



## ¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal

*A new social protection for a new development policy? Social policies in the post-neoliberal Argentina*

Pablo Ernesto Pérez\* , Brenda Brown\*\*

### Palabras claves:

Política social  
Neodesarrollismo  
Argentina

### Resumen

El presente estudio busca analizar los cambios y continuidades en las políticas sociales en relación con las características que asume el modelo de desarrollo adoptado en la región (neodesarrollismo). Entendemos que la nueva modalidad de desarrollo –que recupera algunos de los preceptos del estructuralismo latinoamericano pero también incorpora pautas propias del modelo liberal prevaleciente en los noventa- posee su correlato en la transformación del modelo de protección social.

Una de las hipótesis centrales de nuestra investigación es que los sistemas de protección social se encuentran fuertemente vinculados con la dinámica de acumulación de capital y el modelo de desarrollo económico implementado. En Argentina, la crisis de la convertibilidad y su salida generaron un proceso de significativos cambios en las políticas públicas. Junto con el abandono de políticas neoliberales y la mayor intervención del Estado aparecen nuevas propuestas de protección social. No obstante, mientras algunas de las políticas implementadas suponen un cambio respecto del periodo anterior, otras parecen mostrar una línea de continuidad.

\* Investigador adjunto del CONICET con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales / CONICET. Contacto: paperez@isis.unlp.edu.ar

\*\* Becaria doctoral del CONICET con sede en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales / CONICET. Contacto: bbrown@ceil-conicet.gov.ar

**Key words:**

Social policy

Neodevelopmentalism

Argentina

**Abstract**

*This study aims to analyze changes and continuities in social policies in relation with the characteristics of the model of development adopted in the region (new developmentalism). We understand that the new development model -which recovers some of the precepts of Latin American structuralism but also incorporates rules of the liberal model that prevails in the nineties-, has its counterpart in the transformation of the model of social protection.*

*A central hypothesis of our research is that social protection systems are closely linked to the dynamics of capital accumulation and the economic development model implemented. In Argentina, the convertibility crisis and its abolition generated a process of significant changes in public policy. With the abandonment of neoliberal policies and the greater State intervention, new proposals for social protection appeared. However, while some of the policies implemented represent a real change from the previous period, others seem to show a line of continuity.*

**E**l comienzo de siglo se caracterizó en América Latina por la llegada al gobierno de propuestas que cuestionaron las ideas neoliberales de los años noventa, propuestas en las que el Estado cumple un rol esencial en la estrategia de desarrollo nacional y que fueron denominadas nuevo desarrollismo o neodesarrollismo.<sup>1</sup>

¿Qué se entiende por neodesarrollismo? Bresser Pereyra lo ubica entre el discurso desarrollista y el de la ortodoxia convencional.<sup>2</sup> A diferencia del desarrollismo de los 50, no es proteccionista, pero enfatiza la necesidad de un tipo de cambio competitivo—que debe ser fluctuante, pero administrado—para evitar el problema de la enfermedad holandesa, aún vigente en las economías latinoamericanas. A su vez, la economía tiende a estar orientada hacia las exportaciones y el Estado cumple un papel central en la estrategia de desarrollo, para lo cual debe ser financieramente sólido y administrativamente eficiente. Otros autores latinoamericanos—perspectiva en la cual nos identificamos—lo describen como un crecimiento vinculado a la renta de la tierra a través de productos agropecuarios, hidrocarburos y minerales, donde el Estado juega un papel activo fundando un

<sup>1</sup> Fundación Getulio Vargas, 2010.

<sup>2</sup> Bresser Pereyra, 2007.

nuevo modo de regulación que genera condiciones institucionales para el arribo y permanencia de la inversión transnacional al tiempo que despliega políticas sociales compensatorias de redistribución del ingreso.<sup>3</sup> Katz destaca la variante progresista de esta concepción, a la cual denomina social-desarrollismo, que enfatiza la importancia del consumo como mecanismo de distribución de ingresos y dinamizador de la producción en la búsqueda de un modelo de crecimiento con inclusión social.<sup>4</sup>

Este nuevo rol que asume el Estado genera cambios en las políticas públicas en general y en las políticas sociales en particular. Si bien la prioridad asignada al crecimiento del producto y el empleo condujo en la mayoría de los países a una mejora en los indicadores económicos y sociales, persisten en la región problemas socioeconómicos que afectan a una parte importante de la población: desempleo, precariedad e informalidad laboral, pobreza e indigencia. Para dar respuesta a esta problemática, se han multiplicado en América Latina políticas sociales que tienden a requerir algún tipo de prestación por parte de los beneficiarios como contrapartida para acceder a las mismas, los llamados Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC).

En Argentina, la crisis de la convertibilidad y su salida generaron un proceso de significativos cambios en las políticas públicas. La disputa entre diversas fracciones y clases sociales por la orientación del modelo de desarrollo, en articulación con los límites impuestos por la estructura económica y social construida durante la etapa neoliberal, condujeron a nuevas orientaciones en la dinámica de la lucha social y la acción del Estado.<sup>5</sup> En este contexto de salida de crisis, las políticas sociales mostraron transformaciones significativas respecto del periodo anterior, aunque la orientación y transcendencia de esos cambios se encuentra aún en debate.<sup>6</sup>

Una de las hipótesis centrales del presente trabajo es que los sistemas de protección social se encuentran fuertemente vinculados con la dinámica de acumulación de capital y el modelo de desarrollo económico implementados.<sup>7</sup> En Argentina, el Estado excluyente previo a los años treinta cedió lugar a un Estado que buscó incorporar a la clase trabajadora a los beneficios de la dinámica expansiva del capitalismo industrial en la periferia. Esto se expresó en el desarrollo de un conjunto de cambios en las políticas públicas que ampliaron directa e indirectamente las posibilidades de acceder a una mejor calidad de vida por parte de los trabajadores: mejoras en los salarios reales, vacaciones pagas, aguinaldo e indemnización por despido, creación de tribunales del trabajo,

---

<sup>3</sup> Santos y otros, 2013.

