse que no fue implementado en todo el territorio, siendo privilegiada una serie de provincias y municipios en función de un mapa de emergencia social previamente definido. Esto excluía sectores vulnerables de áreas no seleccionadas. En parte por eso, el programa fue atacado por ser “extremamente político”.

En materia previsional, la Ley 26.425 creó el Sistema Integrado Previsional Argentino, eliminando el régimen de capitalización individual y fortaleciendo los recursos públicos a partir de la creación del Fondo de Garantía de Solidaridad, compuesto por una combinación de aportes de los trabajadores y los empresarios y contribuciones tributarias generales²², aumentó significativamente en los últimos años, pasando de menos de cien mil millones de pesos a más de quinientos mil millones en 7 años²³. Por otro lado, fue aprobada por Ley 25.994 una moratoria, el Plan de Inclusión Previsional, para integrar al sistema a aquellos trabajadores que no contaban con los años de aporte exigidos por Ley (60 años las mujeres, 65 los hombres) o que, teniendo aportes pero no la edad mínima requerida, no podían acceder a un beneficio. Durante el período laboral, de alto aumento del desempleo, los requisitos mínimos para acceder a una jubilación habían aumentado severamente, pasando de 10 a 30 años. La combinación de alto desempleo, privatización del sistema de administración de los fondos previsionales y de mayores requisitos implicó la exclusión de una importante parte de la población del beneficio previsional. Con el sistema de moratoria, que posibilitó el pago en cuotas para aquellos sin ningún tipo de aportes o con aportes insuficientes, representó una solución original que amplió la cobertura de jubilación de los adultos mayores. Las altas pasaron de 22.000 en 2005 a 640.000 en 2006, 1.050.000 en 2007, 290.000 en 2008 y 310.000 en 2009, superando los 2 millones de nuevos beneficiarios (ANSES, 2010). En 2014 hubo una segunda mo-

²² Chequeado.com, Qué es la Plata de los Jubilados. <http://chequeado.com/el-explicador/i-que-es-la-plata-de-los-jubilados/> Acceso en: 10/7/2015

²³ Entrevista a Diego Bossio, Miradas al Sur, 13/4/2015, Cada peso que ingresa al ANSES se distribuye entre los más necesitados. <http://www.miradasal-sur.com.ar/2015/04/13/revista/cada-peso-que-ingresa-al-anses-se-distribuye-entre-los-mas-postergados>. También: www.fgs.anses.gov.ar.

ratoria, que sumó casi medio millón de nuevos beneficiarios, llevando la cobertura al 95,8% de los adultos mayores.

En materia de empleo, el modelo implementado a partir de 2003 declaró prioritario una nueva concepción del trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión, como fuente de dignidad y como factor constitutivo de la ciudadanía (Novick y Tomada, 2007). Este proceso fue posible por el contexto internacional favorable, por la implementación de políticas heterodoxas en lo económico y por el papel activo del Estado en la coordinación y orientación económica. Una serie de cambios merecen ser destacados. En primer lugar, se promovió la negociación colectiva, reactivando el Consejo del Salario, paralizado durante el período neoliberal. De hecho, las negociaciones pasando de 348 convenios que alcanzaron a 1,2 millón de trabajadores en 2004 a 1964 convenios que protegieron a 4,3 millones de asalariado.²⁴

La administración del gobierno Kirchner realizó un esfuerzo simbólico por establecer una ruptura con el período neoliberal (durante el cual el presidente electo había sido gobernador oficialista y soporte de la coalición de gobierno en momentos estratégicos de apoyo a políticas privatizadoras). Se derogó la Reforma Laboral aprobada en el año 2000 durante la Administración de la Alianza y se sancionaron normas limitando la amplia desregulación de las relaciones laborales: la Ley 25.520 limitó el a 3 meses el período de prueba; la Ley 26.476 estableció un régimen de regularización del empleo no registrado; la Ley 18.441 equiparó la jornada de trabajo de los trabajadores rurales al resto de las actividades (8 horas diarias y 48 semanales). El restablecimiento de las paritarias, la caída del desempleo (pasó de 20,5% en 2003 a 7,3% en 2008, a pesar de que la PEA aumentó significativamente) y la postura de la coalición de gobierno generaron un aumento continuo del salario mínimo, el cual había estado fijo durante el período neoliberal. Medido en pesos corrientes fue de 450 en 2004, 630 en 2005, 800 en 2006, 980 en 2007, 1240 en 2008, 1440 en 2009, 1740 en 2010, 2300 en 2011, 2670 en 2012, 3300 en 2013²⁵.

²⁴ Rodríguez Use, Jerónimo. Discusión Obsoleta. IN: Página 12. El Entramado del Mercado Laboral, 20/4/2015. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-270924-2015-04-20.html>

²⁵ Evolución del salario mínimo en Argentina durante el Kirchnerismo. <http://www.latdf.com.ar/2014/09/evolucion-del-salario-minimo-de.html>

