

# **Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015). Alcances, limitaciones y desafíos: Anti-poverty Policies in Argentina: Scope, Limitations, and Challenges (2002-2015).**

Martìn Retamozo y Lucía Trujillo.

Cita:

Martìn Retamozo y Lucía Trujillo (2019). *Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015). Alcances, limitaciones y desafíos: Anti-poverty Policies in Argentina: Scope, Limitations, and Challenges (2002-2015)*. *Revista Reflexiones*, 98 (1), 89-110.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/martin.retamozo/233>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/psap/CbS>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## Políticas contra la pobreza en Argentina (2002-2015). Alcances, limitaciones y desafíos

### Anti-poverty Policies in Argentina: Scope, Limitations, and Challenges (2002-2015)

Lucía Trujillo<sup>1</sup>  
Martín Retamoza<sup>2</sup>

Fecha de recepción: 24 de abril de 2018

Fecha de aceptación: 2 de octubre de 2018

#### Resumen

*Este artículo analiza las diferentes estrategias implementadas para combatir la pobreza en Argentina desde la salida de la Convertibilidad en el año 2002 hasta el cambio de ciclo político en el año 2015. Se analizan las intervenciones ligadas a la recomposición del mercado de trabajo, las instituciones laborales, las transferencias condicionadas y las políticas de inclusión previsional. El trabajo muestra que la definición de las políticas dependió tanto del tipo de diagnóstico gubernamental sobre el problema, así como de los recursos disponibles. Pero también este artículo pone en evidencia la relevancia de factores estructurales para la obtención de resultados en la política social.*

**Palabras claves:** Políticas públicas, Estado, Mercado de trabajo, Desigualdad, Ciudadanía

#### Abstract

*This article analyzes the different strategies Argentina implemented to fight poverty from the exit of Convertibility in 2002 until the change of the political cycle in 2015. It examines labor market changes, labor institutions, conditional cash transfers, and pension inclusion policies. In this way, this research emphasizes the impact of social policies during this political cycle, its scope, limitations, and challenges. It shows how the definition of policies depends on the type of government diagnosis on the problem, as well as on the available resources, but it also evidences the relevance of structural factors to obtain results in social policy.*

**KeyWords:** Public policies, State, Labor market, Inequality, Citizenship

1. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de La Plata, Argentina, [luciatrujillos@gmail.com](mailto:luciatrujillos@gmail.com)
2. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas - Universidad Nacional de La Plata, Argentina, [martin.retamoza@gmail.com](mailto:martin.retamoza@gmail.com)



## I. Introducción

Las transformaciones en la cuestión social de América Latina durante las últimas décadas prefiguró un nuevo escenario para la toma de decisiones sobre política económica, políticas públicas y políticas sociales. En este contexto, durante los años noventa, luego de la “década perdida” (como se caracterizó a los ochenta) en gran parte del continente se implementó un conjunto de reformas estructurales con la promesa de brindar atención a la nueva cuestión social. Estas medidas, estaban centradas en la reducción del Estado y en la ampliación del mercado como coordinador social, además dichas medidas tuvieron resultados desfavorables en lo que concierne a la pobreza y a la desigualdad en la región (CEPAL, 1996).

En Argentina, en particular, las reformas implementadas por Carlos Menem a comienzos de los años noventa tuvieron algunos efectos significativos como la estabilización de la economía, el control de la inflación y una fase de reducción de la pobreza. Sin embargo, luego del agotamiento de los ingresos derivados de las privatizaciones y de la toma de deuda, las bases del nuevo régimen social de acumulación evidenciaron sus limitaciones para garantizar el bienestar de la población más vulnerable (Gerchunoff y Torre, 1996). Hacia mediados de la década de los noventa los indicadores sociales ya mostraban una tendencia al deterioro y a la aparición de un rasgo prácticamente ausente en el país como el marcado incremento de la desocupación y la informalidad. Esto produjo un deterioro de las condiciones de vida para una amplia parte de la población (Beccaria y Groisman, 2008).

Es cierto que, como demuestran Altimir y Beccaria (2001), esta afección de las condiciones de vida tiene que leerse como un proceso más largo, que se inicia hacia mediados de los años setenta y en el cual se perjudica a los sectores asalariados en su totalidad. No obstante, en la última fase política del ciclo neoliberal el país evidenció el detrimento de los índices de manera muy significativa. Es así que para mayo del 2002 el desempleo alcanzó el 21%, la informalidad laboral superó el 40% de los asalariados, la tasa de pobreza se ubicó aproximadamente en un 50% de la población y la desigualdad del ingreso alcanzó también su pico histórico, que medida por el coeficiente de Gini llegó a 0.54 según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Ahora bien, existe un acuerdo en relación a que la salida del régimen de la Convertibilidad, luego de la crisis política y económica hacia fines de 2001 y principios de 2002, marca un nuevo escenario. No obstante, existe un debate sobre las características del nuevo régimen social de acumulación y de sus distintas fases (Kulfas, 2016). Uno de los ámbitos más controversiales del período post-devaluación han sido los resultados de las políticas sociales orientadas a atender la crítica cuestión social consecuencia del modelo que implosionó en diciembre del año 2001. En este contexto cobra relevancia el estudio de las políticas implementadas por Eduardo Duhalde (2002-2003), las de Néstor Kirchner (2003-2007) y las de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) orientadas a gestionar la nueva cuestión social mediante distintas estrategias.

Es por ello que este artículo se ocupa de analizar las principales políticas dirigidas hacia los sectores que resultaron vulnerados en el acceso a la protección social y que se vieron compelidos a situaciones de pobreza. La hipótesis que guía este trabajo es que para explicar la dinámica de las políticas en materia de protección social hay que contemplar una combinación de dimensiones relacionadas con las restricciones estructurales (recursos y heterogeneidades), el diagnóstico y la decisión política; y, además, con las capacidades estatales. La articulación de estos elementos ayudaría a explicar los resultados de las políticas mismas.

Para facilitar la lectura se expone cronológicamente el itinerario de respuestas gubernamentales ante los desafíos planteados por la cuestión social desde la salida de la Convertibilidad a principios del



año 2002. En particular se analizan la implementación de políticas de transferencias condicionadas de ingresos, la promoción de instituciones laborales (y políticas activas de empleo) y las medidas de expansión de cobertura previsional.

## II. El plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados y políticas de transferencias de ingreso

La salida del régimen de la Convertibilidad que establecía por ley la paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense (decretada por Eduardo Duhalde el 2 de enero del 2002) fue la resolución de un conflicto favorable hacia la facción que proponía la devaluación de la moneda por sobre la dolarización completa de la economía. (Castellani y Szkolnik, 2011). Esta decisión fue tomada en el marco de la crisis social y política más grande la historia del país y obtuvo resultados contradictorios.

El nuevo modelo generó ventajas para ciertos grupos económicos locales que habían tomado la deuda en dólares y presionaron para su pesificación. Al mismo tiempo, se produjeron condiciones para el desarrollo de sectores de la economía ligados a la exportación de productos primarios (Ortiz y Schorr, 2007). La pérdida de poder adquisitivo por la devaluación y por las circunstancias generadas debido al colapso del modelo económico, en un contexto de activo conflicto social, llevó al gobierno de Duhalde a poner en marcha un programa de transferencias de ingresos condicionadas a una escala nunca registrada. Un artículo del diario “La Nación” lo señalaba del siguiente modo:

El Gobierno volcará una masa crítica de los nuevos planes laborales para jefes y jefas de hogar desocupados a la provincia de Buenos Aires porque el presidente Eduardo Duhalde y sus ministros consideran que es el distrito con mayor densidad de pobreza y que está a punto de entrar en un estallido social (Obarrio, 26/2/2002, La Nación, s/p)

A partir de la centralización de diferentes políticas asistenciales y con fondos provenientes de los derechos a las exportaciones, se estableció el Programa Jefes de Hogar (PJH)<sup>1</sup>. La iniciativa había sido acordada en un ámbito de diálogo en el que participaron distintos actores de la sociedad civil (políticos, sindicales, religiosos, ONGs) denominado “Diálogo Argentino”. El “Programa Jefes de Hogar”, según la normativa fundacional evoca “la necesidad de universalizar urgentemente el “Plan” Jefes y Jefas de Hogar<sup>2</sup>, con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”, es decir, declara su carácter, fundamentalmente, coyuntural y asistencial (Pautassi, 2004; CELS, 2004; Repetto, Vilas y Potenza Dal Masetto, 2006).

