

TENSIONES Y ARTICULACIONES ENTRE LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES DE EMPLEO Y LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONADAS EN LA ARGENTINA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA (2009-2019)¹

Ana Logiudice

IEALC-UBA

RESUMEN

Este artículo analiza el devenir de los programas de empleo transitorio y autoempleo implementados para enfrentar las diferentes problemáticas laborales, tales como la desocupación, la precariedad, la informalidad laboral –y la inestabilidad de ingresos que de ellas derivan–, que resultan características de la dinámica del mercado de trabajo argentino y signan la reproducción de los sectores populares, durante el período 2009-2019. En este marco, se examinan los programas nacionales y su relación con las intervenciones basadas en las transferencias monetarias, generalizadas a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo. Sobre la base de una metodología cuali-cuantitativa, que combina información presupuestaria, datos sobre condiciones de vida, análisis documental y entrevistas con informantes clave, se busca establecer si los programas de empleo transitorio experimentaron un desplazamiento en favor de las transferencias. En el documento se argumenta en torno a la persistencia de los primeros, lo que da lugar a procesos de complementación entre las políticas de transferencia y aquellas de los planes asistenciales sujetos a contraprestación laboral y/o educativa, a lo largo de diferentes gobiernos.

¹ Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el marco del Simposio “A Diez Años de la Asignación Universal por Hijo”, correspondiente al XIV Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de General San Martín, entre el 17 y 20 de julio de 2019 y publicada en la Serie Debates sobre Política Social no Contributiva N°1, organizada por Arcidiácono, P.; Gamallo, G. y Bermúdez, G., Buenos Aires: Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Palabras clave: empleo transitorio - transferencias monetarias condicionadas - problemáticas laborales - activación de la fuerza de trabajo - estructura política territorial

ABSTRACT

This article focuses on the evolution of temporary and self-employment programs implemented to address various labour market issues, namely unemployment, labour insecurity and informal labour, and the income instability associated with them. These issues have characterized Argentinean labour markets and shaped the reproduction of low-income populations in the country between 2009 and 2019. With this in mind, the paper studies federal employment programs, and the relations between them and cash transfer programs that have become widespread since the creation of the federal Child Benefit Allowance Program (*Asignación Universal por Hijo*) in 2009. Using a mixed methods approach that combines qualitative and quantitative information, including budgetary data, living conditions statistics, document analysis and interviews with key informants, I will explore whether temporary employment programs were displaced by cash transfers. The paper argues that successive governments have maintained temporary employment programs, which resulted in forms of complementarity between cash transfers and social assistance policies with labour or education conditionalities

Keywords: temporary employment - conditional cash transfers - labour markets problems - activation of the labor force - local politics

Recibido: 07/11/2019
Aceptado: 27/04/2020

INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la problemática del empleo, fundamentalmente la desocupación, la informalidad y la precariedad laboral, fueron rasgos que signaron las últimas décadas de la historia argentina reciente. Su emergencia se vincula estrechamente con la aplicación de las políticas de reforma del Estado y ajuste estructural de los años noventa, que pusieron en jaque el entramado productivo destinado al mercado interno. Esta situación se agravó con la crisis de los años 2001 y 2002 y tendió a menguar en el contexto de la recuperación económica posterior, producida bajo el kirchnerismo (2003-2015). No obstante, la informalidad y la precariedad laboral persistieron como problemáticas afectando a una porción creciente de la fuerza de trabajo. De igual

modo continuó la inestabilidad de ingresos derivada de los problemas de empleo, la que se transformó en pauperización agravada bajo el gobierno de Cambiemos (2015-2019).

El crecimiento del desempleo y la pobreza durante los años noventa fueron atendidos mediante un conjunto de intervenciones públicas organizadas bajo la forma de programas, alimentarios primero y de empleo transitorio y/o autoempleo, después, implementados desde los diversos niveles institucionales del Estado. Este proceso implicó un crecimiento del componente asistencial de la protección social (Andrenacci, 2002; Grassi, Hintze y Neufeld, 1994) cuyo peso se intensificó aun más en el contexto de la crisis de 2001 y siguió relativamente vigente en años subsiguientes. En 2009, el gobierno argentino produjo una inflexión de la política asistencial implementada hasta ese momento. Primero, creó el “Programa de Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja” (Prist-at), de empleo transitorio con formato cooperativo. Unos meses más tarde, puso en marcha la Asignación Universal por Hijo (AUH) extendiendo las asignaciones familiares a los hijos de trabajadores desocupados e informales y sujetándolas al cumplimiento de condicionalidades educativo-sanitarias.

La creación de la AUH fue ampliamente celebrada por la literatura especializada para la que representaba un paso en la transformación del sistema de protección social desde una matriz asistencial neoliberal hacia la reconstrucción del Estado Social (Grassi y Hintze, 2018). Los programas de empleo que se sucedieron desde 2009, aunque fueron valorados de modo más positivo dado el carácter formalmente cooperativo que adquirieron, fueron considerados elementos residuales de un nuevo esquema de protección social, reorganizado en torno de la seguridad social. Es por este motivo que en el marco del presente trabajo se busca indagar respecto a las principales intervenciones asistenciales de empleo subsidiado y autoempleo destinadas a atender a la población desocupada e informal que se implementaron desde 2009 en adelante, en forma paralela a la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo. En este orden, interesa verificar si estas efectivamente sufrieron un desplazamiento a favor de las políticas de las transferencias monetarias condicionadas.

En el marco de esta indagación se argumenta en torno a la persistencia de estos programas a partir de 2009. Más aun, el trabajo sostiene la existencia de un proceso de complementación entre las políticas de transferencia y aquellas de los planes asistenciales sujetos a contraprestación, registrado aún bajo un gobierno de distinto

signo político. En este orden, se afirma que las razones de dicha creciente complementariedad hay que buscarlas tanto en los insuficientes montos transferidos por la AUH (que conceptualizaremos como parte de una política de activación) como en el continuo peso de las organizaciones sociales, en especial, aquellas ligadas a los movimientos de trabajadores desocupados y surgidas al calor de la crisis del proceso de ajuste estructural. La persistencia de las problemáticas de la informalidad, la precariedad laboral y la inestabilidad de ingresos de los sectores populares en la posconvertibilidad (Basualdo, 2012; Groisman, 2011), profundizadas a partir de la asunción del gobierno de Macri, han favorecido la continuidad de las organizaciones sociales como actores protagónicos de la política social asistencial en la Argentina reciente.

Los planes de empleo han sido el canal de acceso de los diferentes gobiernos a la población en condiciones de mayor marginalidad –respecto de las cuales los programas de transferencias monetarias condicionadas resultan importantes pero insuficientes–, tanto desde el punto de vista económico, atendiendo a poblaciones específicas, cuanto desde el punto de vista de la administración del conflicto social. En este último caso, los programas han sido utilizados para terciar y/o equilibrar el poder de los diversos actores presentes en el territorio, incluyendo las autoridades políticas locales y las organizaciones surgidas al calor de la crisis, cuyas relaciones mutuas también se fueron modificando a lo largo del tiempo.

Para responder a los interrogantes planteados, este trabajo analiza las características fundamentales de las principales intervenciones del gobierno nacional en materia de empleo subsidiado y transferencias monetarias condicionadas, examinando su génesis y dando cuenta de sus transformaciones históricas, sobre la base de una estrategia metodológica cuali-cuantitativa que combina el análisis de datos estadísticos sobre prestaciones y evolución de las condiciones de vida, información presupuestaria, exámenes legales y entrevistas con informantes clave.

El trabajo se encuentra organizado sobre un eje histórico temporal. En el primer apartado se analizan el contexto de emergencia de los programas de empleo subsidiado y su relación con el proceso de reforma neoliberal del Estado, para luego dar cuenta de las transformaciones experimentadas por las políticas asistenciales en la inmediata posconvertibilidad. En el capítulo siguiente se examinan los cambios introducidos a partir de la creación de la AUH y el Prist-at, ejes centrales del trabajo. En los acápites posteriores se analizan las transformaciones acaecidas en la última

etapa del kirchnerismo y luego, durante la gestión macrista. En el apartado final se extraen las principales conclusiones del análisis efectuado.

UN POCO DE HISTORIA

SURGIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE EMPLEO SUBSIDIADO DE LA REFORMA A LA CRISIS DE 2001

Para trazar la génesis de los programas de empleo en Argentina es necesario remontarse hasta mediados de la década de los noventa cuando, en un contexto de alza notable del desempleo y de progresiva organización de los trabajadores desocupados, este tipo de intervención asistencial comenzó a extenderse. Los planes se caracterizaron por su selectividad: cubrían a una pequeña parte de la población desocupada. Tal selectividad era garantizada por la exigencia de realización de una contraprestación laboral exigida a la población perceptora. Otro rasgo significativo fue la escasa cuantía de las transferencias efectuadas (Logiudice 2017a, 2018 y 2019).

En sus inicios, los programas de empleo buscaron dotar a los poderes locales de herramientas para atender las demandas emergentes en el territorio producidas por el deterioro socioeconómico derivado de las políticas de ajuste (Chiara y Di Virgilio, 2005). En este sentido, estos planes perseguían el fortalecimiento de la legitimación política, garantizando la reproducción de los liderazgos locales. Más tarde, los planes se convirtieron en formas de canalizar las demandas de las nacientes organizaciones sociales “piqueteras”, ligadas al movimiento de trabajadores desocupados. En este sentido, el crecimiento de la importancia del barrio como espacio de reproducción de las necesidades, construcción de identidad y locus de la disputa política potenció la utilización de los planes de empleo como resortes para el manejo de la conflictividad social y, por ende, como instrumentos aptos para concitar la gobernabilidad del sistema político (Svampa, 2005). Por ello, la generalización de los programas de empleo subsidiado constituyó un nuevo hito en las formas asistenciales de intervención pública, ya que estos contaron con la participación de municipios y organizaciones sociales.