En noviembre de 2009, un mes más tarde de la derrota de la coalición gobernante en la provincia de Buenos Aires (y, particularmente, en un espacio considerado “propio” como es el segundo cordón del Conurbano²⁶) fue implementado, por medio del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional la “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”. La medida está destinada “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal” (Decreto 1602/09). La AUH consiste en una transferencia monetaria mensual, no retributiva, de \$220 por hijo (45 dólares estadounidenses en ese momento) –hasta un máximo de 5 hijos- a padres o madres que tengan a cargo hijos menores de 18 años. Para los niños con algún tipo de necesidad especial el monto mensual asciende a \$880 por mes y no se establecen límites de edad (ANSES, 2011). Los beneficiarios deben ser argentinos nativos o naturalizados con una residencia legal en el país mínima de tres años, no estar percibiendo otra asignación familiar y pertenecer a hogares donde los padres sean desocupados, monotributistas sociales²⁷, trabajadores no registrados o del servicio doméstico y perciban un ingreso por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil. El programa tiene la particularidad de que el veinte por ciento del monto del beneficio es pago una vez al año, luego de ser comprobados las condicionalidades de asistencia escolar y cumplimiento del calendario de vacunas obligatorio. El objetivo principal del programa es equiparar el ingreso de los niños cuyos padres no están incorporados al mercado de trabajo formal, con los de los niños cuyos padres, por estar empleados formalmente, reciben las sumas correspondientes establecidas por el Régimen contributivo de Asignaciones Familiares regulado por Ley 24.714. En abril 2011, por medio del Decreto 446, se anunció la extensión del beneficio a las mujeres embarazadas a partir de los tres meses, que se encuentran desocupadas, trabajando informalmente o en el servi-

²⁶ <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-139400-2010-02-01.html>

²⁷ El Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes “Monotributo Social”, se regula a través del Decreto N° 189/2004, Ley N° 25.865 modificada mediante Decreto N° 82/2004, y Ley N° 26.223, Ley (2009) y Decreto N° 204/2004 (MDS, 2010).

cio doméstico. El monto es equivalente al recibido por cada hijo y las condicionalidades establecidas para recibirlo son asistir a controles médicos prenatales, vacunas obligatorias e inscripción de las madres en el “*Plan Nacer*”²⁸ correspondiente al Ministerio de Salud de la Nación y en ejecución desde el 2007, en todo el territorio nacional. 10.800 millones de \$; 3.313.271 y 150.000 por embarazo.

La AUH reivindica una lógica que asimila protección social a la figura de trabajador y representó un acto de justicia para equiparar los beneficios recibidos por hijos de trabajadores formales. En abril de 2013 poco menos de un tercio de la población de niñas, niños y adolescentes estaban cubiertos por este programa, alrededor de 3.300.00 beneficiarios (ENAPROSS, 2014). Diferentes estudios muestran un impacto positivo del programa de transferencia condicionada implementado por el Estado nacional en la asistencia escolar y la reducción de la pobreza. En ese sentido, el Observatorio de la Deuda Social de la UCA da cuenta del impacto positivo y progresivo (a mayor pobreza, mayor impacto) que tuvo el programa AUH durante el período 2010-2012 sobre los ingresos per cápita familiar de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios. También destaca el resultado igualmente positivo -aunque menos progresivo- que tuvo la asignación en materia de reducir el riesgo de pobreza extrema, inseguridad alimentaria y exclusión escolar en la población con participación en el programa. Por último, aunque sin dejar de tener efecto positivo, su impacto fue mucho menor y poco progresivo a la hora de reducir el trabajo infantil. Esto muy probablemente debido a que los montos transferidos no son suficientes para superar de manera acabada las demandas de inclusión social y económica (Salvia, 2013).

La normativa es presentada como un ingreso universal, en la aspiración de contrarrestar la lógica focalizada. En rigor, la norma dista de ser universal, dado que excluye a los hijos/as de trabajadores informales cuyo ingreso sea superior al salario mínimo, vital y móvil, a los monotributistas registrados con excepción de aquellos

²⁸ El Plan Nacer es un proyecto de inversión en salud materno infantil que brinda cobertura de salud a embarazadas, puérperas hasta 45 días y niños/as menores de 6 años que no tienen obra social. El Plan tiene como finalidad disminuir los índices de mortalidad materno infantil fortaleciendo la red pública de atención primaria de la salud.

inscritos en el régimen especial del monotributo social)²⁹, a los extranjeros con menos de tres años de residencia legal en el país y a hijas e hijos de mujeres privadas de libertad³⁰. Al mismo tiempo, establece una lógica dual en las “condicionalidades” para acceder al beneficio entre trabajadores formales (receptores de la Asignación familiar del sistema contributivo) y los informales o desempleados protegidos por la AUH (o sistema no contributivo). Lo mismo sucede con el tope de ingreso fijado para poder acceder a ambos beneficios, que es desigual³¹. 90% de los niños está cubierto por el sistema de seguridad social (MDS, 2010: 201)

Hasta el momento de lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo las políticas se basaban en dispositivos tendientes a intervenir de manera focalizada por medio de transferencias de ingresos para poblaciones pobres desocupadas (*un tratamiento social del fenómeno del desempleo*) y no sobre los mecanismos que regulan el mercado de trabajo y las condiciones de empleo (políticas activas orientadas a creación de empleo genuino). La posibilidad de universalizar algunas transferencias monetarias no se había considerado como prioritarias en la agenda de gobierno. De hecho, la implementación de la AUH significó un cambio radical en la postura de un gobierno que no consideraba la universalización una política deseable. Al momento de la firma del Decreto presidencial contaban con estado parlamentario o ya lo habían perdido diferentes proyectos de Ley presentados por parlamentarios de diferentes bancadas, contando con la oposición o indiferencia del bloque oficialista. En ese sentido, en septiembre de 2008, frente a la pregunta “Usted no está a favor de la universalización de las políticas sociales, ¿Cuál es su argumento?”, la misma ministra de Desarrollo Social Alicia Kirchner respondió:

²⁹ Lozano: excluidos <http://corrienteup.org/2015/07/lozano-denuncio-que-mas-de-3-millones-de-chicos-quedan-afuera-de-la-auh/> También: Lozano: <http://opinion.infobae.com/claudio-lozano/2013/05/25/la-auh-un-avance-con-serias-limitaciones>.