La política preveía una tendencia de cobertura con un ingreso de 150 pesos (50 dólares) a la totalidad de hogares desocupados ya que el requisito de titularidad especificaba certificar “La condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada” además de los documentos que acreditaran la escolaridad y los controles de salud de los menores a cargo<sup>3</sup> (Neffa, 2008). Sumado a ello, el programa contaba con un componente formativo; no obstante, como señalan autores como Isuani (2005), esta dimensión nunca llegó a desarrollarse.

Esta política implementada por Duhalde funcionó como el primer bastón para el sostenimiento de Néstor Kirchner –luego de su asunción como presidente en 2003– ya que conjugó dos situaciones significativas en la dinámica política. En primer lugar, la implementación del JHD (Jefe de Hogar Desocupado)



tuvo una pretensión de generar márgenes de gobernabilidad o “paz social” (Goldberg, 2004) mediante una transferencia de ingresos que compensaba, en parte, la pérdida del poder adquisitivo producto de la devaluación y del elevado desempleo. En segundo lugar, este plan se transformó, especialmente, en una mediación entre los movimientos sociales y el gobierno nacional; aunque también –en menor medida– con los municipios ya que promovía la generación de Consejos Consultivos para su monitoreo<sup>4</sup> (Svampa y Pereyra, 2003, Retamozo, 2009)

Sin embargo, desde el mismo gobierno se cuestionaba la capacidad del PJH como estrategia de superación de la pobreza. La Ministra de Desarrollo Social, Alicia Kirchner, exponía esta tensión en un congreso de la CLAD:

Este plan comprende compensaciones dinerarias, a partir de una contraprestación laboral. Para evitar desviaciones y asegurar la transparencia en la aplicación del plan, se definió que éste debe ser controlado por organizaciones de la sociedad civil. Se asigna entonces a estas organizaciones un rol de seguimiento y control. La contraprestación es fijada por el estado u organizaciones, lo que indica una práctica de tipo paternalista que, en el mediano y largo plazo no permiten la reconstrucción de otros lazos sociales sino que más bien, legítima –y reproduce– en sus prácticas las formas heredadas del modelo neoliberal, con un abordaje focalizado. Desde la asistencia paternalista recoge a los heridos que dejó este modelo a partir del “gasto social” focalizado sin introducir otros satisfactores que permitan el desarrollo. En este sentido el Plan “Jefes y Jefas de Hogar”, que pretende ser un ingreso mínimo de inserción o renta mínima, presenta límites concretos y no se constituye como respuesta o satisfactor para hacer frente a la exclusión social. La gran mayoría no cumple con la contraprestación laboral y el clientelismo afectó su credibilidad (2003, p.6)

La reposición de algunos programas como el “Manos a la Obra” que buscaba dotar a los beneficiarios del PJH de recursos financieros y herramientas fue un intento de promover la reinserción laboral, los modos de autoempleo y el fortalecimiento de emprendimientos de la economía social o popular. No obstante, y en sintonía con el diagnóstico ministerial, la política contra la pobreza se basó, centralmente, en el impulso de una reactivación del mercado de trabajo como mecanismo de movilidad social a partir de la inversión pública y privada. Esto iría acompañado de la intervención estatal directa como forma de garantizar la atención a los sectores más vulnerables. Los pasajes del discurso de asunción de Néstor Kirchner ilustran esta concepción:

Reinstalar la movilidad social ascendente que caracterizó a la República Argentina requiere comprender que los problemas de la pobreza no se solucionan desde las políticas sociales sino desde las políticas económicas (...) Es el Estado el que debe actuar como el gran reparador de las desigualdades sociales en un trabajo permanente de inclusión y creando oportunidades a partir del fortalecimiento de la posibilidad de acceso a la educación, la salud y la vivienda, promoviendo el progreso social basado en el esfuerzo y el trabajo de cada uno. Es el Estado el que debe viabilizar los derechos constitucionales protegiendo a los sectores más vulnerables de la sociedad, es decir, los trabajadores, los jubilados, los pensionados, los usuarios y los consumidores (Néstor Kirchner, discurso ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003).



Estas orientaciones se plasmaron en dos estrategias que se tensionaron y se articularon. Por un lado, las políticas económicas tendieron a fortalecer a ciertos sectores ligados al mercado interno que generaron puestos de trabajos registrados (Azziazu & Schorr, 2010). Por otro lado, los grupos agroexportadores beneficiados también generaron la disponibilidad de divisas y equilibrio en la balanza de pagos (Murillo y Mangonnet, 2013; Wylde, 2012). En este contexto la nueva administración trazó un plan orientado a la restitución de patrones de coordinación social, instituciones y mecanismos distributivos propios de la matriz nacional-popular estado céntrica (Garretón, 2004).

### III. Mercado de trabajo e instituciones laborales como mecanismo de distribución

El retorno del Estado operó en dos escenarios que marcarían las dinámicas y el perfil de las políticas de combate contra la pobreza en el período estudiado. Por un lado, un conjunto de políticas económicas centradas en la recomposición del mercado de trabajo como relación social capaz de producir y distribuir recursos (Grassi, 2016). Por otro lado, la política social mediante transferencias directas, pensiones no-contributivas y cobertura previsional.

El primer mecanismo estuvo en sintonía con la promoción del trabajo “decente” según las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999; Gahi, 2003; Bertranou, 2011). Ahora bien, en Argentina la restitución del vínculo laboral registrado implicó también efectos en la constitución de actores políticos (Etchemendy y Collier, 2007; Senen González, 2011). En este sentido, no se trató solo de la restitución de derechos laborales y sociales a partir del puesto de empleo registrado, sino de la reactivación del actor sindical en la escena pública, en particular de la Confederación General del Trabajo (CGT). Esta revigorización del modelo tripartito se vio favorecida por la decisión política de restituir instituciones laborales.

Así, al incremento de la formalización de los asalariados se sumó la convocatoria al Consejo del Salario<sup>5</sup>, la negociación de los convenios colectivos de trabajo y las paritarias.

Sabemos que el trabajo es el mejor integrador de una sociedad y queremos crear las condiciones para que las mesas de todos los hogares estén servidas con el fruto del trabajo decente realizado con orgullo. Hacia eso apunta el “Plan Manos a la Obra”, nuestro Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local, a partir de la generación de ingresos. (...) En la reconstrucción del tejido social, en la reconstrucción de una cultura del trabajo que supere la mera gestión asistencial, no hay tarea pequeña. La prueba de que toda acción es importante la da el hecho de que en la suma de estas iniciativas se logró incorporar a 500.000 personas más al mercado. (Néstor Kirchner, discurso a la Asamblea Legislativa, 2004).

Estas medidas se desarrollaron en un contexto en el que se evidencia una elasticidad empleo-producto superior a la registrada en los años noventa, en parte como resultado de la capacidad ociosa del sector productivo y de la reducción de los costos laborales (Arceo et al., 2006). Ese escenario fue propicio para un importante aumento tanto de la ocupación, como de la mejora en la calidad de los puestos de trabajo y en la recuperación de los ingresos laborales reales (Beccaria y Maurizio, 2012). Estas transformaciones en el mercado laboral contribuyeron a la reducción de la pobreza por ingresos (Maurizio, Perrot y Villafañe, 2008) y a la menor desigualdad (Judzik, Trujillo y Villafañe, 2017; Gasparini y Lustig, 2011) tal como se pone en evidencia en la Tabla 1.