Desde la perspectiva de este trabajo, se considera que los programas de empleo subsidiado y autoempleo permitieron asistir a la población crecientemente empobrecida, pero llevando adelante una estrategia de activación de la fuerza de trabajo. En otros documentos hemos conceptualizado la política de activación como una modalidad de intervención por la cual la política asistencial se ciñe a la población

considerada "inempleable" (Logiudice, 2017a; 2018 y 2019). Desde fines de la década del setenta, economistas ortodoxos comenzaron a sostener la necesidad de imponer limitaciones a los destinatarios de la asistencia (Nichols y Zeckhauser, 1982). Estas restricciones, concebidas como formas de "focalización", discriminaban el universo de postulantes, separando a los portadores de "bajas habilidades" para generar ingreso de aquellos considerados como "impostores" (Lavinás, 2014). En este sentido, la imposición de la obligación de realizar una contraprestación laboral puede considerarse un requisito que busca limitar el alcance de los programas a quienes carecen de otras fuentes de ingreso. A su vez, los bajos montos de las transferencias buscan impedir que la fuerza de trabajo en condiciones de emplearse reduzca su participación en el mercado de trabajo. De este modo, la estrategia de activación tiende a evitar que la política asistencial tenga efectos "distorsivos" sobre el mercado de trabajo, garantizando la disponibilidad de fuerza laboral en un mercado signado por la flexibilidad y la precariedad laboral (Logiudice, 2017a; 2018).

En este orden, se considera que esta estrategia de activación es uno de los elementos distintivos del proyecto neoliberal, cuya característica central es la intención de recomponer el poder de la clase dominante frente al polo del trabajo. Esta se convierte en el principio articulador de los restantes aspectos que asume la asistencia neoliberal, como el bajo monto de las prestaciones, la selectividad de la asistencia, la contraprestación. Todos estos aspectos constituyen dispositivos tendientes a concitar la activación. La presencia de cada uno de ellos es variable y depende de la fuerza que adquiere o conserva el proyecto neoliberal, el entramado de actores y las características del andamiaje institucional en cada momento histórico (Logiudice, 2018).

DE LA CRISIS A LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA: NUEVOS PROGRAMAS ASISTENCIALES Y ORGANIZACIONES SOCIALES

En 2001 el proceso recesivo iniciado a fines de los años noventa se agravó todavía más, acelerando el deterioro de las condiciones de vida y de trabajo y dando lugar a una crisis política. Como respuesta, el gobierno interino optó por masificar los programas de empleo subsidiado para desocupados con hijos a cargo, creando el Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD).

Sin ser universal, el Programa alcanzó una enorme masividad. La ruptura de la selectividad implicó también la inclusión de población pobre, más allá de aquella en condiciones de indigencia, y en los hechos su alcance desbordó los límites de la

población desocupada.² Como resultado, la política asistencial experimentó un crecimiento de sus recursos.³ Luego, el Plan representó la institucionalización a gran escala del cumplimiento de condicionalidades educativo-sanitarias por parte de los perceptores como exigencia para la percepción del subsidio. Finalmente, pese a la generalización de las condicionalidades, el Programa no renunció a la fijación formal de la obligación de efectuar una contraprestación de tipo laboral a cambio de la transferencia monetaria efectuada. Como consecuencia, las organizaciones sociales – al igual que los municipios– se convirtieron en entes ejecutores de los proyectos de contraprestación y adquirieron un protagonismo político aún mayor que en el período previo. La posición clave en el manejo de los recursos correspondió, ante todo, a aquellas organizaciones de trabajadores desocupados, en detrimento de aquellas históricamente vinculadas a las estructuras partidarias locales tradicionales, con las cuales se entabló una disputa político-territorial (Logiudice, 2011).

Asimismo, aunque el Plan permitió dotar a los sectores populares de un mínimo ingreso, su impacto en términos de reducción de la pobreza fue magro, debido a los bajos montos transferidos.⁴ En conjunto con la persistencia de la contraprestación, estos mecanismos dieron continuidad a las políticas de activación de la fuerza de trabajo (Logiudice, 2018).

Al momento de las elecciones presidenciales de 2003, la situación social seguía siendo crítica, lo que traducía en el protagonismo sostenido de las organizaciones de trabajadores desocupados. Para enfrentarla, el nuevo gobierno decidió crear un programa de transferencias para el desarrollo de emprendimientos productivos, denominado Plan Manos a la Obra (PMO).⁵ El carácter asociativo de las actividades productivas financiadas permitió al gobierno encuadrar la iniciativa en el marco de la economía social. En forma paralela, el gobierno dio continuidad a la implementación del PJJHD, bajo dos premisas. Por un lado, prosiguió la política del gobierno anterior tendiente a reducir la cantidad de perceptores. Por otro, se buscó fortalecer las actividades de contraprestación, ya sea vinculando los perceptores a la ejecución de las acciones de autoempleo previstas en el PMO o bien mediante la puesta en marcha de tareas de construcción de vivienda y obras de saneamiento, organizadas por el

² El 33,9% de los perceptores desempeñaba actividades en el mercado de trabajo (Roca, Capelletti, Langieri, Muscolino y Soto, 2003).

³ Específicamente, los programas de empleo subieron del 0,36 al 1,23% del PIB, entre 2001 y 2003.

⁴ Solo el 3% pudo revertir su condición de pobreza (Roca *et al.*, 2003: 17).

⁵ Los subsidios estaban destinados a la compra de maquinaria para emprendimientos unipersonales, familiares, de autoconsumo o asociativo-comerciales.

Ministerio de Planificación con los perceptores del PJJHD, a los que se buscó organizar en forma asociativa.

La creación del PMO se inscribió en el marco de una estrategia de acercamiento con las organizaciones de trabajadores desocupados, que tenía por objeto contribuir a la legitimación del nuevo gobierno, asumido sin un caudal importante de votos, en un contexto en el que aún eran tangibles las consecuencias del estallido del sistema político representativo ocurrido durante la crisis de 2001 (Logiudice, 2011). A diferencia de los programas de microemprendimientos que también habían proliferado en los 90, el rol asignado por el programa a las organizaciones sociales no era solo el de instituirse en espacio de ayuda mutua para garantizar la subsistencia, sino el de convertirse en un ámbito políticamente organizado que contribuyera a fortalecer a la comunidad y proveyera integración y cohesión social para los “desafiliados” (Logiudice, 2018).

Como se indicó en otros trabajos, el PMO asumió, en la práctica, dos modalidades diferentes de intervención (Logiudice, 2011). Por un lado, el Estado nacional financiaba proyectos de organizaciones sociales y comunitarias. De este modo, centralizaba el manejo de la relación con los nuevos movimientos sociales. En segundo lugar, los municipios administraban aquellos proyectos presentados por individuos que se asociaban espontáneamente, en búsqueda de una nueva fuente de ingreso lo que, con el tiempo, dio lugar a un proceso de asociativismo forzado. Ello buscaba dotar a las intendencias de mayor cantidad de herramientas asistenciales para administrar la conflictividad social en sus territorios compensando a los intendentes frente a los liderazgos que emergían de la mano de las “nuevas” organizaciones sociales (Logiudice, 2011). Por ello, aunque su financiamiento fue exiguo, el PMO se convirtió en un instrumento útil para intervenir en la disputa política en los territorios, alineando a los diversos actores con el poder central.

Hacia mediados de la década, se inició un proceso de reactivación económica que redundó incipientemente en una mejora de la situación social. En ese contexto, y con la anuencia de los organismos internacionales, el gobierno procuró la desarticulación del PJJHD. Para ello, y sobre la base de la delimitación del universo de perceptores del Plan, se diseñaron dos programas. El primero fue el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), consistente en un programa de empleo transitorio (es decir, con contraprestación), temporalmente limitado y orientado a los varones. La particularidad de la nueva medida residía en su orientación a la realización de capacitaciones y

actividades de formación profesional. El Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS), en cambio, consistía en un plan de transferencias monetarias destinado a las mujeres con niños a cargo, condicionadas a la realización de los controles de salud y de la escolaridad. Las mujeres eran consideradas como inempleables en función de su carga familiar y, por este motivo, eximidas de la exigencia de realizar una contraprestación laboral.

Como resultado, mientras que las mujeres fueron reconducidas al ámbito doméstico (Calvi y Zibecchi, 2006), los varones debían realizar una contraprestación que, en conjunto con la política de bajos montos transferidos, dieron continuidad a la estrategia de activación para la población masculina (generando constricciones para el ingreso al programa de los ya empleados). El gobierno confiaba que el mercado de trabajo garantizaría la inserción laboral de los empleables y, resolvería, en consecuencia, el problema de los ingresos de la población en su conjunto

Aun así, el descenso de los perceptores del PJJHD fue muy lento⁶ y no se tradujo en un incremento proporcional de los restantes programas,⁷ probablemente porque el descenso de perceptores del PJJHD se debió también a una recomposición del empleo.⁸

En suma, durante este período los programas de empleo transitorio continuaron siendo centrales para el manejo de la conflictividad social y, por ello, siguieron la dinámica de la relación buscada por el gobierno para con las organizaciones sociales de trabajadores desocupados. La creación de estas herramientas puso de relieve la voluntad del gobierno de acotar la participación de las organizaciones sociales en la gestión de los recursos asistenciales, tanto como de reducir su poder de condicionamiento político, aunque sin opacarlas por completo (Logiudice, 2011). Por otro lado, durante ese lapso, el vínculo del gobierno nacional con los grupos piqueteros tendió a estabilizarse debido a la participación subordinada de las organizaciones sociales, en especial, aquellas más entroncadas con el peronismo, que comenzaron a identificarse progresivamente con el discurso y con las políticas del nuevo gobierno.

⁶ Entre 2005 y 2006 el descenso promedió el 13% y, entre 2007 y 2009, alcanzó valores cercanos al 31% anual, conforme surge de las respectivas Cuentas de Inversión.

⁷ Así, por ejemplo, entre 2007 y 2008 el número de beneficios mensuales abonados en el marco del PJJHD descendió en 3.591.444, mientras que el incremento del PFIS se dio en 1.322.549 y el ScyE alcanzó los 275.431 beneficios, según datos de las Cuentas de Inversión.

⁸ Entre el primer trimestre de 2007 y el último de 2008, la desocupación pasó del 9,8% al 7,3%.

ELECCIONES, INESTABILIDAD DE INGRESOS Y RETERRITORIALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA

A partir de 2007 y luego de un período de crecimiento sostenido, la economía comenzó a desacelerarse, de la mano de la detención del proceso de creación de empleo. A ello se sumaron los efectos de la crisis capitalista mundial que emergió en 2008. Esta situación reavivó la conflictividad protagonizada por los sindicatos, cuya recomposición había sido impulsada por el crecimiento del empleo que había seguido a la salida de la Convertibilidad.