³⁰ Clarín, 17/6/2015, Pilar Ardiácono, Asignación Universal, Grupos que esperan inclusión. Disponible en: http://www.clarin.com/opinion/AUH-Migrantes-Monotributistas-Presas_0_1378062223.html.

³¹ El sistema contributivo establece un límite de sueldo para los trabajadores cubierto por el sistema contributivo de asignaciones familiares. De todos modos, superado ese límite los trabajadores pueden deducir de los pagos del impuesto a las ganancias cierto monto por cada hija o hijo. En ese sentido, el sistema tiene tres componentes: contributivo con asignación, no contributivo, contributivo para salarios altos con deducción del impuesto a las ganancias.

“Yo no tengo un argumento en contra pero lo que digo es que si tenés 9 mil millones para darle, por ejemplo, cien pesos por niño por qué no emplearlos en desarrollar más trabajo, más escuelas, que le dan otro tipo de calidad de vida a la gente (...) **Hay miradas que son simpáticas pero son reduccionistas. No es que yo estoy en contra de la universalización.**”³²

La frase expresa claramente el posicionamiento de la máxima autoridad del Ministerio de Desarrollo frente a la adopción de medidas “universales”. La declaración no es de modo alguno aislada. En un reportaje, reivindicando la política del Ministerio en los ejes de “protección” de la familia y creación de empleo”, afirmaba que un ingreso universal significa que “se discrimina a los que pueden y a los que no pueden...(porque) a éstos que no pueden les pago hasta acá y éstos son los que pueden y están en el mercado de trabajo.”³³. En otro reportaje, afirmó:

“...el drama de las políticas sociales es que a veces se piensa que todo se traslada a un plan. Es una mirada reduccionista. Son medidas que caen muy simpáticas pero que deben ser aplicadas. Uno tiene que tener seriedad para aplicarlas y darles sustento. Antes, por ejemplo, la política social era el Plan Jefas y Jefes de Hogar, que en su aplicación se vio limitado porque se anuncia como para todos y después no tiene presupuesto. Si bien en Plan Jefas y Jefes dio una respuesta en ese momento, no era para todos. La pobreza es compleja, hay múltiples factores que inciden. Sería muy fácil y simplista decir *esto lo soluciono con los ingresos*. Pero falta salud, educación, desarrollo productivo.”³⁴

³² En el libro de autoría de Alicia Kirchner (2007: 134) *La Bisagra*, en el apartado Ingreso Ciudadano se afirma: “Esta propuesta, **que no compartimos**, no está centrada en la búsqueda del pleno empleo, o el combate al desempleo, sino en el otorgamiento de un subsidio universal o ingreso básico, también conocido como Ingreso Ciudadano, garantizado a todos los habitantes, por el sólo hecho de ser ciudadanos o residentes. Esta modalidad no toma en cuenta si la persona está desocupada, ya que si se le quiere dar el carácter de universal, alcanzaría incluso a quienes no buscan trabajar, y sin diferenciar tampoco si es rico o pobre o con quién conviva”. (Negrita nuestra).

³³ Página/12. 22.02.2009. Reportaje a Alicia Kirchner. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-120353-2009-02-22.html>.

³⁴ Página/12. 21.09.2008. Reportaje a Alicia Kirchner. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-111978-2008-09-21.html>

La implementación de la AUH, contrariando la postura que había sostenido la coalición de gobierno durante los años previos, formó parte de una radicalización más amplia del activismo estatal para sostener los niveles de demanda agregada frente a la complejidad del contexto externo. La crisis internacional, combinada con un conflicto interno desatado entre el gobierno y la burguesía industrial³⁵, representó un punto de inflexión que abrió ventanas de oportunidad para aumentar el activismo estatal en materia de políticas sociales y productivas. En ese sentido, reforzando las políticas contracíclicas el PEN lanzó diferentes programas. En julio de 2009 se pone en marcha el *Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo* orientado a jóvenes de entre 18 y 24 años con el objetivo “generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”³⁶.

En agosto del mismo año se anunció el “Programa de Ingreso Social con Trabajo” (“Argentina Trabaja”), el cual declaraba como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, buscando crear nuevos puestos de trabajo genuinos, con “igualdad de oportunidades”, apuntalando el trabajo organizado y comunitario e incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. El plan, creado por Decreto 1067/09 (Resolución 3182 del MDS) está destinado exclusivamente a quienes no tienen empleo ni tampoco ningún tipo de subsidio directo del Estado (excepción hecha de la AUH, que es compatible con este programa). El mecanismo para poder ser beneficiario es formar parte de una cooperativa de trabajo, que realizan tareas bajo la coordinación de un Ente Ejecutor que puede ser tanto un municipio, una provincia o el organismo público que articula con cooperativas, el INAES. El

³⁵ En 2008 el Estado aumentó por decreto los impuestos al comercio exterior de la producción agropecuaria, fijando un sistema móvil, ligando el monto a tributar al valor de las commodities en el mercado mundial. La medida sufrió la oposición de las diferentes asociaciones empresarias del sector y acabó en un lock out patronal durante casi cuatro meses.

³⁶ MTSS, Más y Mejor Trabajo. <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>

Plan y el presupuesto asignado fueron ampliados progresivamente, pasando en un breve espacio de tiempo de una estimativa inicial de 70.000 beneficiarios a poco menos de 200.000³⁷.