Tabla 1  
PBI, pobreza, desempleo, formalidad y desigualdad 2003-2015

Año	PBI (a)	Pobreza (b)	Desempleo (c)	Formalidad (d)	Gini (e)
2003	8,8	58,5	14,4	56,80	0,54
2004	9,0	52,8	12,0	55,99	0,49
2005	9,2	46,6	10,0	57,89	0,48
2006	8,5	40,6	8,6	59,70	0,48
2007	8,2	37,8	7,5	62,21	0,46
2008	4,4	36,1	7,3	63,53	0,45
2009	-3,4	33,5	8,4	64,78	0,45
2010	9,3	32,1	7,3	67,05	0,44
2011	6,5	28,0	6,7	66,74	0,44
2012	-0,5	27,9	6,9	66,24	0,41
2013	2,4	27,5	6,4	67,29	0,41
2014	-2,5	32,7	6,9	66,73	0,42
2015	2,6	30,5	6,5	s/d	s/d

Fuente:

a. Tasa de cambio anual con base en el proyecto ARKLEMS+LAND <http://arklems.org/>.

Años 2013-2015 con base en CEPAL <http://interwp.cepal.org/cepalstat>.

b. CEDLAS. Informe breve. Marzo de 2017 y Gasparini y Tornarolli (2017)

Datos comparables con base en la nueva metodología oficial de cálculo de la pobreza aplicada a partir del año 2016 por el INDEC

c. EPH-INDEC-Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social. Datos del trimestre IV

d. EPH-INDEC. Porcentaje de asalariados registrados respecto del total del empleo asalariado.

Los asalariados que declaran tener descuento jubilatorio se asumen como registrados.

Datos del trimestre iv de cada año

e. Cálculos propios con base en el EPH-continúa-segundos semestre. INDEC. IPCF.

Sin embargo con la crisis internacional y el deterioro del contexto macroeconómico, la dinámica positiva del mercado de trabajo fue exhibiendo un agotamiento paulatino y hacia el final del periodo la generación de empleo registrado se vio estancada; y por tanto, la informalidad no logró bajar del 32%. Esto a su vez tuvo su correlato en un modesto desempeño de los indicadores sociales<sup>6</sup>.

#### IV. Los intentos de transición: entre la protección y el empleo

Para algunos autores como Panigo y Chena (2011) fue en el 2005 cuando se evidenció un cambio significativo, en tanto el esquema económico anterior fue reemplazado por un “modelo de tipos de cambio múltiples para el desarrollo”. En esta nueva fase se implementaron distintos mecanismos para promover la equidad social, fundamentalmente: a) la recomposición de los ingresos de los asalariados mediante paritaria y el SMVM<sup>7</sup>; b) una política fiscal expansiva y redistributiva; y, c) un esquema de tipo de cambios múltiples. En este contexto de política económica se profundizó un debate al interior del gobierno sobre el modo de integración social vía el empleo registrado, sus alcances y sus limitaciones coyunturales y estructurales.





La recuperación del mercado de trabajo implicó una expansión del empleo y una reducción de la informalidad; sin embargo, también mostró la persistencia de un núcleo duro y heterogéneo de informalidad y precariedad<sup>8</sup>. Este sector informal y precario presenta una notable heterogeneidad porque incluye a trabajadores cuyos empleadores los mantienen total o parcialmente en la ilegalidad, junto con otros trabajadores por cuenta propia y otros que desarrollan actividades en la “economía popular” cuya naturaleza le impiden la formalización bajo parámetros clásicos. Ahora bien, en este escenario: ¿qué políticas se pueden diseñar para ese sector?

Este debate sobre qué políticas sociales adoptar en el contexto abierto luego de la Convertibilidad y la implementación del PJH (y como salida o alternativa a este) se planteó ni bien la situación social se logró estabilizar. Para comienzos del 2004, el diario La Nación informaba los planes de reconversión en una nota titulada “Lanza el Gobierno una profunda reforma de los planes sociales” publicada el 21 de marzo del 2004. Allí, el viceministro de Desarrollo Social (y experto en políticas sociales) Daniel Arroyo exponía la necesidad de una transición que contemplara tres perfiles de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas: mujeres con hijos a cargo sin contraprestación laboral; desocupados “estructurales” con escasa opción de acceso a trabajos de calidad para los que se destinaría un programa específico con contraprestación comunitaria y/o de capacitación; y un segmento capaz de acceder al mercado formal o conformar emprendimientos productivos sustentables a través del existente Manos a la Obra.

En esta perspectiva, el decreto presidencial 1506/04 que prorrogó hasta el 31 de diciembre del 2005 la emergencia ocupacional y una batería de programas sociales (entre ellos el Jefes y Jefas), el mismo estipuló en sus considerandos:

Que la experiencia acumulada en la implementación del programa y el resultado de los relevamientos realizados hacen aconsejable su reformulación tendiente a la obtención de dos objetivos centrales.

Que, por un lado, debe promoverse una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral, orientando hacia ello el actual programa.

Que, por otro lado, se trata de disminuir la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa, de tal modo que la sola mejora del ingreso no mejora sus perspectivas de desarrollo humano (Pág. 1)

Como paso previo, el decreto traspasaba desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social hasta el Ministerio de Desarrollo Social la gestión del PJH. Finalmente, mediante una resolución conjunta de la Secretaría de Empleo y la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano se prescribió el traspaso de beneficiario del PJH al Programa Familias por la Inclusión Social, algunos detalles se brindan a continuación:

Art. 1— Instruyese a los MUNICIPIOS, COMUNAS o Administraciones Locales que sean elegidos en función de la cantidad de beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR, el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas y la cantidad de población total del mismo, para la realización del traspaso de los beneficiarios del





PROGRAMA JEFES DE HOGAR que reúnan las condiciones de elegibilidad y opten por su incorporación al PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES —COMPONENTE DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH) incorporado el PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSION SOCIAL.

Art. 2° — El PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES —COMPONENTE DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH) incorporado el PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSION SOCIAL brindará asistencia técnica y capacitación en aquellos municipios que progresivamente se vayan incorporando al proceso de traspaso para establecer los criterios, procedimientos e instrumentos para convocar, informar, orientar, registrar y efectivizar el traspaso de los beneficiarios del PROGRAMA JEFES DE HOGAR que manifiesten su voluntad de ser incluidos en el PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES —COMPONENTE DE INGRESO PARA EL DESARROLLO HUMANO (IDH) incorporado el PROGRAMA FAMILIAS POR LA INCLUSION SOCIAL. (Pág. 1)

A su vez se promovieron políticas orientadas a extender la cobertura a las personas en edad jubilatoria que no cumplieran con los años de aportes previsionales debido al deterioro en el mercado de trabajo, el cual impuso modalidades laborales precarias e informales o que, directamente, las arrojó al desempleo persistente. Mediante el Programa Nacional de Inclusión Previsional, gestionado por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), se inició un proceso de incorporación a la cobertura previsional en sectores vulnerables por la situación socio-económica (mediante el decreto 1454/2005). En el año 2005 también se sancionó la Ley 26063 que promovía el registro de las personas que desarrollaban trabajos domésticos para garantizar tanto su cobertura de salud como previsional (Messina, 2014). Esta política, como veremos más adelante, se consolidó hacia finales de 2008 con el cambio en el paradigma previsional.