Sin embargo, la asistencia social no experimentó grandes transformaciones hasta que se produjo la derrota del oficialismo en las elecciones legislativas de 2009. Aunque las transferencias monetarias adquirieron un peso cada vez mayor, los programas de empleo transitorio seguían hegemonizando la asistencia social.⁹ Asimismo, si bien la asistencia se expandió de modo importante durante el período, especialmente de la mano del crecimiento de las pensiones no contributivas,¹⁰ los programas asistenciales continuaban orientados a quienes habían sido perceptores del PJJHD, el que, por lo demás, evidenciaba una continua depreciación del poder adquisitivo de los montos transferidos.

La nueva coyuntura política puso de manifiesto la existencia de deudas en materia social y de limitaciones en las políticas socio-asistenciales existentes (Logiudice, 2011, 2017a, 2018). El diagnóstico gubernamental señalaba que las mejoras registradas hasta entonces en el desempeño del mercado de trabajo resultaban insuficientes para contrarrestar el proceso de precarización de la fuerza laboral.¹¹

En el nuevo escenario político, la primera respuesta del gobierno consistió en la creación de un programa de empleo subsidiado organizado bajo forma cooperativa. Con la creación del *Prist-at*, el gobierno buscaba llegar a la población que se encontraba no solo en condiciones de pobreza, sino a aquella cuya situación era vista como lindante con la marginación y la desafiliación social. El objetivo era, a la vez,

⁹ Previo a la creación de la AUH, el PJJHD pagaba el 29,8% de los beneficios que había llegado a abonar en 2003, es decir, el año de mayor crecimiento del programa. Asimismo, el número de beneficios del SCYE venía en ascenso, llegando aproximadamente al millón de beneficios mensuales.

¹⁰ Entre 2003 y 2008, las PNC pasaron de 330.216 a 660.705, de acuerdo con la Cuenta de Inversión (2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008).

¹¹ Para 2010 el empleo asalariado no registrado alcanzaba al 35% de los asalariados. Paralelamente, el desempleo se ubicaba en el 9,1%.

tanto la mejora de los ingresos de esta población como el fortalecimiento de su nivel de adhesión política.¹²

El programa se crea en el 2009 justamente en un momento de estancamiento del empleo, de amesetamiento, de no crecimiento, de riesgo a la caída, por la crisis. [...] el “Argentina Trabaja” tenía un componente muy fuerte de excluidos. De excluidos, muchos problemas de adicciones, de abandonos, más allá del núcleo de desempleados que no pudieron acceder a un trabajo por falta de calificación, porque había otros componentes que no permitían que ese grupo pudiera tener un trabajo formal. (G.A., técnico, Ministerio de Desarrollo Social, comunicación personal, mayo 2019).

El *Prist-at* consistía en un subsidio bancarizado destinado a los desocupados sin ingresos familiares formales ni prestaciones jubilatorias que, además, no participaran en programas sociales. Inicialmente, la cuantía de la transferencia fue más significativa que aquella de los programas previos (Logiudice, 2017a; 2018; 2019). Asimismo, el programa brindaba a los receptores una obra social extensiva a su grupo familiar y los incluía en el sistema jubilatorio, lo que implicaba, si no el fin de la precariedad, al menos, la mejora en las condiciones de trabajo que caracterizaban a los planes de empleo transitorio. Los beneficiarios, a su vez, debían integrarse a una cooperativa de trabajo y participar de la realización de alguna obra de infraestructura social de baja o mediana complejidad en barrios carenciados. También recibían una capacitación laboral, que incluía tópicos relacionados con el cooperativismo, pudiendo también realizar acciones de terminalidad educativa.

El Plan otorgaba fuerte participación a los municipios, que debían planificar las obras e inscribir a los postulantes, al tiempo que el Ministerio de Desarrollo Social estaba a cargo de las tareas de financiamiento, capacitación y supervisión del programa. El poder delegado a los municipios procuró fortalecer el alineamiento político de las autoridades locales con el gobierno nacional, después de un proceso eleccionario que había sembrado dudas acerca de la lealtad política de los intendentes (Logiudice, 2011).

El protagonismo asignado a los municipios generó el rechazo de las agrupaciones sociales, tanto aquellas opositoras como las afines. Unas y otras confluyeron en protestas, reclamando la inclusión de sus integrantes como “beneficiarios” del

¹² Los estudios acerca de la población perceptora indican que esta reunía las características prototípicas de los hogares pobres, tales como el bajo nivel educacional, ya que el 20,6% solo alcanzaba el nivel primario incompleto y el 57,2%, el secundario incompleto (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 198). También se evidenciaba la fuerte incidencia de la problemática laboral, ya que seis de cada diez cooperativistas no poseían experiencia en el desempeño de oficios o profesiones (Ministerio de Desarrollo Social, 2010: 199).

programa.¹³ En respuesta, el gobierno nacional decidió reformular el plan con el lanzamiento de la denominada “etapa provincial”, que habilitaba a las organizaciones sociales en unidades ejecutoras del programa (Logiudice, 2011). De esta forma, se deduce que, pese a la mejora progresiva y relativa que habían experimentado las condiciones socioeconómicas a partir de mediados de la década de 2000, el territorio continuó siendo un lugar privilegiado para la gestión de la subsistencia y la reproducción de la vida de los sectores populares y, por ende, un espacio central de disputa y construcción política

Como otras acciones previas, finalmente el Prist-at adquirió una forma de intervención sobre la población pobre con un doble carácter: por un lado, aquella destinada a atender a la población social y políticamente organizada que contaba con mecanismos de diálogo con el Estado nacional y, por el otro, dirigida a individuos aislados, sin lazos sociales de compromiso mutuo, que se gerenciaba a nivel municipal (Logiudice, 2011; 2017a).

El programa se llevó a cabo en el Conurbano bonaerense y en algunas regiones del interior del país, discrecionalmente seleccionadas (Logiudice, 2017b). Esto obedecía a la voluntad del gobierno de hacer uso de él como modo de fortalecer su estructura política territorial, descuidada por los programas asistenciales implementados desde mediados de la década. Para garantizar el éxito de esta estrategia, el Ministerio de Desarrollo Social estableció responsables políticos en cada territorio. Ellos debían fungir como interlocutores de las autoridades municipales y de las organizaciones sociales participantes, cuya relación mutua se caracterizaba por la existencia de permanentes tensiones (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Natalucci, 2012; Logiudice, 2011, 2017a).¹⁴

Esta prioridad política se tradujo en términos presupuestarios, ya que el Programa pasó a representar el 21,7% del presupuesto ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social en 2009. En materia prestacional, el Prist-at alcanzó un número aproximado de 200.000 perceptores, que fueron incorporados a más de 6.200 cooperativas

¹³ De hecho, algunas de estas organizaciones habían alentado la creación de herramientas de intervención de índole cooperativa como forma de subsidiar el trabajo de sus integrantes, iniciando la problematización de lo que más tarde sería la demanda del salario social (Natalucci, 2012), que se analiza en el apartado siguiente.

¹⁴ Un funcionario de la época indicaba que “de alguna manera, somos los garantes de que ni unos [los grupos piqueteros] ni otros [municipios] confronten. [...] Lo que buscamos no es minimizar [la disputa] ni superarla, pero sí creemos que hay acuerdos políticos superiores [...]. Por supuesto que siempre después viene la disputa de qué te doy, qué no te doy, qué cuánto va”. A.G., Funcionario político, Ministerio de Desarrollo Social, comunicación personal, 2009.

(Arcidiácono *et al.*, 2014). Así, aunque los planes de este tipo habían comenzado a implementarse desde la etapa previa, el *Prist-at* alcanzó una dimensión y una continuidad temporal que permiten conceptualizar a esta etapa como “un boom de cooperativismo bajo programas” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

Además de afianzar la estructura político-territorial, el gobierno valoraba los *beneficios* que el plan reportaba a los propios trabajadores, principalmente, la regularidad en la percepción de la remuneración, como modo de contrarrestar la desafiliación social de los sectores populares. Por otro, los funcionarios destacaban que la medida permitía establecer hábitos de disciplina laboral, tales como la asistencia, que eran vistos como elementos que permitían la inclusión social de la población “desafiliada”. El gobierno consideraba el Plan como “una preparación para salir al mercado después”,¹⁵ aspirando a que la cooperativa pudiera independizarse gracias a una futura contratación por empresas privadas. De este modo, el tinte “emprendedorista” se inscribía en una estrategia que reforzaba el carácter asociativo y, por ende, colectivo de la política social.

En suma, el *Prist-at* volvió a consolidar la lógica de negociación de cuotas de planes con las organizaciones sociales, generalizada durante la crisis, que también renovó la vigencia de las intervenciones ligadas al empleo. Se trató de un proceso de inclusión subordinada de las organizaciones sociales, incorporación que no resultó decisiva para la fijación de las líneas de intervención en materia de política social asistencial.

LA AUH Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA AL PRECARIADO

Implementada meses después del *Prist-at*, la AUH propuso brindar una transferencia monetaria para los hijos menores de 18 años y los discapacitados sin restricción de edad, a los progenitores desocupados o en condiciones de informalidad laboral, condicionadas al cumplimiento de acciones educativo-sanitarias, a cargo de la madre. La nueva prestación fue concebida como una extensión de las asignaciones familiares ya existentes para los trabajadores formales, por lo que su implementación recayó en las instituciones de la seguridad social.

La prestación dispuso un límite máximo de cinco niños perceptores por hogar. También planteó restricciones de acceso para los trabajadores no registrados cuyos salarios superaran el SMVM, así como para los trabajadores autónomos y monotributistas de

¹⁵ Integrante de la Federación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina, comunicación personal, noviembre de 2011.

las categorías más altas, a la vez que impidió el acceso a grupos poblacionales específicos (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

En sus inicios, la creación de la AUH generó tensiones con las organizaciones sociales, debido a la merma de recursos susceptibles de ser intermediados. No obstante, la gran aceptación social que tuvo la medida, en especial entre los sectores populares, sumada a la persistencia de los planes de empleo de formato cooperativo, permitieron al gobierno sostener una relación relativamente armónica con las organizaciones sociales.