En la fundamentación oficial del programa, se declara que actúa articulando acciones entre los Ministerios de Desarrollo Social y Planificación Federal. Para ello, identifica distritos vulnerables en el contexto de crisis considerando tres indicadores: NBI (Necesidades básicas insatisfechas), tasa de desocupación y alto riesgo ocupacional. La selección de los cooperativistas se produce por derivación de otros programas sociales, por vulnerabilidad social, por relevamientos barriales y por detección de personas demandantes de trabajo inscriptas en bolsas de empleo de los municipios. Los beneficiarios seleccionados se incluyen en cooperativas de trabajo reguladas por el INAES (Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social). En los inicios del programa, el Ministerio de Desarrollo afirmó que los beneficiarios eran, mayoritariamente, personas con problema de capacitación; de hecho, el 78% no terminó la escolaridad formal, el 20% ni siquiera la escuela primaria, declarando carecer de oficio o entrenamiento laboral alguno (MDS, 2010: 195).

El programa ha sido criticado por la falta de transparencia y acusado de ser funcional a la estrategia política de intendentes de municipios oficialista (Lo Vuolo, 2010). En la lógica de los planificadores del Programa, el mismo “no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes de Hogar (crisis 2001-2002) o al Programa de Empleo Comunitario (PEC). Tampoco es un plan de obras públicas (...) el objetivo es recuperar la dignidad del trabajo”, justificando que “no se realizan inscripciones masivas porque la cantidad de cooperativas (y, por lo tanto, de cooperativistas) depende de las obras a realizarse” (MDS, 2010: 190). La lógica del plan, de inserción por el trabajo (precario, sin sustentabilidad de mediano y largo plazo) lleva a afirmar que “...hay que trabajar para que ese dinero le sea depositado (...) el que no trabaja no cobra”.(MDS, 2010: 190).

³⁷ Chequeado.com, *El plan Argentina Trabaja, Números y deficiencias*. Disponible en: <http://chequeado.com/el-explicador/el-plan-argentina-trabaja-numeros-y-deficiencias/>

También en 2009 fue relanzado el REPRO³⁸, el Programa de Recuperación Productiva, creado por la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social N° 481/02 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional y que volvió a tomar fuerza en 2009, con el telón de fondo de la crisis capitalista del centro económico, con sucesivas prórrogas de vigencia³⁹. El programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa por un plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES. Para acceder al beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y comprometerse a no despedir personal. En 2009 el programa cubría hasta 600 pesos mensuales por trabajador. En septiembre de 2013, por Resolución 693/2013, se actualizó el monto a 1500 pesos mensuales. El programa llegó a subsidiar parte del salario de casi 150.000 trabajadores en el momento más álgido de la crisis, en 2009, tras lo cual fue perdiendo fuerza, producto de la recuperación económica. En 2008, que marcó el inicio de la crisis financiera internacional, fueron entregados 22.846 Repto, distribuidos entre 448 establecimientos. Al año siguiente, fueron 143.653, repartidos entre 2769 empresas. En 2010, el Estado cubrió los sueldos de 133.416 trabajadores (2680 establecimientos); en 2011 fueron 82.051 Repto (1530 compañías); en 2012 resultaron alcanzados 44.374 trabajadores (1159); en 2014, 37.951 Repto, para 360 empresas.⁴⁰

3. ¿UN MODELO DE BIENESTAR EN CONSTRUCCIÓN?

El período post-neoliberal se caracteriza por una participación más activa del Estado en materia de empleo y protección social. Las políticas implementadas desde los Ministerios de Trabajo y

³⁸ Página 12, No hubo destrucción de empleo. 19/12/2004. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-262264-2014-12-19.html>.

³⁹ Se prorrogó el programa ininterrumpidamente en 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

⁴⁰ Página 12, 11/8/2014. Un incentivo estatal para ayudar a capear el temporal. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-252719-2014-08-11.html>

Desarrollo Social, con el rol estelar ANSES, sumado a una política macroeconómica basada en el impulso de la demanda agregada, han posibilitado una reducción del desempleo y el subempleo y una mejora de los indicadores sociales. La contundencia de la mejora varía significativamente en función del año inicial de comparación que se considere, siendo más radical si se toman los años 2002 o 2003, puntos álgidos de la crisis de eclosión de la convertibilidad. ¿Significa esto que Argentina está ante un proceso de generación de un Régimen de Bienestar? Una advertencia metodológica y una serie de indicadores llaman al escepticismo.

La advertencia metodológica se relaciona con la complejidad para analizar las estadísticas sobre pobreza en la Argentina. A partir de la “intervención política” del INDEC, en 2007, el valor de la canasta básica de alimentos y de los índices de inflación han sido cuestionados, llevando incluso a la elaboración de índices de entes provinciales, consultoras privadas y hasta del Congreso Nacional, motorizado por legisladores de la oposición. A partir de abril de 2014, el Estado Nacional decidió no difundir las estadísticas oficiales sobre pobreza, por una aparente reformulación de la metodología utilizada. Esa situación llevó a una fragmentación de estadísticas de centros de estudio y consultoras, dificultando el estudio de la distribución del ingreso⁴¹. El año de la interrupción de la medición, para analizar apenas un período, el INDEC afirmó que el 4.7% de las personas vivían bajo la línea de pobreza, al tiempo que mediciones alternativas como la del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, la ubican en torno del 27%⁴². Otras mediciones alternativas refieren a la mitad de la población en situación de pobreza⁴³.

Tabla 1. Líneas de pobreza e indigencia, hogares y personas. Periodos seleccionados 2003-2013.