Por otro lado, el desafío del diseño de una política social y laboral acorde a la consolidación de un nuevo modelo requirió de un diagnóstico sobre la capacidad del mercado de trabajo formal para absorber la mano de obra. Sin embargo, el debate no se erigió sólo en torno a la potencialidad de los elementos endógenos y exógenos para generar puestos de empleo típicamente formales (en el sector industrial, servicios, etc.) sino que, alcanzó a la naturaleza del capitalismo global contemporáneo y el lugar de los países periféricos.

La recomposición del mercado de trabajo funcionó como mecanismo de producción y distribución de recursos en un contexto de crecimiento del PBI favorecido por un alza en el precio internacional de los *commodities*. Sin embargo, el problema persistente estaba constituido por la situación de las familias que no lograban una inserción plena en el mercado formal (por desempleo y/o por el desarrollo de trabajos informales y precarios).

Hacia 2006 cobró más fuerza la transición desde los PJH hacia dos programas. El “Plan Familias”, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social; y el “Seguro de Capacitación y Empleo” bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es cierto que ambos programas preexistían pero la decisión política fue impulsaren febrero del 2006 la elección de la migración de los beneficiarios hacia los dos programas con incentivos para que las personas escogieran la opción. Esta salida procuró articular con los cuatro planes nacionales (Plan Nacional de Desarrollo local y Economía Social “Manos a la obra”, Plan Familias, Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y el Plan Integral de Promoción del Empleo “Más y mejor trabajo”).



Esta decisión implicó la asunción de un diagnóstico sobre la existencia de un núcleo persistente cuya protección social no podía depender exclusivamente de la fuente de ingresos laborales y que volvía necesario configurar un piso mínimo de protección familiar inmune a las fluctuaciones del mercado de trabajo. También, la medida insinúa el agotamiento del PJH (creado en contexto de emergencia) que no brindaba un puente de reinserción al mercado de trabajo ni era capaz de superar su carácter de política transitoria de emergencia.

El Programa Familias por la Inclusión Social se cimentó en el Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), creado en el año 2003, y consistió en una transferencia de ingresos no remunerativa que se incrementaba con la cantidad de hijos menores de 19 años (hasta 6) y que estaba focalizada en los hogares beneficiarios del PJH (aunque en la práctica las titulares fueron en su gran mayoría mujeres<sup>9</sup>) que fueron identificados en el marco del Programa de Atención a Grupos Vulnerables<sup>10</sup>.

El programa contenía componentes de promoción familiar y comunitaria (apoyo escolar, terminalidad educativa y promoción de acceso a la capacitación); sin embargo, la implementación de este aspecto fue muy limitada. En este sentido prevaleció su focalización en el sector poblacional considerado como no-empleable lo que generó inconvenientes ya que, como afirman Campos, Faur y Pautassi: “La definición de ser o no ‘empleable’, no sólo presenta serios problemas en su definición teórica, sino que además se asocia –en este caso– con el acceso a distintos planes sociales que conllevan diferentes exigencias de contraprestación” (2007, p. 25).

El decreto 336/06 del 23 de marzo de 2006 estipuló el avance de la transición imperativa de los beneficiarios del PJH hacia opciones de capacitación laboral, como se ve a continuación:

Art. 1 – Institúyase el “Seguro de capacitación y empleo”, de base no contributiva, con el objeto de brindar apoyo a los trabajadores y trabajadoras desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad.

Art. 2 – En una primera etapa, las personas beneficiarias del Programa Jefes de Hogar podrán optar por su inclusión en el “Seguro de capacitación y empleo” instituido por el presente.

La cobertura de este seguro podrá extenderse a los beneficiarios/as de otros programas de empleo y sociales y a otras personas desocupadas conforme a los criterios y procedimientos que fije la autoridad de aplicación.

Art. 3 – Las prestaciones del “Seguro de capacitación y empleo” serán:

1. Dinerarias de carácter no remunerativo: las personas beneficiarias percibirán una prestación dineraria mensual no remunerativa por un período máximo de veinticuatro meses. Durante los primeros dieciocho meses el monto de la prestación ascenderá a la suma de pesos doscientos veinticinco (\$ 225) mensuales y luego se reducirá a pesos doscientos (\$ 200) mensuales hasta completar el período máximo. (Pág. 1)



El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) significó un relanzamiento de políticas de empleo activas centradas en calificar la oferta de la fuerza de trabajo y vincularla con la demanda. El programa contemplaba la posibilidad de un ingreso mayor al PJH por dos años (\$225 los primeros 18 meses y \$200 los 6 meses restantes) y el acceso a actividades de formación y escolarización. El MTEySS promovió oficinas de empleo y Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) en las provincias y municipios para facilitar el tránsito. Sin embargo, allende el diseño, uno de los problemas centrales que enfrentó el gobierno fue la ausencia de capacidades estatales para garantizar la ejecución y el control de dichas iniciativas, muchas de las cuales requerían infraestructura, recursos humanos y logísticos más allá de los recursos financieros para afrontar el “gasto social” (Isuani, 2012; Bernazza, & Longo, 2014).

## V. ¿Hacia otro paradigma? La Asignación Universal por Hijo y los cambios previsionales

Durante el gobierno de Néstor Kirchner la dinámica en la creación de puestos de trabajo y el incremento real de las remuneraciones contribuyeron al proceso de reducción de la pobreza (Ver Tabla 1).

Hacia finales del 2007 asumió la presidencia Cristina Fernández de Kirchner y se enfrentó, al menos, tres desafíos que instalaron nuevas condiciones para los primeros años de su mandato. En primer lugar, algunos aspectos macroeconómicos comenzaban a preocupar como la inflación y el desequilibrio en la balanza de pagos (Wainer, 2017). En segundo lugar, la crisis internacional del 2008 la cual afectó la capacidad de mercados internacionales para incorporar productos agropecuarios argentinos con lo que se restringió el acceso a divisas. En tercer lugar, en el 2008 se desató una crisis política a partir de las protestas impulsadas por empresarios ligados a los agro-negocios, quienes se encontraban descontentos por los cambios en los aranceles sobre la exportación promovidos por el gobierno. Esto generó una derrota política para el oficialismo, tanto por la votación contraria a la normativa por parte del vicepresidente como por la pérdida de aliados y una sucesión de resultados electorales adversos.

En un contexto de esta complejidad, el gobierno encabezado por Cristina Fernández lanzó una serie de medidas relevantes en lo que concierne al paradigma de combate a la pobreza. Por un lado, promovió la estatización de los recursos que tenían las Aseguradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), creadas en el marco de las reformas neoliberales de los años 90. En reemplazo se creó el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) mediante la Ley 26.425 promulgada en diciembre del 2008, esta modificación otorgó a la ANSES el conjunto de recursos financieros que estaba en poder de las aseguradoras privadas (Rofman, 2012).

Por otro lado, en este período se lanzaron varias políticas, como el “Programa jóvenes con más y mejor trabajo” al cual, según la OIT, entre junio del 2008 y diciembre del 2011 adhirieron 438.460 beneficiarios. El programa fomentó la terminalidad educativa y la capacitación laboral de jóvenes entre los 18 y los 24 años (Pérez, 2013; Roberti, 2016). Sin embargo, el cambio más significativo en las estrategias para combatir la pobreza se produjo a finales del año 2009 con la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH).

La AUH fue diseñada como una transferencia de ingresos monetaria con la pretensión de alcanzar a los hijos e hijas de los trabajadores y las trabajadoras que no percibían asignaciones familiares (Bertranou, 2010; Roca 2011). Esta política se caracterizó por una tendiente universalización, bancarización (mediante tarjeta de débito) y condicionalidad de baja intensidad expresada en los requisitos de cumplimiento del calendario de vacunación y escolaridad. Esta medida de extensión de las asignaciones familiares –con recursos provenientes de la ANSES– significó también el reconocimiento de un núcleo de familias vulnerables cuyos ingresos se veían inestables por el tipo de actividad laboral



que desarrollaban y las dificultades rígidas para obtener empleos registrados. Esto generó un fuerte debate ya que, si bien la política no lo especificaba, se hicieron notar los efectos de feminización en la política debido a las características de la condicionalidad. En efecto, estas condicionalidades en el marco de prácticas establecidas sobre los roles de género, hacía que, en su gran mayoría, fueran mujeres las encargadas de administrar el ingreso de la AUH en el hogar y de cumplir con los requerimientos, incentivando así su conversión en agentes de cuidado doméstico.