La universalización de la Asignación por hijo les quita a muchos, parte de su manejo territorial. Y, por otro lado, [el PRIST-AT] un recurso que, obviamente, los intendentes no se lo abren fácilmente a los grupos. Esto es parte de la disputa. Entonces nosotros mediamos entre estas relaciones entre los grupos piqueteros y los Municipios, fundamentalmente en el Conurbano. (A.G., funcionario político, Ministerio de Desarrollo Social, comunicación personal, 2009)

La Asignación entrañó modificaciones de peso en la política social, ya que instituyó como beneficiaria a la totalidad de la población capaz de cumplir con los requisitos, aboliendo cupos de acceso y las fechas límite de inscripción. Por este motivo, el programa se masificó prontamente, alcanzando aproximadamente a tres millones y medio de niños, niñas y adolescentes, es decir, superando ampliamente el alcance de los programas previos (Logiudice, 2017a, 2018, 2019). A su vez, la nueva medida permitió cubrir a buena parte de la población pobre, amparando al 70% de los niños en esa condición, al tiempo que la suma de los regímenes contributivos y no contributivos conllevaba la cobertura del total de los niños y niñas del país (Bertranou, 2010: 45).

La supresión de los cupos y límites de acceso permitió revertir el carácter discrecional de los procesos de selección de la población beneficiaria (Logiudice, 2016, 2017a, 2019). Como bien indican Arcidiácono, Barrenechea y Straschnoy, el Programa produjo una universalización al interior de un “universo focalizado” (2011: 11). Ello implicó una transformación cualitativa sin precedentes, que se complementó con la eliminación de las fechas prefijadas de finalización de los programas y otorgó perdurabilidad a la política asistencial. Todos estos cambios moldearon la intervención como un derecho que, como tal, se convirtió en puntal de un proceso más amplio de “aseguración de la asistencia social” (Logiudice, 2017a; 2018; 2019). Sin embargo, el programa se dirigió a la población en condiciones de pobreza, de modo tal que el 84%

de los beneficiarios pertenecía a los 2 quintiles de menores ingresos (Anses-Ministerio de Desarrollo Social-Unicef, 2017: 28).¹⁶

Esta considerable ampliación de la cobertura refleja el reconocimiento del Estado de su responsabilidad en atender sistemática y permanentemente a las poblaciones que hasta ese momento no estaban amparadas por la protección social o lo estaban en forma esporádica, en especial, los trabajadores informales que, aunque habían participado de los programas previos, especialmente aquellos que habían alcanzado altos niveles de masificación (como el PJJHD), lo habían hecho desbordando los marcos normativos de los programas (Logiudice, 2019). Asimismo, la extensa cobertura de la AUH implicó el “triunfo” de las transferencias monetarias condicionadas como herramienta privilegiada de intervención socio-asistencial y escindida de la contraprestación laboral. De esta forma, Argentina se puso a tono con el contexto regional, aunque las diferencias en las formas de intervención de los restantes países de la región fueron significativas, en particular, la ausencia de formato “programático” de la AUH, así como la desvinculación de la AUH del financiamiento externo (Logiudice 2017a, 2018, 2019).

Ahora bien, en términos de ingresos para las familias, aunque la AUH representó una actualización respecto de los programas previos, conservó un carácter paliativo que fue reconocido tanto por las autoridades como por la documentación institucional del Programa (Logiudice, 2017a; 2018; 2019).¹⁷ Este carácter se reflejó en los montos transferidos, los que representaron porcentajes similares a los de programas previos, más ajustados a la modalidad de composición de las familias pero limitados desde el punto de vista de las Canastas Básicas Alimentaria y Total (Logiudice 2017a, 2018, 2019). Los montos también fueron bajos como resultado de las incompatibilidades establecidas con la participación en otros programas de transferencias monetarias (excepto el Prist-at) y en la imposibilidad de percibir otros beneficios (como los subsidios por nacimiento y adopción) (Logiudice, 2017a; 2018; 2019).

¹⁶ El vínculo entre la nueva medida de gobierno y la población en condiciones de precariedad e informalidad laboral salta rápidamente a la vista. El análisis de los hogares perceptores permite observar que estos concentran las situaciones ocupacionales más difíciles, ya que aproximadamente dos tercios se desempeña como asalariado en puestos no registrados por la seguridad social (Cetrángolo, Curcio, Goldschmit y Maurizio, 2017: 81) y el 70% tiene un nivel de instrucción menor a secundaria completa (Maurizio y Monsalvo, 2017: 130).

¹⁷ El Decreto n° 1602/09 indicaba que “forzoso es decirlo, esta medida por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza”.

La limitada pretensión respecto de los resultados esperados de la AUH se correspondía con el modo en que el kirchnerismo había interpretado la política social a partir de 2003, según la cual la creación de empleo (más que su calidad) era considerada como mecanismo por excelencia de provisión de la inclusión social. En este caso, la consecuencia de esta concepción fue la falta de impacto sustantivo en términos de reducción de la pobreza, más allá de su masividad (Arceo, González, Mendizábal y Basualdo, 2010). A su vez, estas limitaciones relativizaron el impacto de la asistencia sobre el mercado de trabajo, dando continuidad a la política de activación de la fuerza de trabajo, en especial de los varones, considerados como “proveedores” esenciales del hogar (Logiudice, 2017a; 2018). Sin embargo, aun sin tener efectos significativos en términos de reducción de la pobreza, la AUH permitió estabilizar los ingresos en forma más duradera y sistemática (Logiudice, 2017a; 2018; 2019), transformándose en un instrumento de “seguridad económica” (Bertranou y Maurizio, 2012: 1).

LA EVOLUCIÓN DE LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES BAJO EL ÚLTIMO PERÍODO KIRCHNERISTA

En los años subsiguientes, el gobierno kirchnerista produjo transformaciones en las líneas de intervención mencionadas, ampliando el tipo y alcance de las transferencias monetarias condicionadas. En el caso particular de la AUH, se destaca la creación de la Asignación Universal por Embarazo (AUE) ocurrida en 2011. Asimismo, en 2015, con el objeto de preservar el poder adquisitivo de la AUH se aprobó la Ley 27.160, que estableció la movilidad de las prestaciones. El monto de la AUH experimentó incrementos nominales de carácter anual, mientras que en términos reales el poder adquisitivo de la prestación se mantuvo constante, con una ligera tendencia al alza.¹⁸

En el ámbito de la Anses, otra iniciativa destacable fue la creación del Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar) en 2014. La transferencia era otorgada a los jóvenes de entre 18 y 24 años, provenientes de familias vulnerables, cuyos integrantes se encontrasen desocupados o se desempeñasen en el ámbito de la economía informal. Era entregada a cambio de la realización de actividades educativas y/o de formación (escolaridad, estudios universitarios o capacitación laboral), y de la realización de controles de salud.¹⁹

¹⁸ Si se sigue el Índice de Precios oficiales, el incremento se estima en el orden del 112% (de \$180 a \$383), pero si se sigue el IPC extraoficial elaborado por Cifra, por ejemplo, el incremento real fue del 7% (de \$180 a \$193).

El Decreto estableció un régimen de incompatibilidades en virtud del cual ni el perceptor ni su grupo familiar podían tener ingresos formales o informales superiores al SMVM. Tampoco era compatible con una pensión contributiva o no contributiva superior a este ni con la percepción de planes sociales, por lo cual el Programa evidenció la preocupación que ya demostraba la AUH por la limitación de los montos transferidos. Por este motivo, su participación presupuestaria fue también bastante magra.²⁰

El Prist-at también experimentó modificaciones importantes, en especial, a partir de 2012, cuando se incorporaron remuneraciones adicionales por presentismo y productividad, que supusieron la asunción de lógicas propias del trabajo asalariado, alejadas de los principios de la economía social (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). Otros cambios importantes apuntaron a que las cooperativas comenzaran a tener un perfil más productivo.²¹ Los gobiernos municipales empezaron a realizar las compras destinadas a las cooperativas, lo que implicó en los hechos la desaparición de las organizaciones sociales en tanto que Unidades Ejecutoras del Programa y su subsunción administrativa pero también política en la estructura municipal.

Al principio la intención era esa. Después obviamente la tensión política hizo que se empezara a abrir para algunos movimientos, caso CTA, caso estos movimientos muy duros, digamos MTR, Polo Obrero. Para desactivar el grado de conflictividad se les empezó a dar pequeñas unidades para que pudieran seguir administrando el programa. Pero, por ejemplo, lo que era el Evita quedó incorporado en los entes ejecutores de los municipios. (G.A. Técnico-Asesor, Ministerio de Desarrollo Social, comunicación personal, 2019)

Otro cambio importante fue la creación en 2013 del componente Ellas Hacen. Inicialmente estaba destinado a las mujeres Jefas de Hogar monoparentales desocupadas, que percibieran la AUH, preferentemente con tres o más hijos a cargo, menores de 18 años o discapacitados, o que sufriesen violencia de género, o bien que viviesen en barrios emergentes de extrema vulnerabilidad.²² Promovía la realización de actividades de capacitación y de terminalidad educativa para lo cual las mujeres debían incorporarse a las cooperativas de trabajo. Esta creación fue el resultado de una nueva ola de preocupación del gobierno en torno de la población en condiciones

¹⁹ Dto. 84/2014. Al igual que en el caso de la AUH, el 80% se abonaba mensualmente y el 20% restante se liquidaba una vez certificada la escolaridad.

²⁰ En 2014 acaparó el 0,66% del presupuesto ejecutado de Anses y el año siguiente, el 1,27 (Logiudice, 2017b).

²¹ Ellos fueron la reducción del número de integrantes de las cuadrillas, así como la reformulación del sistema de módulos de obra.

²² Resolución N° 2176/13.

de pobreza, a la que, se suponía, la asistencia y el propio Programa no estaban llegando.

Como resultado de los cambios introducidos y tal como se observa a continuación, el *Prist-at* creció notablemente. Asimismo, la cantidad de personas incluidas en actividades de terminalidad educativa pasó de 35.559 a 245.536, entre 2009 y 2015 (Logiudice, 2017b). Esta forma de contraprestación se volvió entonces una característica central de los programas asistenciales.

Cabe señalar que, como advierten Arcidiácono y Bermúdez (2018a), el componente *Ellas Hacen* adquirió una forma de funcionamiento diferente al resto del Programa, ya que las mujeres no fueron incluidas en cooperativas propiamente dichas sino en las denominadas “pre-cooperativas”, orientadas al “fortalecimiento del capital humano” por la vía de la formación y la capacitación. En este sentido, dichas autoras consideran que el Programa se proponía crear soluciones complementarias a las transferencias monetarias condicionadas. Desde el punto de vista adoptado por este trabajo se considera que, más allá de este proceso de hibridación, esta actividad de capacitación, siempre que exija el cumplimiento de una cantidad de horas diarias, desempeña una función similar a la contraprestación, en términos de política de activación.