⁴¹ <http://www.politicargentina.com/notas/201504/5373-la-pobreza-en-argentina-una-cuestion-mas--alla--de-numeros.html>

⁴² Perfil, El 36% de la población recibe fondos del Estado. <http://www.perfil.com/economia/El-36-de-la-poblacion-recibe-fondos-del-Estado-pero-la-pobreza-igual-aumenta-20150719-0017.html>. La Nación, Casi un tercio de los hogares tiene asistencia económica. <http://www.lanacion.com.ar/1811526-casi-un-tercio-de-los-hogares-tiene-asistencia-economica-en-la-argentina>.

⁴³ 17/04/2015, <http://www.lanacion.com.ar/1785136-aumento-la-pobreza-en-el-pais-y-alcanza-al-251-de-la-poblacion>.

	LPH	LIH	LPP	LIP
2003	36,5	15,1	47,8	20,5
2004	29,8	10,7	40,2	15
2005	24,7	8,4	33,8	12,2
2006	19,2	6,3	26,9	8,7
2007	14	4,4	20,6	5,9
2008	10,1	3,3	15,3	4,4
2009	9	3	13,2	3,5
2010	6,8	2,1	9,9€	2,5
2011	4,8	1,8	6,5	1,7
2012	4	1,5	5,4	1,5
2013	3,7	1,35	4,7	1,4

Fuente: INDEC (2015), Principales Indicadores de la EPH. LPH: Línea de Pobreza, Hogares. LIH: Línea de Indigencia, Hogares. LPP: Línea de Pobreza, Personas. LPH: Línea de Pobreza, Hogares

En relación a los aspectos que llaman a relativizar la capacidad del país para consolidar una relación virtuosa entre modelo productivo impulsado por la demanda y régimen de bienestar universalista, merece ser destacado, en primer lugar, la persistencia de la informalidad. A pesar del crecimiento de la economía, de la baja de aportes patronales decretada por el Estado, de los diversos planes tendientes a legalizar a los trabajadores informales⁴⁴, el desempleo y la informalidad se mantienen altas⁴⁵. La reducción ha sido constante pero a ritmos altos hasta 2009 y mucho más lentos a partir de ese año. extremadamente lenta. Los datos más actuales dan cuenta que las personas que trabajan sin registro formal representan el 31% de la población activa (incluyendo a los cuentapropistas), si consideramos apenas a los asalariados. Si se incluye al total de ocupados, la informalidad asciende al 44%⁴⁶. Esta característica del mercado de empleo, que no es en modo alguno exclusivo de la Argentina, remite a la problemática analizada por la CEPAL de diferentes ritmos de productividad del empleo, denominada por Pinto (1970) heterogeneidad estructural⁴⁷. Además, de manera preocupante,

⁴⁴ http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/empleo/gobierno-argentino-lanza-proyecto-para-regularizar-trabajadores-informales_Hs1A0iqagPV83oITjHeFP2/ER

⁴⁵ Magro desempeño, Por Javier Lindenblom, *Página 12*, 20/4/2015. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-270924-2015-04-20.html>.

⁴⁶ La Nación, Casi la mitad de los trabajadores del país está en la informalidad. 15/10/2014. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1735597-casi-la-mitad-de-los-trabajadores-del-pais-esta-en-la-informalidad>.

⁴⁷ Remite a la dualidad que muestran los países de la región que presentan una coexistencia de actividades y ramas productivas en las cuales la productividad media del trabajo es similar a la que

los ritmos de creación de empleo han perdido fuerza en el último lustro⁴⁸, producto del debilitamiento de la industria para crear puestos de trabajo genuinos y de la pérdida de creación en el sector privado, solo compensado en parte por el sector público⁴⁹. Como resultado, el ritmo de creación de empleo es sensiblemente menor al alcanzado en el período 2003-2007 y logra dar cuenta apenas de la expansión de la PEA. En ese sentido, Lindemboim explica que el empleo industrial “hasta 2007 aumentó 37 por ciento; en el trienio siguiente, menos del 2 por ciento, y otro tanto entre 2010 y 2013 (y como resultado) el predominio del empleo protegido se extinguió en el último trienio, durante el cual se perdieron puestos protegidos, y la pequeña mejora sólo se explica por el alza del empleo precario”⁵⁰. Un hecho preocupante es que en la dinámica laboral reciente 4 de cada 10 nuevos aportantes provienen de ocupados sin relación salarial.

	Tasa de Empleo	Tasa de Desocupación	Tasa de Subocupación demandante
1/2003	36.3	20.4	12
1/2004	38.9	14.5	10.5
1/2005	39.4	13	9
1/2006	40.7	11.4	7.8
1/2007	41.7	9.8	6.4
1/2008	42	8.4	5.8
1/2009	42.3	8.4	6
1/2010	42.2	8.3	6.6
1/2011	42.4	7.4	5.8
1/2012	42.3	7.1	5
1/2013	41.8	7.9	5.5
1/2014	41.4	7.1	5.5
1/2015	41.4	7.1	5.1

Fuente: INDEC, EPH, Primer Trimestre 2015.

prevalece en los grandes centros industriales, generando empleo con otros en los que los niveles de productividad son bajos, generando subempleo, persistente aún luego del tránsito de la economía rural a otra más industrializada. Esto en el marco de una base económica con una baja productividad de sus sectores económicos, fuertemente especializada, poco diversificada y asentada en pocos rubros de exportación. La coexistencia de empleo y subempleo es la expresión manifiesta de la dualidad o (en palabras de Pinto) heterogeneidad estructural (Rodríguez, 2001).