No obstante, la AUH ofreció pisos de certidumbre y desancló a amplios sectores populares de la dependencia de redes informales (algunas clientelares) en el acceso a políticas de asistencia social. El impacto inicial de la transferencia de ingresos fue significativa en los deciles de menor ingreso (Gasparini y Cruces, 2010; Trujillo y Villafañe, 2011; Bustos y Villafañe 2011) y según Maurizio y Monsalvo (2017) no es posible concluir que el programa haya generado desincentivos significativos al trabajo por parte de los adultos en los hogares beneficiarios del programa.

El resultado ha sido un piso mínimo de ingreso monetario que contribuye a evitar situaciones de indigencia<sup>11</sup> pero –por sus montos- no ha sido suficiente como mecanismo de salida de la pobreza por ingreso o mejora significativa en la desigualdad (Agis, Cañete y Panigo, 2010). La AUH ha generado una mejora de alrededor de 30% en el ingreso promedio de los percentiles más bajos de la distribución. En este sentido se verifica un impacto social significativo, aunque no determinante para la reducción de la pobreza y la desigualdad (Cetrángolo y Curcio, 2017).

Ahora bien, otro de los desafíos lo constituían sectores afectados por problemas de empleabilidad o cuyas actividades se encontraban con problemas de inclusión en el mercado de trabajo formal. Nos referimos a sectores de la “economía popular” como una pluralidad de actividades productivas, circuitos de comercialización y labores de servicios cuyas actividades no encontraron un reconocimiento bajo las formas normativas establecidas y, de allí, la constante tensión con la legalidad.

La identificación de la persistencia de un sector heterogéneo y con dificultades estructurales para su inclusión en un modelo de mercado laboral “clásico” motivó el reposicionamiento de políticas orientadas. Entre ellas se destacan el Programa Ingreso Social con Trabajo que posee componentes ligados a la conformación de cooperativas y otros específicos hacia mujeres (“Ellas Hacen”, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social). Articulado con ambos, pero de forma independiente, se implementó una política destinada a incentivar procesos de terminalidad: el partir del Plan Fines (Neffa y López, 2012). El “Argentina Trabaja” – como es conocido- fue diseñado con el objetivo de atender a una población vulnerable, sin acceso a otros planes sociales (exceptuando la AUH) y consiste en fomentar la creación de “cooperativas” para el sostenimiento de trabajos en el ámbito local:

Este Programa implementará diversas acciones y actividades para facilitar el desarrollo de la actividad económica e incrementar los ingresos de los actores sociales, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando el desarrollo local, promoviendo la comercialización de la economía social, fortaleciendo los proyectos en marcha e impulsando la creación de nuevas iniciativas (Res. MDS 3182/09. Pág. 1)

Este programa funcionó de manera diferencial de acuerdo al entramado de organizaciones y a las lógicas de sociabilidad locales. En algunos casos las “cooperativas” fueron armadas sin conocimiento ni existencia de lazos sociales previos entre sus participantes. En estos casos, como exponen varios autores, la entidad creada difícilmente pueda encuadrarse bajo la idea de una “cooperativa” ya que su funcionamiento se asemeja más a una cuadrilla de trabajo (Lo Vuolo, 2010).



En consecuencia, en ocasiones se convirtió en una forma de trabajo con un ingreso por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil, fundamentalmente dedicado al mantenimiento de espacios públicos en las órbitas municipales (locales). Sin embargo, también el programa significó la posibilidad de consolidar la acción territorial de organizaciones sociales originadas como “movimiento de trabajadores desocupados” y que se fueron reconvirtiendo luego del 2003. Las organizaciones preexistentes accedieron a la administración de cooperativas pero también se evidenciaron conflictos por los modos de instrumentalización y por los montos percibidos (Natalucci, 2012). La disputa por la gestión de recursos se tradujo en protestas y en la campaña “Cooperativas sin punteros” que los movimientos sociales emprendieron mediante acciones colectivas (Kasparian, 2017).

A comienzos del 2013 se incorporó, mediante la resolución 2176/13 del Ministerio de Desarrollo social el módulo “Ellas Hacen” orientado a mujeres con hijos a cargo (o víctimas de violencia de género) con los siguientes objetivos:

- 1) El fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de las mujeres Jefas de Hogar, favoreciendo su empleabilidad, mejorando su estima y consecuentemente, el debido reconocimiento socio-familiar;
- 2) La formación en perspectiva de género en derechos de mujer, niñez y familia;
- 3) La construcción de ciudadanía urbana; y la capacitación en oficios de construcción y mejora de infraestructura urbana, que permitan la promoción de la participación comunitaria en el mejoramiento de barrios emergentes;
- 4) La formación en cooperativismo y asociatividad en economía social;
- 5) La producción social de infraestructura;
- 6) La terminalidad educativa, coordinada con el Programa FINES, parada que deberán completar sus estudios primarios o secundarios, según corresponda como parte de la capacitación obligatoria. (Pág. 2)

A principios del 2016 el Ministerio de Desarrollo social informaba que unas 200 mil familias eran beneficiarias del Argentina Trabaja (incluidas las incorporadas en el Ellas Hacen) y el ingreso al finalizar ese año se ubicó en \$4030, es decir la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil pactado en \$8060 pesos a partir de enero del 2017. El ingreso monetario del Programa sumado al dela AUH permitió a muchos hogares superar el piso de indigencia, que se ubicaba en el 2017 en \$ 6.045, aunque requerían completar con otros ingresos para superar los \$ 14.811 estipulados como línea de pobreza para ese año.

El proceso de transformación del sistema de previsión social en Argentina entre el2003 y el2015 muestra otra forma de intervención del Estado en los problemas relacionados con el acceso a los derechos de protección social en la vejez. Por un lado, los aumentos en el haber jubilatorio se regularon con la Ley de Movilidad Jubilatoria (N° 26.417) en el año 2008, la cual estableció aumentos semestrales de los montos de los haberes, sujetos a la evolución de los ingresos tributarios previsionales y de los salarios (MTEySS, 2014).



Por otro lado, la cobertura de las jubilaciones y de las pensiones se transformó radicalmente a partir de la implementación del “Programa de Inclusión Previsional” más comúnmente conocido como “moratoria previsional”. La política se implementó en el año 2005 por el decreto N° 145 y tuvo como objetivo central ampliar la cobertura y la capacidad protectora del sistema. Esta política promovió el acceso a una jubilación para a aquellas personas en edad jubilatoria que carecían de los años de aportes requeridos. Por otro lado, se otorgó una “jubilación anticipada” para adultos desocupados que tenían los años de aportes necesarios pero no la edad jubilatoria, 60 años en el caso de los hombres y 55 años en el caso de las mujeres.