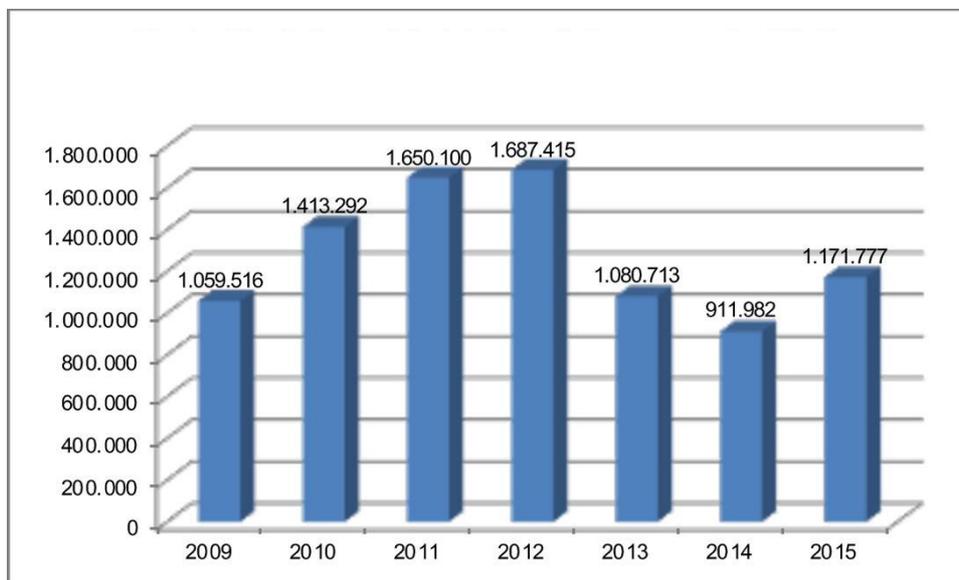
En términos presupuestarios, entre 2011 y 2015, los recursos erogados por el Programa aumentaron el 163%. No obstante, a partir de esa fecha, el *Prist-at* redujo de modo importante su participación en el gasto del Ministerio de Desarrollo Social. En los años subsiguientes, el gasto devengado continuó su ritmo descendente y, a partir de 2013, se estabilizó en torno del 10% del gasto del área. Asimismo, el valor de la transferencia se depreció. Tal como señalan Arcidiácono y Bermúdez (2015), la representatividad del subsidio respecto del SMVM pasó del 85% al 50% en 2005. De igual modo, si bien una medición efectuada con el IPC arroja un valor constante del subsidio, la misma medición efectuada con el IPC Oficial arroja un descenso del 50% del valor real.²³

Paralelamente, los programas de empleo transitorio siguieron vigentes en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Así, por ejemplo, la cantidad de perceptores del SCyE fue en aumento hasta 2012, período en el que se incrementó en el 59%.

²³ En términos nominales, el subsidio total ascendió de \$1200 a \$2600 entre 2009 y 2015. En términos reales, pasó de \$1200 a \$1190, medido con el IPC Oficial. La medición alternativa arroja el paso de \$1200 a \$570.

Luego de esa fecha, el Programa se achicó relativamente para luego volver a crecer superando el nivel del primer año.

Gráfico 1: Evolución de la cantidad de beneficios mensuales SCyE. Años 2009-2015



Fuentes: Cuentas de Inversión 2009 a 2015.

Así, las transformaciones ocurridas en la segunda presidencia de Cristina Kirchner apuntaron a ampliar todavía más el alcance de la asistencia, en este caso, alcanzando a grupos poblacionales específicos, en general, ubicados fuera del mercado de trabajo, a los que la protección social no estaba llegando. De este modo, durante el período se observa la persistente vigencia de los programas de empleo, aunque en este caso parcialmente enfocados en la realización de actividades diarias de índole educativa o de formación más que a la inserción laboral, tal como ya ocurría con el SCyE.

Otro dato relevante del período se vincula a la necesidad de dar respuesta a la creciente feminización de los planes de empleo, situación que resulta tanto de la voluntad de las mujeres de integrarse al mercado de trabajo como a la necesidad de las mismas de ampliar su fuente de ingresos y su imposibilidad de hacerlo obteniendo una mejor inserción en el mercado de trabajo. Ello da cuenta de la insuficiencia de los montos de los programas que habían sido creados previamente, incluso de la AUH, aun cuando la misma había implicado una “aseguración de la asistencia” recibida por los sectores populares. Las nuevas prestaciones creadas siempre fueron limitadas desde el punto vista del monto percibido y estuvieron sujetas a incompatibilidades que garantizaron su escasa cuantía, lo que dio lugar a la continuidad de la política de

activación sobre los sujetos en condiciones de insertarse en el mercado de trabajo (Logiudice, 2017b).

En esta etapa también se destaca el intento del gobierno kirchnerista de acotar el campo de acción de los movimientos sociales con el fin de restringir su autonomía y articular su dinámica a la de los restantes actores del territorio, en especial, los municipios. Así, si bien las organizaciones continuaron teniendo presencia relevante al interior de las estructuras de la asistencia, la novedad consistió en su integración a las estructuras municipales. Ello se dio aun cuando, en paralelo, una parte importante de las organizaciones sociales confluyeron desde 2011 en la formación de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Este proceso habla no solo de una nueva modalidad de gestión de la asistencia, sino también de un cambio en las formas de estructuración de la política territorial del gobierno, que consiguió saldar, cuanto menos en parte, las disputas entre las organizaciones sociales más afines y las autoridades de los municipios. Ahora bien, más allá de los cambios históricos, la participación subordinada de las organizaciones formó parte de una estrategia de incorporación de las demandas de los sectores populares y, por consiguiente, de la integración de los mismos al proyecto político del gobierno kirchnerista.

EL ADVENIMIENTO DEL GOBIERNO DE CAMBIEMOS: LA EXTENSIÓN MODULADA DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS Y EL FIN DEL COOPERATIVISMO FORZADO

La llegada al gobierno de Mauricio Macri, enrolado en la centro-derecha, se tradujo en medidas que rápidamente tendieron a beneficiar a los sectores económicos más concentrados, en detrimento de la situación de las capas populares. Entre ellas, se contaron la realización de una devaluación monetaria y la eliminación de los subsidios a las tarifas de los servicios públicos que hasta ese momento efectuaba el Estado nacional, lo que se tradujo en un proceso inflacionario que deterioró prontamente el salario real de los trabajadores. Luego, la apertura de las importaciones y la caída del consumo que alentó el nuevo plan económico produjeron una incipiente destrucción de puestos de trabajo (Logiudice, 2017b).²⁴

La nueva gestión presidencial introdujo dos modificaciones importantes en materia de política social. En abril de 2016 el gobierno decidió dar lugar a una demanda de

²⁴ Según el Instituto de Estadística y Censos, la tasa de desocupación pasó del 5,9% en el segundo trimestre de 2015 al 9,2% en el primer trimestre de 2017. Aunque descendió en los dos últimos trimestres de 2017, a lo largo de 2018, el desempleo se mantuvo alrededor del 9%. La pobreza y la indigencia, por su parte, subieron notablemente en 2018, alcanzando el 32% y el 6,7% de las personas en 2018.

analistas de políticas sociales y dirigentes políticos, ampliando la cobertura de las asignaciones familiares para incorporar a los niños y niñas hijos de los trabajadores por cuenta propia de escasos recursos que no eran perceptores del Monotributo Social. El incremento de la cobertura se produjo mediante la ampliación del sistema de asignaciones familiares tradicionales.²⁵

Asimismo, la nueva normativa ordenó revisar el régimen de incompatibilidades establecido para la AUH, de forma tal de permitir la participación de los titulares en los diferentes programas de empleo.²⁶ De este modo, el nuevo gobierno no solo no desmontó la nueva prestación, sino que la sostuvo, ampliando parcialmente sus alcances y haciendo lugar a los reclamos de los analistas especializados. Al mismo tiempo, esta medida puso en evidencia la pretensión de dar continuidad a la implementación de planes de empleo transitorio, en forma paralela a las transferencias monetarias condicionadas.

Posteriormente, el gobierno comenzó a llevar a cabo, en conjunto con organizaciones como Unicef, operativos de extensión de la cobertura de la AUH tendientes a reparar los “errores de exclusión”, es decir, incluir a los niños y niñas, habitantes de provincias como Chaco, Tucumán y Salta que, a pesar de reunir los requisitos, no habían sido incorporados al Plan.²⁷ Según información de Unicef, desde 2017, mediante este trabajo conjunto de esa organización y Anses, se habrían incorporado al Programa aproximadamente 12.000 niños.²⁸ Según información institucional de Anses, en agosto de 2018 la cantidad de perceptores de la AUH había pasado de 3.537.663 a 4.728.261. Ello supuso un incremento de 34% entre 2015 y 2018,²⁹ por lo que la masividad continuó siendo uno de los rasgos distintivos del programa.

El monto de la prestación, en cambio, experimentó un nuevo deterioro, el que alcanzó aproximadamente el 23%, tal como se evidencia en el gráfico que a continuación se expone.

²⁵ Según información de la Anses, las asignaciones por hijo (incluyendo trabajadores activos, pasivos y beneficiarios del seguro de desempleo) aumentaron en 178.137 y las asignaciones por hijo discapacitado en 15.122.

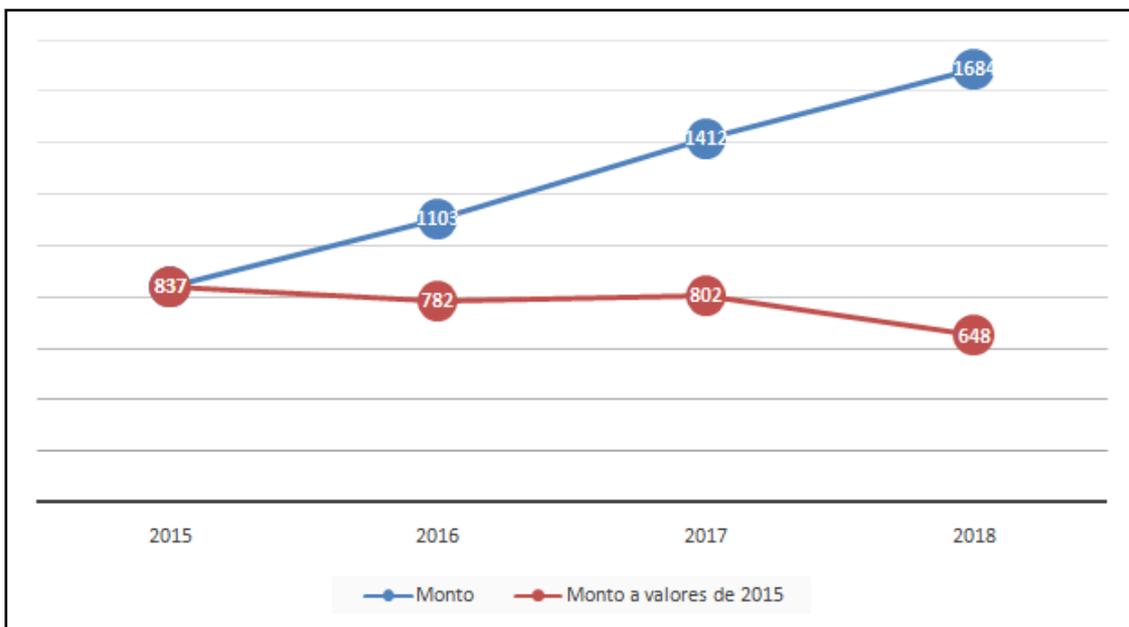
²⁶ Art. 11° del Dto. 593/2016.