48 Javier Lindemboim, Magro Desempeño. IN: Página 12, El Entramado del Mercado Laboral. 20/4/2015. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-270924-2015-04-20.html>

49 Se puede consultar: <http://chequeado.com/ultimas-noticias/lozano-la-argentina-registra-desde-junio-de-2013-485000-empleos-menos>. También: <http://www.lanacion.com.ar/1769534-el-gobierno-admitio-una-suba-del-desempleo-durante-2014>.

50 Lindemboim, Javier. Vuelve a preocupar el empleo, Página 12, 18/8/2014. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-253211-2014-08-18.html>. IN: La Dinámica Ocupacional Perdida.

Las consecuencias para los trabajadores y la sociedad en su conjunto han sido ampliamente analizadas: para su presente significa empleo de baja calidad, menores salarios y ausencia de beneficios como cobertura de salud o aportes jubilatorios; en un futuro mediano, la amenaza potencial de que una parte considerable de la población tenga problemas para obtener su jubilación y asegurar su subsistencia en la vejez, problema agravado por el agotamiento en el mediano plazo de la ventaja adicional coyuntural del bono demográfico. El informe de ENAPROSS (2011: 59) reconoce que como resultado de la elevada informalidad laboral que presenta el mercado de trabajo argentino, apenas un tercio de las personas en edad de trabajar permaneció a lo largo de toda su trayectoria laboral en ocupaciones con aportes a la Seguridad Social. Otro tercio alternó entre trabajos con y sin aportes, y el resto nunca tuvo un trabajo que implicara un beneficio del Sistema de la Seguridad Social, presente o futuro. La ausencia de registro laboral significa no sólo una violación de las normas laborales sino, ante todo, una mayor transferencia de los trabajadores hacia el sector empresario. Los empleadores se aseguran, sin margen alguno de responsabilidad social, mano de obra que, necesitada ante las contingencias de la difícil situación laboral, aparece dispuesta a emplearse en condiciones precarias. El impacto sobre los salarios no es menor: al margen de ser despojados de los beneficios del ingreso secundario que deberían percibir, los salarios de estos trabajadores son sensiblemente menores.

En tercer lugar, a pesar de que la distribución del ingreso mejoró durante los años iniciales de la post-convertibilidad, la mejoría se ha interrumpido en los últimos años. Persisten una serie de enclaves que reproducen la desigualdad.⁵¹ El sistema impositivo continúa siendo regresivo, asentado en gran parte en impuestos al consumo y el impuesto a las ganancias alcanza a una parte de los trabajadores con mejores salarios relativos.⁵² Por otro lado, el anuncio de medidas de reducción de la carga tributaria para los trabajadores adquiere un

⁵¹ La Nación, 25/1/2015, La distribución del ingreso, sin mejoras desde 2001. <http://www.lanacion.com.ar/1762788-desigualdad-social-la-distribucion-del-ingreso-sin-mejoras-desde-2011>.

⁵² Infobae, Por qué los impuestos aumentan la desigualdad en América Latina, 12/7/2014, <http://www.infobae.com/2014/07/12/1580097-por-que-los-impuestos-aumentan-la-desigualdad-america-latina>.

sesgo discrecional⁵³. Los indicadores sobre distribución del ingreso por ingreso per cápita de los hogares muestran un amesetamiento de los salarios, con una mediana en torno de los 6500 pesos (levemente inferior a los 4400 pesos de salario mínimo).

Ingreso por deciles

	4/03	4/04	4/05	4/06	4/07	4/08	4/09	4/10	4/11	4/12	4/13	4/14	1/15
D1	0,8	1	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7
D2	2,1	2,4	2,6	2,6	2,7	2,9	2,8	3	3,1	3,3	3,3	3,3	3,2
D9	16,9	17,2	17,1	16,7	16,7	16,9	16,9	16,9	16,7	16,6	16,7	16,9	17
D10	39,2	36,3	34,8	36,2	34,8	32,8	32,3	32	31,6	29,8	29,8	30,4	30,3

En cuarto lugar, la estrategia de política social, asentada en una combinación de aumentos de salarios mínimos y expansión de transferencias monetarias ha sido una herramienta eficaz para ampliar la cobertura de protección social, pero muestra un cierto agotamiento para atacar un núcleo duro de vulnerabilidad, con escasas perspectivas de inserción en el mercado productivo, baja protección efectiva a sus derechos sociales, económicos y sociales, disfuncionalidades en sus niveles de capital social, situaciones que demandarían articular esquemas de garantía de derechos que vayan más allá de la mera transferencia de ingresos. Por ejemplo, los adolescentes y jóvenes menores de 24 años que no estudian ni trabajan son más de medio millón sólo en la provincia de Buenos Aires (ENAPROSS, 2014). El riesgo de una perspectiva que se basa apenas en transferencias monetarias (acotadas, segmentadas, con dificultades para articular los esquemas contributivos y no contributivos) es profundizar una característica distintiva de las políticas sociales implementadas en el pasado reciente, que presentaban un perfil de compensación de los efectos de las políticas económicas implementadas. Esta lógica estaba intrínseca en el Plan Jefes y de modo más tenue siguió persistiendo tanto en el Plan Familias (presentado como “ayuda para quienes quedan fuera del mercado de trabajo”) como en la AUH, en virtud de la segmentación al a que hemos hecho referencia. Una protección

⁵³ 3/12/2014. Secretaría de Comunicación Pública, Presidencia de la Nación. La Presidenta anunció que los salarios inferiores a \$ 35.000 no tributarán Ganancias en el medio aguinaldo de diciembre. Disponible en: <http://prensa.argentina.ar/2014/12/03/55025-la-presidenta-anuncio-que-los-salarios-inferiores-a-35000-no-tributaran-ganancias-en-el-medio-aguinaldo-de-diciembre.php>

acotada, que es incapaz de superar el proceso de marginalización de una sector de la población.