Otro punto relevante de la transformación del sistema fue la disposición del ejecutivo de promover una reforma del sistema previsional a partir de la aprobación en el Congreso de la Nación de la Ley 26.425, que fue sancionada en noviembre del 2008 (Mesa-Lago, 2009). La nueva normativa dispuso la eliminación de las administradoras privadas de los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) y las reemplazó por un sistema de reparto administrado por el Estado, denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

La expansión de la cobertura produjo significativas mejoras en la distribución del ingreso y contribuyó al proceso de reducción de la pobreza. La moratoria previsional benefició a 2,3 millones de personas, elevando la cobertura a más del 90% en el año 2014, superando niveles históricos luego de descender de manera importante en la década del noventa. Antes de la implementación de la moratoria, aproximadamente el 32% de las personas en edad de jubilarse no tenía acceso a un beneficio jubilatorio. Otro aspecto que se modificó con la implementación de la moratoria fue la distribución de la cobertura entre hombres y mujeres, debido a una intensidad mayor en el crecimiento de la cobertura femenina. Judzik et al. (2017) señalan que el segundo factor que más explica la reducción del índice de Gini en Argentina entre el 2003 y el 2014 es la fuente de ingresos relacionada con las jubilaciones y las pensiones. Asimismo, Beccaria y Danani (2014) señalan que los ingresos por jubilatorios favorecieron la reducción de la pobreza durante este periodo.

Con la expansión de los ingresos laborales, las asignaciones familiares y la moratoria previsional, sumado al programa de cooperativas y al seguro de desempleo, se amplió considerablemente la cobertura de grupos vulnerables. En este contexto, emergieron programas orientados a un segmento poblacional que constituye un nudo de desigualdad persistente: los jóvenes. Entre ellos se destaca el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Prog.R.Es.Ar) bajo la órbita de la ANSES.

El Prog.R.Es.Ar, creado por el decreto 84/14, puede considerarse la superación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT) puesto en marcha en 2008. La novedosa iniciativa recuperó un componente formativo y de facilitación para la inserción laboral de un sector social que evidenciaba significativas dificultades en este aspecto. Para ello, propone una cobertura orientada a que los jóvenes entre 18 y 24 años puedan finalizar sus estudios en distintos niveles y adquirir capacitación profesional.

En 2017 el monto otorgado fue de 900 pesos (un 10 % del SMVM) y el acceso a las diferentes instancias formativas (educativas y laborales). El Prog.R.Es.Ar contribuye a una continuidad en el ingreso de los hogares cuando los menores cumplen 18 y quedan sin la cobertura otorgada por la AUH, asimismo funciona como un incentivo para cumplimentar la formación educativa y laboral. Según Di Giovambattista, Gallo & Panigo (2014) en los primeros meses se recibieron 831.875 solicitudes, lo que implica más de la mitad de la población objetivo del programa. Los autores estiman un efecto distributivo relevante para el Programa. Mientras que autores como Gluz y Moyano (2016) colocan el acento de su impacto en el acceso a la educación superior.





El contexto económico del último tramo del ciclo político evidenció la persistencia del sector de la economía popular. La existencia de trabajadores y trabajadoras que producen bienes y servicios comercializados en condiciones precarias generó nuevos debates en torno a su tratamiento. En efecto, si bien es cierto que algunos trabajadores de la economía popular podrían acceder a la formalización de sus labores (en especial aquellos oficios por cuenta propia), existen una serie de barreras normativas para la inclusión de la totalidad de este sector.

El contexto del ejercicio de trabajos no asalariados con escasos ingresos evidenció dificultades en su formalización. Otros sectores, por la naturaleza misma de su actividad (como vendedores ambulantes, trabajadores en ferias, etc.) también encuentran restricciones fácticas para una regulación de las actividades en el marco del cumplimiento de derechos laborales. Asimismo, como parte de este sector, se contemplan los miembros del “Argentina Trabaja” cuyas actividades en cooperativas están reconocidas y a la vez precarizadas. Fue evidente que los resultados de la promoción del registro de trabajadores y las modalidades de regulación de actividades (como el Monotributo Social) fueron limitados por diversos motivos.

En este contexto cobró relevancia la conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) como una articulación de diferentes organizaciones ocupadas en tramitar las demandas de este sector en clave de derechos laborales (Tóffoli, 2017). A partir de la demanda de la CTEP se emprendieron algunas acciones orientadas al reconocimiento de la actividad ya la promoción de derechos laborales (obra social, salario complementario, aportes jubilatorios). El reconocimiento de este sector implicó también conceder que el modelo de desarrollo en particular (y el capitalismo en general) impedía la inclusión bajo formas de empleo “típico” (de la Garza, 2010) de una población cuya función en muchos casos era asociada a la valorización del capital pero en otras arrojada a la economía de subsistencia.

La dinámica económica de la última parte de la gestión Kirchner estuvo marcada por una “amestamiento” en la mejora evidenciada de los primeros años. Las razones de esta situación se ubican tanto en factores externos (fundamentalmente la situación dificultada por las controversias jurídicas con los acreedores internacionales) como por factores endógenos ligados a la heterogeneidad estructural. Ciertamente que en el último tramo del ciclo político las medidas activas contra la pobreza consolidaron un piso mínimo de certidumbre que colaboró con la reducción de la indigencia pero puso en evidencia, a la vez, la centralidad de los ingresos provenientes de fuentes laborales.

## VI. Conclusiones

Hugo Zemelman (2009) define a la historia política como una “secuencia de coyunturas” (p.49). De este modo puede abordarse tanto metodológica como conceptualmente el proceso abierto luego del momento de dislocación política y de la crisis económica de finales del año 2001. El autor refiere a una doble inscripción para la comprensión de la política “el de la praxis actuante en los sucesivos momentos de un proceso que trascienda a cada momento particular; y el proyecto que conforma la direccionalidad de la praxis propia del proceso transcoyuntural” (2009, p.50) en contextos sociales, económicos y culturales.

Las políticas, en particular a partir del gobierno de Néstor Kirchner, fueron orientadas, en su dimensión de proyecto, por la apetencia de restablecer la matriz nacional-popular estado céntrica. Autores como Garretón (2004) la caracterizan como una matriz de fuerte predominio del Estado como agente de coordinación social, un modelo de industrialización nacional por sustitución de importaciones,





la presencia de actores políticos emergentes en el campo de la producción (trabajadores y empresarios), con una política internacional de corte nacionalista.

Esta matriz, desmantelada en gran parte en fases como la dictadura cívico-militar (1976-1983) y la larga década neoliberal (1989-2001), funcionó como imaginario y como proyecto político del kirchnerismo en la búsqueda de un modelo –en sus términos- nacional, popular y democrático. En concreto esto implicó que coyunturalmente se tomaran una serie de decisiones como la continuidad del PJH. No obstante, la dimensión del proyecto marcó un horizonte de políticas basado en el imaginario nacional-popular que incluía la reposición de las instituciones laborales y el rol del Estado como garante de la coordinación social y como agente de desarrollo.

Si bien las condiciones internacionales y los factores internos ayudaron a la obtención de recursos, fue la propuesta estatal la que impulsó un patrón de distribución del excedente en el ámbito privado vía paritarias, mediante una política de transferencias monetarias condicionadas y una ampliación de la cobertura previsional. Esta situación generó un debate en la misma gestión gubernamental sobre las formas de intervención y sus selectividades estratégicas (Jessop, 2001).

La tensión entre las funciones del Estado se manifestó en una pugna entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social. Esto se plasma en el organismo que gestiona la política pública. El MTEySS busca la capacitación de los trabajadores, su inclusión laboral y la generación y sustentabilidad de los puestos de empleo, con la premisa de que es el mercado de trabajo el que distribuye y es un factor fundamental en un proceso de crecimiento con inclusión. Mientras que el MDS promueve la protección de sectores sociales vulnerables con independencia de su vínculo con el mercado de trabajo.

No se trata, por supuesto, de la opción excluyente sino de cómo se distribuyen las tareas del Estado en el marco del proyecto político. En efecto, mientras a lo largo del período se mantuvo la idea del trabajo asalariado protegido como mecanismo típico de inclusión, la persistencia y la heterogeneidad de los sectores vulnerables obligó a una revisión de las políticas. Así puede comprenderse el primer intento de salida del esquema de las JHD hacia el SCE y el programa Familias.