²⁷ Al respecto, ver la intervención de la Directora de Unicef Argentina en las jornadas realizadas por Anses del 18 al 19 de octubre de 2018. Asignación Universal por Hijo: presente y futuro del derecho de la niñez”.

²⁸ <https://www.unicef.org/argentina/que-hace-unicef/inclusion-social-y-monitoreo/extendiendo-la-asignación-universal-por-hijo>.

²⁹ Intervención de Emilio Basavilvaso, en las jornadas realizadas por Anses del 18 al 19 de octubre de 2018. Asignación Universal por Hijo: presente y futuro del derecho de la niñez”.

Gráfico 2. Evolución de monto real de la AUH según IPC oficial



Fuente: elaboración propia sobre la base del IPC.

Finalmente, otro proceso reciente que merece atención es el desmantelamiento del Plan Progresar. Ya en 2016 el presupuesto asignado al Programa había caído tanto en términos absolutos como relativos, pasando del 1,30 al 0,05%.

El devenir de los programas de empleo fue, por el contrario, más errático. En el caso del Prist-at, el Plan experimentó tres oleadas de reformas. En primer término, el gobierno se propuso cerrarlo, puesto que se lo consideraba como una intervención asistencial fuertemente ligada a la gestión anterior. No obstante, esta pretensión se develó imposible en un contexto de presión encabezada por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular, que reunía tanto a organizaciones sociales nacidas del movimiento piquetero cuanto a sectores ligados a la Iglesia Católica. En los hechos, entonces, crecieron tanto el número de perceptores como el número de cooperativas participantes (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b).

La CTEP demandaba la aprobación de una Ley de Emergencia Social. El proyecto de ley original proponía la declaración de la emergencia alimentaria y social, en respuesta al ascenso del desempleo y la pobreza. Para atender estas problemáticas se demandaba la creación de un millón de puestos de trabajo en el marco del Prist-t. También reclamaba la implementación de un salario social complementario, además de un incremento mensual del 15 por ciento de las asignaciones (Logiudice, 2017b).

Como consecuencia, el gobierno reorientó sus objetivos y promovió una desarticulación del componente asociativo del Prist-at, argumentando que “la participación de Cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión de las personas físicas que la integran”.³⁰ En consecuencia, el Plan pasó así a estar orientado a subsidios para la realización de actividades de formación, desarrolladas mediante cursos teóricos y tareas comunitarias realizadas en entes ejecutores, encabezando lo que Arcidiácono y Bermúdez (2018b) definen como un “giro capacitador”.

Además del subsidio personal para capacitación, la nueva reglamentación del Programa fijó una serie de incentivos complementarios: por presentismo (para la concurrencia a actividades de capacitación), por participación en proyectos de mejoramiento y construcción, por capacitación y formaciones especiales e incentivo por coordinación de tareas de fortalecimiento. Si bien algunos de los incentivos (como presentismo) ya existían, la multiplicación de los mismos tendió a expresar una reorientación más “eficientista” de la gestión del programa (Logiudice, 2017b).³¹

La reforma del Programa también incluyó cambios en el componente Ellas hacen, al que se buscó dar un “nuevo abordaje”. En este orden se definieron dos líneas de acción. La primera era la formación integral, que incluía un curso de “Herramientas para el Mundo del Trabajo” así como capacitaciones en oficios, diplomaturas y estudios superiores. El segundo eje de intervención era las prácticas socio-comunitarias. De esta forma, a partir de la nueva versión del Componente, las mujeres se alejaron todavía más del desarrollo de actividades productivas (Logiudice, 2017b).

Luego de estos cambios iniciales, el gobierno intentó, en 2017, reorientar los programas en un sentido “productivo”. Sobre la base del antiguo Programa de Inserción Laboral, el gobierno establecía la posibilidad de que los perceptores del Prist-at y de los restantes programas del Ministerio de Trabajo u otras carteras (SCyE y Progresar incluidos) que se incorporasen a un empleo en el sector privado continuasen recibiendo una ayuda económica mensual por el Estado. La transferencia efectuada revestía carácter de subsidio al empleo y podía ser contabilizada por los

³⁰ Resolución N° 592, del 26 de mayo de 2016.

³¹ En este sentido, vale recordar que el discurso del nuevo gobierno señala que el programa “busca poner a la persona en el centro del programa” y “agregar criterios de éxito” a este (Ministerio de Desarrollo Social, 2017a).

empleadores como parte de la remuneración laboral,³² con una duración total de 24 meses.

El fracaso de este programa, denominado informalmente Plan Empalme, condujo al gobierno a subsumir en 2018 el Plan Hacemos Futuro, al *Prist-at*, incluyendo al componente *Ellas Hacen*. De esta forma, el Programa dejó de exigir una contraprestación laboral para concentrarse en la realización de una actividad de capacitación o terminalidad educativa. A ello se agregaba la necesidad de que los titulares efectuasen la actualización de datos en Anses tres veces al año. El Programa establecía como prioritario el acceso al programa de aquellas personas que tuviesen hijos con discapacidad, fuesen víctimas de violencia de género, de trata de personas o explotación sexual y también a las mujeres con tres o más hijos.

Como consecuencia de estas transformaciones desaparecieron los entes ejecutores, así como la realización de obras.

¿Cuál es la gran diferencia entre la “Argentina trabaja” y el “Hacemos futuro”? El “Argentina trabaja” era asociativo y era colectivo y era una mirada de una búsqueda de soluciones y alternativas colectivas y esto es una mirada absolutamente individual, sos vos y el ministerio, lo que vos cumplís, se lo demostrás al ministerio y el ministerio te sigue pagando. Es capacitación en lo que quieran. Mientras sea un ente que te pueda dar una certificación capacitate donde quieras [...] con eso tenés garantizada tu asignación. (Testimonio S.C., técnica, Ministerio de Desarrollo Social, comunicación personal, 2019).

De esta forma, las modificaciones experimentadas por el Programa se tradujeron en una desarticulación de la relación establecida por los perceptores, tanto con las organizaciones sociales como con los municipios. Más aun, el programa produjo la desinscripción de la inserción territorial del Programa. Mientras que el vínculo con los titulares es asumido por Anses, que se convierte en “ventanilla única” de acceso a los programas sociales. En palabras de una técnica entrevistada:

ahora la gente quedó a la buena de Dios, porque el único vínculo que tienen los titulares con el ministerio es a través del teléfono. Están la mesa de ayuda y el 0800. El 0800 es el *call center* del Ministerio, donde nadie le va a dar demasiada respuesta más que la cosa más básica. Y en la mesa de ayuda la función es limitada, ya que se toman denuncias para que después el área de control y transparencia las trabaje. (S.C., técnica, Ministerio de Desarrollo Social, comunicación personal, 2019).

El testimonio precedente permite visualizar los efectos del desmantelamiento del programa en términos de estructura territorial, lo que se acompaña de un relevamiento

³² Dto. 304/17.

de los controles en materia de contraprestación, de cuya realización el Ministerio se desentiende.

La creación de este Programa generó tensiones con algunos municipios, cuya modalidad de resolución dependía del signo político del gobierno local. También surgieron controversias con los movimientos sociales, aunque no alcanzaron a poner en cuestión su implementación. Ello se debió a la creación que había tenido lugar años antes del denominado Salario Social Complementario.

Hubo municipios que llamaban diciendo “¿Vos me estás diciendo que me vas a dejar sin empleados?” Si, secretario de producción de un municipio de la provincia. Lo que pasa es que hay muchísimos distritos que están gobernados por Cambiemos, con lo cual. [...] ¿Que hizo el intendente de Cambiemos? Los echó. [...] De todas maneras muchos municipios lo que han hecho es un acuerdo con algunas cooperativas que funcionan y los absorbieron pagándoles unos mangos. (S.C., técnica, Ministerio de Desarrollo Social, comunicación personal, 2019).