La heterogeneidad estructural acaba impactando en el acceso a derechos, en esquemas segmentados de salud y educación. A diferencia de esquemas universales de protección, a los que se accede por status de ciudadanía, la Argentina ha consolidado, a lo largo del tiempo, un sistema basado en la figura del trabajador formal. De este modo, se ha producido una segmentación en el acceso a derechos de salud y previsión. Los datos indican que, en el año 2011, cerca del 51% del total de la población cuenta con atención de salud brindada por las obras sociales, un 12% de la población se atiende mediante los seguros públicos del PAMI (Servicio de Salud para jubilados y pensionados) y el PROFE (Servicio de Salud para beneficiarios de programas sociales), y un 5% tiene como cobertura servicios privados prepagos de salud. El resto, cerca de un tercio de la población, dispone de la cobertura pública que brindan los hospitales y los centros de atención primaria. (ENAPROSS, 2014). En relación a la salud, persisten al menos tres subsistemas (privado, público de hospital, obras sociales auto-financiadas por los trabajadores formales) con diferentes grados de cobertura y eficiencia. Un seguro nacional de salud, aprobado a fines de la administración presidencial de Raúl Alfonsín, nunca fue promulgado. En materia de educación, aumenta paulatinamente la migración del sistema público a los sistemas “privados” (ENAPROSS, 2014), en gran medida apoyados por el Estado, en virtud de los subsidios públicos que reciben, incluso aquellos de carácter confesional.

La inestabilidad macroeconómica establece un desafío a la sustentabilidad de las políticas de ampliación de la protección social. Por un lado, en los últimos años, los acuerdos salariales han estado limitados por la inflación, limitando la efectividad del Consejo del Salario Mínimo. Por otro, los fondos previsionales controlados por la ANSES han sido administrados de modo de ser invertidos en actividades con una rentabilidad sensiblemente inferior a la inflación, lo que establece problemas sobre la sustentabilidad a mediano plazo, en particular en momentos en que se termine la ventaja representada

por el bono demográfico⁵⁴. A su vez, la inestabilidad es rescatada como factor limitante para la creación de empleo industrial⁵⁵. El consumo por demanda sin inversión problematiza la articulación entre economía y bienestar; la inflación acaba afectando el poder de compra de los salarios, desata una lucha entre burguesía y sindicalismo organizado por los niveles adecuados de recomposición salarial.

4. CONCLUSIONES

En este artículo hemos presentado, basado en hechos estilizados, los principales elementos de la política social implementada durante el período posterior a la convertibilidad, de la cual podemos extraer una serie de conclusiones. En primer lugar, hubo una recuperación del papel del Estado en la protección social, quebrando con la lógica residual y minimalista que imperó en durante el período neoliberal. Hubo una mejora de la situación de la pobreza y la indigencia, producto de la combinación virtuosa entre recuperación de la actividad económica y adopción de mecanismos tendientes a mantener elevada la demanda agregada y la protección social. Pese a esta recuperación, persisten algunos impedimentos para consolidar un régimen de bienestar, como la alta heterogeneidad en el empleo, la inestabilidad macroeconómica y el énfasis casi exclusivo en las transferencias monetarias, otorgando un carácter compensador de las políticas sociales.

La construcción de un Régimen de Bienestar requiere de una articulación entre políticas sociales y políticas económicas. La relación política social – política económica no es fácil de evaluar o establecer a priori. Como principio, ambos campos deberían ser complementarios. Considerando la necesidad de lograr un crecimiento fuerte y continuo como requisito para un desarrollo sustentable, diversos autores afirman que las tasas de desigualdad de ingresos y, especialmente, de activos entre la población, se constituyen en un

⁵⁴ Se denomina así a la ventaja representada por el hecho de que la población en edad de trabajar es superior a la de la población dependiente (niños y adultos mayores);

⁵⁵ La Nación, 12/7/2015. Frenkel, Roberto, Por qué se mantiene tan alta la pobreza, 12/12/2015 <http://www.lanacion.com.ar/1809494-por-que-se-mantiene-tan-alta-la-pobreza>. También: Página12, La inclusión hace creer la economía 17/07/2015 <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-277266-2015-07-17.html>

firme freno al crecimiento. Sólo en modelos en que el crecimiento se basa sobre la inclusión de las personas marginadas del disfrute de derechos se puede hablar de un proceso de desarrollo sustentable.

Superando por limitada la discusión sobre el tamaño del Estado la discusión debe darse sobre las dimensiones del Estado, sobre la fortaleza y capacidad que el Estado nacional a futuro tendrá para afrontar las especiales condiciones que presenta el capitalismo en tiempos de reconversión tecnológica y movilidad de capitales. En este sentido, adquieren particular interés el alto poder distributivo de las políticas públicas, el papel de generador directo de empleo de las agencias gubernamentales y la centralidad que asumen, en función de crear condiciones de crecimiento genuino, la articulación entre políticas laborales, económicas y educativas. A pesar de las políticas de protección a la creación de empleo y de incentivo a la educación de jóvenes, persiste un carácter fragmentario en función de la historia laboral de cada persona, (hasta el momento escasamente modificadas por el conjunto de medidas)

REFERENCIAS

- AGIS, E. et al. *El impacto de la asignación universal por hijo en Argentina*, Documentos CEIL-PIETTE Disponible en: http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf
- ALONSO, G.; DI COSTA, V. *Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011*. San Martín: Editorial de la Universidad Nacional de Gral. San Martín, 2013.
- ANISSI, D. Pleno Empleo: El núcleo del Estado de Bienestar. *Economiaz*, n° 42, pp. 10-31, 2012.
- ANSES. *Inclusión y previsión social en una Argentina responsable*. Informes de prensa, 2010.
- ARTS, G.; GELISSEN, J. Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. *Journal of European Social Policy*, n° 12, pp. 137-158, 2002.
- AZPIAZU, D. YSCHORR, M. La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad. *Nueva*

Sociedad, n° 225, enero-febrero, pp. 31-47, 2010.