A pesar de sus limitaciones estas políticas evidencian la presencia de universos específicos en el diagnóstico de la política social: un sector que podría ser incluido en el mercado laboral formal y un sector que presenta un techo de cristal. Es cierto que el ingreso de los hogares está compuesto por fuentes laborales y otras no laborales, por lo tanto el modo mixto comenzó a plantear un esquema de mínima certidumbre con ingresos no laborales (primero el Plan Familias y luego la AUH) y otro espacio de ingresos laborales cuya estabilidad depende de fluctuaciones económicas y trayectorias laborales. La condición de posibilidad para la implementación de un piso de protección social fue la recuperación de los recursos en manos de las Aseguradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y sus efectos se evidenciaron en la reducción de la indigencia y en la merma de la pobreza.

Ahora bien, luego de una fase de crecimiento económico y de creación de empleo privado, este se estancó a partir de 2011. A partir de los siguientes años se produjeron desequilibrios en la balanza de pagos e incrementó el déficit fiscal. En este contexto la posibilidad de incluir a trabajadores que no han realizado los aportes por desempeñarse fuera del circuito formal (muchos en la economía popular) o por ilegalidades patronales se ha restringido. El mismo sistema previsional, en este sentido, se vuelve inestable sin fuentes complementarias de financiamiento. Aun así, la estipulación de la Ley de Movilidad que establecía aumentos semestrales por sobre la inflación permitía que el piso de protección social se mantuviera por sobre los mínimos de indigencia a partir de fuentes de ingreso no laborales para los hogares pobres.



En este escenario de alcances y delimitaciones, a finales del año 2015 asumió la presidencia de la nación Mauricio Macri y las políticas para reducir la pobreza han sufrido algunas continuidades y ciertas modificaciones en la orientación de las intervenciones estatales. Pero eso es ya otra historia y parte de otro estudio.

## Discursos

Kirchner, Néstor. Discurso ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003.

## Notas

1. En 2003 se incorporó al financiamiento un préstamo de 600 millones de dólares por parte del Banco Mundial.
2. El “Programa Jefes de Hogar” había sido creado mediante el decreto 165/2002 del 22 de enero del 2002. Luego el decreto 565/2002 de abril delineó sus alcances.
3. La resolución 420 de junio del 2002 del Ministerio de Trabajo precisaba alcances de la contraprestación laboral de los beneficiarios: “El Programa prevé que los/as beneficiarios/as deberán realizar una contraprestación en actividades o proyectos de utilidad social y comunitaria, que tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad.”
4. Si bien los Consejos Consultivos tuvieron muchas dificultades para su conformación, en algunos lugares sirvieron para que los movimientos de desocupados locales participaran de instancias de gestión.
5. En los considerandos del decreto que convocó al Consejo del Salario expresa “que a fin de consolidar el modelo de desarrollo socio económico y productivo impulsado por el Gobierno Nacional, es prioritario reconstruir ámbitos institucionales permanentes de diálogo, en los que participen pluralmente los trabajadores y empleadores.” Decreto 1095/2004
6. Se entiende por trabajador informal a los empleados asalariados que declaran en la Encuesta Permanente de hogares (EPH) no tener descuento jubilatorio, es decir que no se encuentran afiliados al sistema contributivo de seguridad social.
7. Salario Mínimo Vital y Móvil.
8. El trabajo precario es un fenómeno complejo de múltiples definiciones, en este trabajo es comprendido en un significado amplio que incorpora la dimensión de los ingresos (bajos, inestables); la dimensión socio-ocupacional (sin capacitación, discriminación, subocupación, trabajo por cuenta propia de baja calificación); y la dimensión jurídica y de protección legal (aportes a la seguridad social, contrato, estabilidad, derechos laborales, etc.).
9. Esta tendencia a la responsabilidad de las mujeres en el cuidado doméstico ha sido indicada como un mecanismo de reproducción de la desigualdad de género. Al respecto ver Arcidiácono, Pautassi, y Zibecchi, (2010) y Zibecchi (2008)
10. El programa se financió con fondos del tesoro nacional y el Banco Interamericano de Desarrollo
11. Se considera indigente a una persona u hogar cuyos ingresos no les permite adquirir una canasta básica alimentaria.



## VII. Referencias

- Agis, Emanuelle, Cañete, Carlos, & Panigo, Demian. (2010). El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. *Ceil-Piette. Buenos Aires*.
- Altimir, Oscar, & Beccaria, Luis & González Rozada, Martín. (2002). La distribución del ingreso en Argentina, 1974-2000. *Revista de la CEPAL*.
- Altimir, Oscar & Beccaria, Luis. (2001). "El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina." *Desarrollo económico* Col. 40, no 160, p. 589-618.
- Arceo, Nicolás, Monsalvo, Ana Paula and Wainer, Andrés. (2006) "Patrón de crecimiento y mercado de trabajo: la Argentina en la posconvertibilidad", *Realidad Económica* N° 226, IADE, Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar, Kalpschtrej, Karina and Bermúdez, Ángeles. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?: El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y sociedad*, (22), 341-356.
- Arcidiácono, Pilar, Pautassi, Laura, & Zibecchi, Carla. (2010). La experiencia comparada en materia de "clasificación" de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. *Trabajo y sociedad*, (14).
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín. (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: reactivación y legados del neoliberalismo. *Problemas del desarrollo*, 41(161), 111-139.
- Beccaria, Alejandra y Dannani, Claudia. (2014) El sistema previsional: aspectos institucionales y protección, entre la normalización y la transformación (2003-2013). En: Dannani y Hintze (Coord.) *Protecciones y Desprotecciones (II) Problemas y debates de la seguridad social en Argentina*. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Beccaria, Luis y Groisman, Fernando. (2008). Informalidad y pobreza en Argentina. *Investigación económica*, 67(266), 135-169.
- Beccaria, Luis y Maurizio, Roxana. (2012) "Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes. Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990-2010", *Desarrollo Económico* N° 206, Vol. 52, IDES, Buenos Aires, julio-septiembre.
- Bernazza, Claudia, & Longo, Gustavo. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 2(3), 107-130.
- Bertranou, Fabio. (2010). Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares. *Buenos Aires: OIT*.
- Bertranou, Fabio. (2011). El trabajo decente: la concepción de la OIT y su adopción en la Argentina. *Notas de la OIT, Buenos Aires*.
- Bustos, Martín y Villafañe, Soledad. (2011). «Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo». Serie Estudios 10, MTEySS, Buenos Aires.



- Campos, Luis E., Faur, Eleonor y Pautassi, Laura. (2007). *Programa Familias por la inclusión social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Castellani, Ana, & Szkolnik, Mariano. (2011). Devaluacionistas y dolarizadores. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001. Documento de trabajo 18 UNSAM, Buenos Aires.
- Centro de Estudios Legales y Sociales -CELS-. (2004) Plan Jefas y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Colección investigación y análisis N°1. CELS. Buenos Aires. Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier (2017) Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- CEPAL. (1996) América Latina y el Caribe quince años después. De la década perdida a la transformación económica 1980-1995, CEPAL-FCE, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, Oscar y Curcio, Javier. (2017) Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo. (2009) “Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina. Evidencia y temas pendientes”. Serie de documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales Número 5. Banco Mundial.
- Cruces, Guillermo y Gasparini, Leonardo. (2010) “A Distribution in Motion: The Case of Argentina,” en López-Calva, L. y N. Lustig, eds., *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?*, 100—133, Brookings Institution Press and The United Nations Development Programme, Washington, DC.
- De la Garza, Enrique. (2010), *Hacia un concepto ampliado de trabajo. Del concepto clásico al no clásico*, Anthropos/UAM/Iztapalapa, México Distrito Federal.
- Di Giovambattista, Ana Paula, Gallo, Pablo and Panigo, Demian. (2014). El impacto distributivo del “PROG. R. ES. AR” en Argentina. Una primera aproximación en base a microsimulaciones. *Empleo, desempleo y políticas de empleo*, (17).
- Etchemendy, Sebastián, and Berins Collier, Ruth. (2007). “Down but not out: Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003–2007).” *Politics & Society* 35.3 (363-401).
- Garretón, Manuel. (2004) *América Latina en el siglo XXI: hacia una nueva matriz sociopolítica*. Lom Ediciones.
- Gasparini, Leonardo, & Cruces, Guillermo. (2010). Las Asignaciones Universales por Hijo: impacto, discusión y alternativas. *Documentos de Trabajo del CEDLAS*.
- Gasparini, Leonardo, and Lustig, Nora. (2011) ‘The Rise and Fall of Income Inequality in Latin America’, Working Papers 1110, Tulane University, Department of Economics.