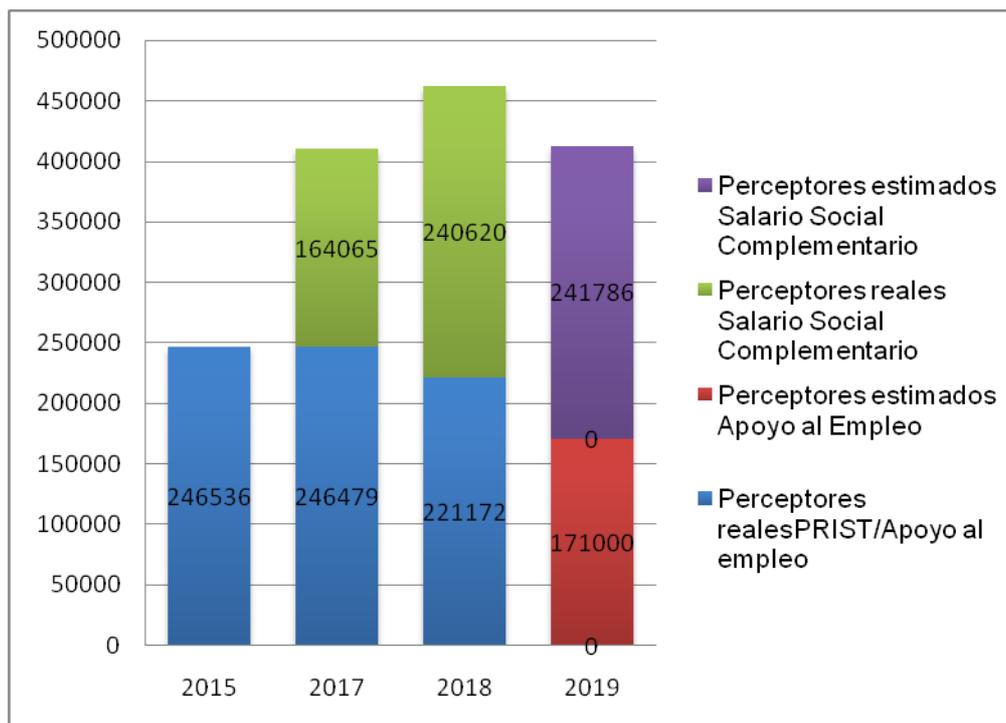
Las marchas y contramarchas mencionadas coincidieron con la implementación del Salario Social Complementario emergente del proyecto de ley de Emergencia Social promovido por la CTEP. Aunque generó resistencia en amplios ámbitos del gobierno y en aquellos sectores ligados al empresariado, el mismo se aprobó a fines del año 2016 y se reglamentó en febrero de 2017,³³ en el contexto de difusión de datos actualizados de pobreza. La ley creaba el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social, integrado por representantes de los Ministerios de Trabajo, Desarrollo Social y Hacienda y representantes de las organizaciones sociales, y a cargo de distribución de los fondos públicos destinados a los trabajadores de la economía social. También se institucionalizaba el Registro de Trabajadores de la Economía Popular, en el que se deben inscribir quienes gozan de planes asistenciales, con el objeto de reemplazar progresivamente estos por Salario Social Complementario.

Más allá de las idas y vueltas del gobierno, desde la asunción de la nueva gestión se observan incrementos en los planes de empleo y autoempleo ejecutados y

³³ Ley 27.345 y Dto. 159/17.

proyectados para el año en curso³⁴ así como en los recursos asignados a los mismos.³⁵ Adicionalmente, cabe observar que, en el caso del Salario Social Complementario, los niveles de ejecución presupuestaria de las metas físicas, es decir, la cantidad de subsidios otorgados superó la planificación efectuada.³⁶

Gráfico 3. Cantidad de perceptores en programas de empleo del Ministerio de Desarrollo Social



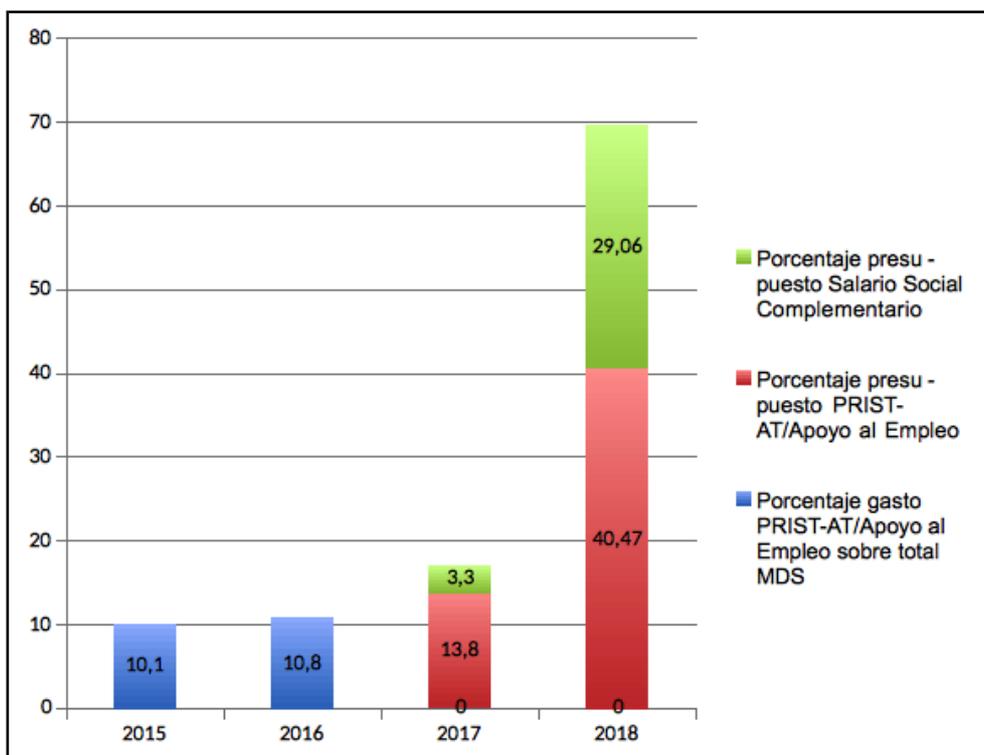
Fuentes: Cuentas de Inversión 2015, 2017 y 2018: Presupuesto de Gastos 2019.

³⁴ Para la elaboración de estas estadísticas se han tomado como base los gastos y metas devengadas que constan en las respectivas Cuentas de Inversión, excepto para el año 2019. Para este ejercicio se tomaron los datos del presupuesto 2019 por no estar aún disponible la Cuenta correspondiente, dado que al momento de elaboración del presente el ejercicio presupuestario no ha concluido. En cuanto a los perceptores, el caso del Programa de Apoyo al Empleo 2019, el presupuesto contabiliza 76 mil titulares activas en la actividad Asistencia Financiera para la Inserción Laboral de Mujeres y Personas Trans”. El descriptivo presupuestario no permite deducir si esta población está ya contabilizada en el universo de 171 mil perceptores o no. En el caso de los perceptores 2016, no se contabilizan el año porque se observan dificultades en la determinación de la unidad de medida, que impiden la comparabilidad interanual.

³⁵ En cuanto a los aspectos presupuestarios, los porcentajes del presupuesto asignado a los programas respecto del total del Ministerio de Desarrollo Social para el año 2019 no fueron calculados ya que, en virtud de la modificación de la estructura orgánica ocurrida en 2018, dicha cartera fue fusionada con la de Salud.

³⁶ Los porcentajes de sobreejecución ascendieron al 164% en 2017 y al 122% en 2018. Cabe notar que el crecimiento del peso de los programas asistenciales de empleo en 2018 se debe también al traspaso de los programas de Pensiones No Contributivas a Anses, que eran aquellos que concentraban los mayores porcentajes del gasto.

Gráfico 4. Evolución de las erogaciones en programas de empleo del Ministerio de Desarrollo Social



Fuente: Cuentas de Inversión 2015 a 2018.

En síntesis, el gobierno de Cambiemos, lejos de dismantelar la AUH, continuó su implementación, buscando sumar perceptores. Más aun, decidió ampliar relativamente los alcances de las asignaciones familiares tradicionales. En este sentido, se observa una voluntad política de sostener una asistencia social masificada, basada en las transferencias monetarias condicionadas, dando continuidad al “piso de protección”, aunque con una capacidad redistributiva disminuida. Ello es así ya que el poder adquisitivo del monto transferido se vio disminuido, fruto de la inflación y de la decisión política del gobierno de no aumentar la transferencia en forma proporcional. Por otro lado, el gobierno dio continuidad a la participación de la Anses en la gestión de la política social, no solo manteniendo en su órbita la gestión de la AUH y la AUE, sino también convirtiendo a la misma en “ventanilla única de acceso” a los restantes programas asistenciales. De este modo, desde el punto de vista de las formas de acceso y permanencia, las asignaciones, mantuvieron los niveles de institucionalización alcanzados previamente.³⁷

³⁷ La gestión de la Pensión Universal también fue asignada a la Anses.

Como se dijo, los planes de empleo experimentaron un derrotero más errático, fruto de la cambiante política del gobierno de Cambiemos respecto de los movimientos sociales. Las posiciones asumidas oscilaron entre la pretensión de eliminar su participación –para potenciar las políticas de transferencias condicionadas– hasta la admisión de la necesidad de dar lugar a su participación subordinada en la estructura de la asistencia. Esto último se dio en un contexto de reagrupamiento político de las organizaciones –fruto de la conformación de la CTEP– y de profundización del deterioro social, lo que terminó por estabilizar el número de perceptores, así como el volumen de los recursos presupuestarios asignados a estas intervenciones.

Ahora bien, la pretensión de eliminar los planes de empleo primero y, más tarde, la decisión de reemplazar la contraprestación laboral por las actividades educativas y de capacitación ponen de manifiesto la voluntad del gobierno de desentenderse de la gestión directa de la contraprestación, así como de las tensiones que la administración de estos programas genera en términos político-institucionales. La contraprestación laboral quedó así formalmente reservada al Salario Social Complementario, definitivamente gestionada por los movimientos sociales. Cabe notar que de esta forma se transformó la dinámica dual que antes caracterizaba los programas de empleo y autoempleo, instituyendo modalidades de implementación diferentes de un mismo plan según la pertenencia o no de los perceptores a las organizaciones sociales. La dinámica dual fue reemplazada por instrumentos de intervención diferenciados desde el punto de vista político institucional, que conllevan interlocuciones institucionales diversas, así como requisitos y modales de implementación también diferenciadas.

Finalmente, tanto la AUH como los programas de empleo –algunos de ellos más emparentados con una lógica de las transferencias monetarias condicionadas (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b)– se caracterizaron por una depreciación de los montos transferidos que dio continuidad y profundizó el proceso de activación de la fuerza de trabajo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

De lo expuesto se observa una importante ampliación de la protección social, ocurrida a partir del 2009. No obstante, la persistencia de los programas de empleo –que se estabilizan en número de perceptores y en volumen de recursos presupuestarios asignados a lo largo de los últimos años– marca los “déficits” de las restantes políticas sociales, en especial, las transferencias monetarias que, gracias a la creación del

AUH, se expandieron notablemente en forma concomitante al Prist-at. Por un lado, otros mecanismos de intervención –y legitimación– se vuelven necesarios cuando los ingresos provistos por los programas, como la AUH, aunque estabilizan las condiciones socioeconómicas y “aseguran” a los sectores populares, no resultan suficientes para abandonar la condición de pobreza, que impone el deterioro general de las condiciones de contratación de la fuerza de trabajo, característico del mercado de trabajo argentino desde hace más de dos décadas y nunca completamente revertido en la posconvertibilidad.