AZPIAZU, D.; KHAVISSE, M. *La estructura de los mercados y la desindustrialización de la Argentina, 1976-1981*, Buenos Aires: Centro de Economía Transnacional, Instituto para América Latina, 1987.

AZPIAZU, D. et. al. *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*, Buenos Aires: FLACSO, 2001.

BARBA SOLANO, C. (ed.). *Más allá de la pobreza. Regímenes de bienestar en Europa, Asia y América*, México: El Colegio de la Frontera Norte, 2009.

CELS. *Plan Jefas y Jefes, Derecho Social o Beneficios sin Derechos*. Buenos Aires: CELS, 2003.

CELS. *Programa Familias por la Inclusión, entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires. *Colección Investigación y Análisis*, n°4, 2006.

BARRIENTOS, A. Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime. In: GOUGH, I.; WOOD, G. (Comps.). *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 121-68, 2004.

CIFRA. *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación. Documento de Trabajo n° 7*.

BASUALDO, E. La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. In: Basualdo, E. et al. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

CANITROT, A. La disciplina como objeto de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, Vol. XIX, n° 76, pp. 453-475, 1980.

CETRÁNGOLO, O.; GRUSHKA, O. Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma. *Serie Financiamiento del Desarrollo*, n°151, pp.1-55, 2004.

DÍAZ LANGOU, G. et. al. Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento de Trabajo N°45, CIPPEC*, Buenos Aires, 2010.

- FILGUEIRA, F. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada. In: ROBERTS, B. (Editor). *Ciudadanía y política social*. San José: FLACSO/SSRC, pp. 71-116, 1998.
- FERRERA, M. The ‘Southern Model’ of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, n° 17, pp. 17-37, 1996.
- GANGAS PEIRO, P. Desigualdad y pobreza, América Latina y Europa desde 1950. *Revista Política y cultura*, n° 20, pp. 29-51, 2003.
- GOLBERT, L. *Derecho a la Inclusión o Paz Social? El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Santiago de Chile: CEPAL, 2004.
- GOLBERT, L.; ROCA, E. *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.
- GOUGH, I.; WOOD, G. *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- INDEC. Encuesta Permanente de Hogares. Mercado de trabajo, principales indicadores. Resultados del primer trimestre de 2015, 2015.
- INDEC. Encuesta permanente de Hogares. Indicadores Socioeconómicos. Resultados del primer trimestre de 2015, 2015b.
- INDEC. Sobre la publicación de los Índices de Pobreza e Indigencia, 2014.
- INDEC. Encuesta Permanente de Hogares Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia Resultados del primer semestre de 2013, 2013.
- INDEC. Seguridad Social. Cuadros Estadísticos. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=62.
- KIRCHNER, A. *La Bisagra, Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social, 2007.
- LO VUOLO, R. El Programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social del país. *Documento de Trabajo*, n° 75, Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP). Disponible en: <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>
- LO VUOLO, R.; BARBEITO, A. *La nueva oscuridad de la política social, del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: CIEPP y Miño y Dávila Editores, 1996.
- LOZANO, C. et al. *Actualización de la Cobertura. “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” (AUH) y “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social”*. Buenos Aires: Instituto IPYPP, 2011.

- MANN, M. Poder autónomo del Estado, sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, n°. 57/58, pp. 15-50, [1984]1991.
- MARTÍNEZ, J. *Regímenes de Bienestar en América Latina*. ¿Cuales son y como son?. Madrid: Fundación CEALCI, 2005.
- MTSS ARGENTINA. Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social. *Trabajo y empleo en el bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social*. Buenos Aires: MTEySS, 2010.
- MESA LAGO, C. La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. In: HUJO, K. et al. (Comps.) *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 21-56, 2004.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. *Rendimos Cuentas*, 2010. Disponible en: http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/Rendimos_Cuentas.pdf
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. Programa de Recuperación Productiva, informe de Situación, Buenos Aires: MTESS, Secretaría de Trabajo, 2009.
- MONZA, A. *Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual*. Buenos Aires: CIEPP- OSDE, 2002.
- PARAMIO, L. et al. *Estado de Bienestar, Perspectivas y Límites*, Cuenca: Universidad de Castilla La Mancha, 1997.
- RIFKIN, J. *The End of Work: The Decline of the Global Labor Force and the Dawn of the Post-Market Era*. Putnam Publishing Group, 1995.
- RODRÍGUEZ, O. Prebisch: actualización de sus ideas básicas. *Revista de la CEPAL*, n°. 75, pp. 41-52, 2001.
- SALVIA, A. *Cobertura alcance e impactos de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no contributivas sobre la infancia urbana en Argentina, 2007-2010*. Observatorio de la Deuda Social, Informe Especial, Abril, 2011.
- VEIT-WILSON, J. States of Welfare: A Conceptual Challenge. *Social Policy & Administration*. Vol. 34, n°. 1, pp.1-25, 2000.

Recibido: 30/08/2015.

Aprovado: 15/11/2015.