- Gerchunoff, Pablo., & Torre, Juan C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo económico*, 733-768.
- Ghai, Dharam. (2003) “Trabajo decente. Concepto e indicadores.” *Revista internacional del trabajo* 122.2): 125-160.
- Gluz, Nora, and Rodríguez Moyano, Inés. (2016). Jóvenes y universidad. El PROG. R. ES. AR y la democratización del nivel superior. *Revista del IICE*, (39), 67-82.
- Goldbert, Laura. (2004). *¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*. No. 84. Naciones Unidas Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Grassi, Estela. (2016). La reedición del Estado social en la Argentina. La política socio-laboral entre 2003-2015. *Diálogos Revista Electrónica*, 17.
- Isuani, Fernando. (2005). *Gestión intergubernamental de programas sociales: El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)*. Inter-American Development Bank.
- Isuani, Fernando. (2012). Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19), 51-74.
- Jessop, Bob. (2001). “Institutional re (turns) and the strategic–relational approach.” *Environment and planning A* 33.7: 1213-1235.
- Judik, Darío, Trujillo, Lucía, Villafañe, Soledad. (2017) Income inequality and public policy in Argentina (1996-2014). En: Cuadernos de Economía, 2017, vol. 36, no 72, p. 233-264. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kasparian, Denise. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos. Revista de crítica social*, (19), 112-140.
- Kirchner, Alicia. (2003). Combatiendo la pobreza junto a la sociedad civil. In *VIII Congreso Internacional de la CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá* (pp. 28-31).
- Kulfas, Matías. (2016). *Los tres kirchnerismos: una historia de la economía argentina, 2003-2015*. Siglo Veintiuno Editores.
- Lo Vuolo, Ruben. (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. *Documento de trabajo*, (75).
- Maurizio, Roxana y Ana Monsalvo. (2017) “Evaluación de los impactos de la asignación universal por hijo en el comportamiento laboral de los adultos y en la generación de ingresos”. En: Cetrángolo, O. y J. Curcio (Coord.), Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo. UNICEF, ANSES, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Consejo de Coordinación de Políticas Sociales. Buenos Aires, Argentina.



- Maurizio, Roxana, Perrot, Barbara y Villafañe, Soledad. (2008) “Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en Argentina post-convertibilidad” Proyecto PNUD ARG/04/034, Argentina.
- Mesa-Lago, Carmelo. (2009) La ley de reforma de la previsión social Argentina. Antecedentes, razones, características y análisis de posibles resultados y riesgos. En: Nueva sociedad, 2009, vol.219, pp. 14-30.
- Messina, Giuseppe. (2014). Transformaciones y reformas en el sistema de pensiones argentino entre 2003 y 2013. Evaluando las políticas de inclusión más allá de lo contributivo. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (11), 38-51.
- MTEySS. (2014). Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011. ENAPROSS. - 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Murillo, M. Victoria and Mangonnet, Jorge. (2013) “La Economía Política de la Argentina Exportadora en el Nuevo Milenio: Proponiendo una Nueva Agenda de Investigación. *“Desarrollo Económico”* vol. 53, no 209 223-240.
- Natalucci, Ana Laura. (2012): “Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa “Argentina Trabaja”.” *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 3 126-147.
- Neffa, Julio C. (2008). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. *Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades*. Miño y Dávila, CEIL-PIETTE Bueno Aires.
- Neffa, Julio. C. & López, Emiliano. (2012) “Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo (PIST)”, en Neffa (coord.). Serie de documentos Empleo, desempleo y políticas de empleo: Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad, n° 11. Buenos Aires CEIL.
- Neffa, Julio. C., Brown, Brenda, B., & López, Emiliano. (2010). Empleo, desempleo y políticas de empleo. *Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad, II*. Buenos Aires, CEIL.
- Obarrio, Mariano. (26/2/2002) Duhalde quiere reforzar la ayuda social, La Nación, Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/376795-duhalde-quiere-reforzar-la-ayuda-social>
- OIT. (1999) Trabajo decente, Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín. (2007) “La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la postconvertibilidad”, en Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la INSAM, Año 1, n° 2, Buenos Aires.
- Panigo, Demian & Chena, Pablo. (2011). Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-Convertibilidad. Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional. Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/Universidad Nacional de Moreno, Buenos Aires.
- Pautassi, Laura. (2004) “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina.” *Políticas de empleo para superar la pobreza, OIT, Santiago de Chile*.





- Pautassi, Laura C., Mora, Straschnoy, and Arcidiácono, Pilar. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. CEPAL-UNICEF, Chile.
- Pérez, Pablo (2013). “Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina.” *Cuestiones de sociología* 9, UNLP, La Plata.
- Repetto, Fabián, María José Vilas, and María Fernanda Potenza (2006). “*Plan Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina*” (2002-2003): *Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*. Inter-American Development Bank.
- Retamozo, Martín. (2009). *Movimientos Sociales. Subjetividad y acción de los trabajadores desocupados en Argentina*. FLACSO México.
- Roberti, Eugenia (2016) “El revés de la trama en los dispositivos de apoyo a la inserción laboral juvenil: un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”. En: Jacinto, C. (comp.). *Protección social y formación para el trabajo de jóvenes en la Argentina reciente: entramados, alcances y tensiones*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Roca, Emilia. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. *Debate público*. UBA. pp. 29-43.
- Rofman, Alejandro. (2012) Soberanía y proyecto económico; Universidad Nacional de Quilmes; Revista de Ciencias Sociales (Quilmes); 21; 3-2012; 219-225.
- Senen González, Cecilia. (2011). La revitalización sindical en Argentina durante los Kirchner. *Trabajo y Sindicatos Durante los Gobiernos de Izquierda en América Latina*, 5(8), 39.
- Somavía, Juan. (1999). Trabajo decente. In *Memoria del Director General. Conferencia. UNICEF*.
- Svampa, Maristella., & Pereyra, Sebastián. (2003). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Tóffoli, Magdalena. (2017) La “CGT de los excluidos”. La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) (2011.-2017). Tesina de Grado-UNLP, Argentina, UNLP.
- Trujillo, Lucía y Villafañe, Soledad. (2011) “Dinámica Distributiva y Políticas Públicas: dos Décadas de Contrastes en la Argentina Contemporánea,” en Novick, Martha y Soledad. Villafañe, eds, *Distribución del Ingreso. Enfoques y Políticas Públicas desde el Sur*, Buenos Aires, MTESS-UNDP.
- Wainer, Andrés (2017). ¿Fatalidad o causalidad? Límites socio-económicos al desarrollo en la Argentina reciente. *Cuadernos del CENDES*, 34(95), 39-65.).
- Wylde, Christopher. (2012). ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (43).
- Zemelman, Hugo (1992). *Los horizontes de la razón: uso crítico de la teoría* (Vol. 2). Anthropos Editorial. Barcelona.





- Zemelman, Hugo. (2009) *Uso crítico de la Teoría. En torno a las funciones analíticas de la totalidad.* Instituto Politécnico Nacional. México.
- Zibecchi, Carla. (2008) *Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres?* En: *Aportes Andinos* No. 21. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