En este sentido, la estrategia de activación neoliberal –que muta y persiste a lo largo del período– limita los ingresos y, paradójicamente, favorece la aparición de otros planes asistenciales –de carácter selectivo y de manejo discrecional– destinados a atender (también acotadamente) las necesidades insatisfechas de poblaciones específicas que no encuentran inserción plena en el mercado de trabajo. Asimismo, en un país con largo arraigo de las prácticas de organización social y política, esta situación genera condiciones favorables para el desarrollo de los movimientos sociales y organizaciones comunitarias que, intermediando recursos, resuelven cotidianamente las necesidades de subsistencia en los territorios, potenciando la incidencia de estas tanto sobre el sistema político como sobre la estructura institucional de la política social. Por otro lado, las transferencias suponen una relación abstracta e impersonal del Estado que no favorece la construcción de adhesión política, la que, para gobiernos de raigambre nacional-popular, exige ser apuntalada por otra vía.

Así, en este contexto de persistencia de la problemática laboral y de ingresos, la necesidad de los diversos gobiernos de relacionarse con las organizaciones en el marco de la implementación de la política asistencial reactualizó la apelación a los planes de empleo o autoempleo como parte de la intervención estatal. Durante el kirchnerismo, la participación de los movimientos sociales en los programas asistenciales atravesó varias etapas: inclusión inicial, restricción relativa y desplazamiento entre programas asistenciales en el contexto de la recuperación económica y nueva incorporación a partir de 2009. Ello se dio siempre en el marco de un proyecto político caracterizado por la incorporación de ciertas demandas de los sectores populares y las organizaciones sociales afines al gobierno, aunque el mismo no alcanzó a poner en tela de juicio el cariz “activador” de la asistencia. En la última etapa de dicho gobierno, la búsqueda de desplazamiento no apuntó tanto a la desarticulación del cooperativismo cuanto a poner en cuestión el protagonismo alcanzado por las organizaciones sociales. Aunque el rol de estas últimas se había

redefinido, el gobierno kirchnerista había logrado, con menor o mayor dificultad, integrar a las organizaciones sociales a su estructura política territorial, haciéndolas convivir con los gobiernos locales.

En el caso del macrismo, en cambio, las organizaciones sociales ligadas al programa no solo fueron ajenas a su espacio político sino también refractarias. La estructura política derivada de la asistencia social, alejada del gobierno de turno, exigía, a los ojos de las nuevas autoridades, ser desarticulada. Aunque se limitaban al plano formal, las dinámicas cooperativas podían potencialmente favorecer ciertos procesos de organización colectiva que tampoco interesaban a la nueva gestión (Logiudice, 2017b). En otras palabras, bajo el gobierno de Cambiemos, la gestión de los planes de empleo y autoempleo no se produjo en el marco de un proceso de incorporación de demandas de sectores populares, como así tampoco de búsqueda alguna de utilización de la asistencia social como mecanismo de construcción de identidad política, tal como ocurrió en el período kirchnerista. Por el contrario, se observa una profundización de la lógica de negociación de planes con el único objeto de mantener a raya la conflictividad social, de modo que la relación que el gobierno establece con las organizaciones es de carácter externo e instrumental. De esta forma, el gobierno resignó la construcción de territorialidad por vía de la asistencia, pero conservando capacidad de control sobre las organizaciones sociales.³⁸

En suma, los programas de empleo subsidiado o autoempleo permiten acelerar la llegada del Estado a las poblaciones consideradas en condiciones de mayor marginalidad y exclusión social, incorporándolas a la estructura de la asistencia. Su carácter discrecional posibilita arbitrar en las relaciones entre los diferentes actores de la política social y fortalecer la estructura política territorial o, al menos, contribuir a la gestión del conflicto social. Asimismo, la continuidad de la contraprestación que imponen los programas de empleo posibilita al gobierno de turno esquivar las críticas de los sectores medios y altos (eternamente preocupados por “quienes viven de los planes”), por lo que generan condiciones de mayor aceptabilidad de las restantes intervenciones asistenciales implementadas por el Estado, en especial aquellas intermediadas por organizaciones sociales. Por estas razones, la continuidad de los programas de empleo subsidiado, aunque con formato cooperativo y mayor nivel de

³⁸ En palabras de un técnico del Ministerio de Desarrollo entrevistado, la lógica del gobierno respecto de este punto puede sintetizarse con la frase de “si no tenemos territorialidad propia, comprémosla” (G.A., Comunicación personal, 2019).

protecciones, no debe entenderse como un elemento residual y contradictorio, sino como un mecanismo complementario al nuevo modelo (Logiudice, 2017a).

Referencias bibliográficas

ANDRENACCI, Luciano, "Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del estado en la Argentina contemporánea". En: Luciano Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Ediciones Al Margen-UNGS, pp. 163-188, 2001.

ANSES - MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL - UNICEF - CONICET/UBA - CEDLAS - CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICAS SOCIALES (2017). "Introducción", *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. ANSES - Ministerio de Desarrollo Social - Unicef - Conicet/UBA - Cedlas - Consejo Nacional de Políticas Sociales.

ARCEO, Nicolás, Mariana González, Nuria Mendizábal y Eduardo Basualdo, *La Asignación Universal por Hijo a un año de su implementación* [Documento de Trabajo, n. 7]. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2010. Disponible en línea: 1/12/2012 <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20DT%2007-%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf>.

ARCIDIÁCONO, Pilar, Verónica Carmona Barrenechea y Mora Straschnoy, "La Asignación Universal por Hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal?". *Revista Margen*, 61, pp.1-16, 2011.

ARCIDIÁCONO, Pilar y Ángeles Bermúdez, "Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del programa Ingreso social con Trabajo - Argentina Trabaja". *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*; 7; 4-2015, pp. 3-36, 2015.

-----, "Ellas hacen. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina". *Revista Estudios feministas*, vol. 26, N° 2, pp. 100-124, 2018a.

-----, "Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas". *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, N° 2, pp. 83-111, 2018b.

ARCIDIÁCONO, Pilar, Karina Kalpschtrej y Ángeles Bermúdez, "¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja". *Revista Trabajo y Sociedad*, 22, pp. 341-356, 2014.

BASUALDO, Victoria, "Avances y desafíos de la clase trabajadora argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010". En: *Informe Anual Derechos Humanos en Argentina 2012*. Buenos Aires: CELS, 2012, pp. 429-459.

BERTRANOU, Fabio (coord.), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares*. Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, 2010.

BERTRANOU, Fabio y Roxana Maurizio, *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un "sistema" con tres componentes*. [Research Brief, n. 30]. Brasilia: Centro Internacional para el Desarrollo Inclusivo, 2012.

CALVI, Gabriel y Carla Zibecchi, "¿Epitafio del Plan Jefes de Hogar o una nueva reorientación de la política social? Evaluando algunos de los escenarios posibles ante la consolidación del Plan Familias". *Revista Lavboratorio/on line*.

Disponible en línea: <http://lavboratorio.fsoc.uba.ar/textos/19_4.htm>, 2006.

CETRÁNGOLO, Oscar, Javier Curcio, Ariela Goldschmit y Roxana Maurizio, "Análisis macrofiscal. Caracterización general, antecedentes y costo fiscal de eventuales reformas de la AUH". En: *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Anses - Ministerio de Desarrollo Social - Unicef - Conicet/UBA - Cedlas - Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2017, pp. 55-95.

CHIARA, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio, *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo-UNGS, 2005.

GRASSI, Estela y Susana Hintze, "Presentación". En: Estela Grassi y Susana Hintze, *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo, pp. 15-38, 2018.

GRASSI, Estela, Susana Hintzey y María Rosa Neufeld, *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial, 1994.

GROISMAN, Fernando, *Inestabilidad laboral y de ingresos durante la reciente recuperación de la Argentina* (Serie Avances de Investigación N° 3). Buenos Aires: CITRADIS, 2011.

LAVINAS, Lena, 21st. Welfare. *New Left Review*, 84, pp. 5-40, 2014.

LOGIUDICE, Ana, "Pobreza y neoliberalismo. La asistencia social en la Argentina reciente". *Revista Entramados y perspectivas de la Carrera de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Año 1, Volumen 1, pp. 61-90, 2011.

-----, "La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores". En: Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (orgs.), *La trama de las políticas sociales: estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos, pp. 83-110, 2017a.

-----, "La política social asistencial argentina y el nuevo escenario político. Las incipientes transformaciones del gobierno de Cambiemos", *Terceras Jornadas Internacionales de Sociedad, Estado y Universidad, Universidad Nacional de Mar del Plata*, 29 y 30 de noviembre de 2017, 2017b.

-----, "Pasado y presente de la asistencia. Claves para una relectura del neoliberalismo". *Revista Entramados y perspectivas*. Revista de la Carrera de Sociología., Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Año 8, Volumen 8, pp. 90-120, 2018.

-----, "La Asignación Universal por Hijo: alcances y límites de la protección social argentina actual". En: A. Ivo Cimadamore, C. Midaglia y A. Barrantes (orgs.), *Estados de bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina*. México: Editorial Siglo XXI, pp. 166-186, 2019.

MAURIZIO, Roxana y Ana Monsalvo, "La evaluación de impactos de la Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral y en la generación de ingresos. En: *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Anses - Ministerio de Desarrollo Social -Unicef - Conicet/UBA - Cedlas - Consejo Nacional de Políticas Sociales, pp. 112-145, 2017.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, *Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y popular*, Tomo 1, Buenos Aires, Alicia Kirchner, 2010.

-----, *Material de Consulta del Programa Ingreso Social con Trabajo*, Buenos Aires, mimeo, 2017.

NATALUCCI, Ana Laura, Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del Programa "Argentina Trabaja". *Revista de Políticas Públicas* Año 2, N° 3, pp. 126-147, 2012.

NICHOLS, Albert y Richard Zeckhauser, "Targeting Transfers through Restrictions on Recipients". *The American Economic Review*. Vol. 72, N° 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Fourth Annual Meeting of the American Economic Association, may, pp. 372-377, 1982.

OBSERVATORIO NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *La Asignación Universal por Hijo para la protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Buenos Aires: Administración Nacional de la Seguridad Social [ANSES], 2012.

PAUTASSI, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy, "Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos". *Serie Políticas Sociales*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (n. 184), junio, 2013.

ROCA, Emilia, Beatriz Capelletti, Marcelo Langieri, Mónica Muscolino y Clarisa Soto, "Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. ¿Política de empleo o política social?" En: Rosalía Cortés y Fernando Groissman (coords.) *Políticas sociales, de empleo y de seguridad social: su impacto sobre el mercado de trabajo*. 6° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación de Estudios del Trabajo. Buenos Aires, Argentina, agosto, 2003.

SVAMPA, Maristella, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus, 2005.