<sup>4</sup> Katz, 2014.

<sup>5</sup> AAVV, 2012.

<sup>6</sup> *Ídem*.

<sup>7</sup> Offe, 1990; Cortés y Marshall, 1991; Franco, 1996; Vilas, 2012.

arbitraje obligatorio, etc. De este modo, se consolidó en el país un sistema de protección social bismarckiano en el que el trabajador formal, contribuyente del sistema de seguridad social, se constituyó como el principal sujeto de derecho. Este esquema se basó en la asunción del pleno empleo y de la acción complementaria de la familia, particularmente en el empleo no remunerado de las mujeres. Sin embargo, las características propias de este sistema de protección social determinó que los sectores protegidos, presentaran pautas de estratificación en el acceso, en los rangos de cobertura y en la calidad de los beneficios, a la vez que los trabajadores rurales y de mercados informales o secundarios se vieron excluidos de los sistemas de protección.<sup>8</sup> Con el cambio de modelo iniciado a mediados de los setenta, profundizado en los ochenta y consolidado en los años noventa, se observó que junto al cambio desde un modelo de desarrollo cimentado en el mercado interno hacia uno orientado a la exportación, se transforma también su modelo de protección social: políticas sociales centralizadas, sectorializadas, con aspiración a la universalidad y administrados estatalmente dieron lugar a políticas sociales descentralizadas, focalizadas y con delegación en el sector privado.

De la misma manera, con el abandono de políticas neoliberales luego de la crisis de 2001-2002, la mayor intervención del Estado fue de la mano de nuevas propuestas de protección social. No obstante, mientras algunas de las políticas implementadas suponen un cambio respecto del periodo anterior, otras muestran una línea de continuidad.

El presente estudio busca analizar los cambios y continuidades en las políticas sociales<sup>9</sup> en relación con las características que asume el modelo de desarrollo adoptado en la región (neodesarrollismo). Entendemos que la nueva modalidad de desarrollo —que recupera algunos de los preceptos del estructuralismo latinoamericano pero también incorpora pautas propias del modelo liberal prevaleciente en los noventa— posee su correlato en la transformación del modelo de protección social. Para ello tomaremos la perspectiva de Offe sobre la política social, particularmente su rol como reguladora del mercado de trabajo de acuerdo a los requerimientos del proceso de acumulación capitalista, por entender que la

---

<sup>8</sup> Filgueira, 1998.

<sup>9</sup> En esencia estaríamos hablando de lo que Soldani y Andrenacci (2006) denominan política asistencial. Estos autores diferencian la política social del Estado en tres modalidades que aparecen combinadas: la política de trabajo, la política de servicios universales y la política asistencial. Dentro de la primera modalidad se encuentran las intervenciones estatales que buscan la protección “socializada” de los riesgos de la vida activa, generalmente pertenecientes al componente contributivo de la seguridad social (desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte). En segundo lugar, la política de servicios universales incluyen a la educación básica y la atención primaria de salud; mientras que la política asistencial actúa sobre individuos y grupos que no son absorbidos por el mercado de trabajo a través de transferencias de bienes y servicios para satisfacer condiciones de vida básicas.

misma nos permite comprender la generalización de los PMTC que está teniendo lugar en América Latina.

### **El Estado y la reproducción de la fuerza de trabajo. Las funciones de la política social**

La intervención del Estado es fundamental en el proceso de reproducción de la fuerza de trabajo, principalmente mediante su rol regulatorio en los mercados laborales.

Uno de los principales medios de regulación estatal de los mercados de trabajo es la institucionalización de la no participación en el trabajo asalariado, seleccionando en cierta forma quienes intervienen en el proceso de producción social (participan regularmente del mercado de trabajo) y quienes quedan relegados a la categoría de trabajadores intermitentes o inactivos, y bajo la órbita de las políticas sociales.

Para discutir esta cuestión retomamos la perspectiva de Offe, para quien la incorporación permanente de fuerza de trabajo en el mercado laboral asalariado sólo puede garantizarse regulando estrictamente las condiciones bajo las cuales resulta posible la no-participación en el mercado laboral.<sup>10</sup> Para este autor, el Estado debe organizar y sancionar formas de existencia diferentes a la participación en el mercado de trabajo si quiere garantizar la transformación de la fuerza de trabajo en trabajo asalariado. Sólo el manejo estatal de estas formas de existencia por fuera del mercado laboral posibilita un control de la clase dominante sobre las condiciones de vida de este segmento de la población a quien se permite el acceso a esta especial forma de vida y subsistencia, “exento de la compulsión a vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral”.<sup>11</sup> De esta forma, resulta esencial regular políticamente a quién se le permite vivir por fuera del trabajo asalariado.

La propiedad privada de los medios de producción conlleva una específica forma de división del trabajo y un modo particular de distribuir los bienes. Esto genera que los trabajadores no puedan estructurar el proceso laboral respecto de sus propios intereses, lo cual perjudica gravemente su motivación laboral y su predisposición a vender efectivamente su fuerza laboral. ¿Cómo hacer entonces que vendan su fuerza de trabajo y se conviertan en asalariados? Offe señala dos mecanismos de política estatal que actuarían en ese sentido: 1) el control social vía la criminalización y persecución de modos de subsistencia alternativos a la relación salario-trabajo (por ej. la prohibición de la mendicidad) y 2) la adquisición de normas y valores estatalmente organizados que desemboquen en la relación salario-trabajo. Sólo la aplicación a largo plazo de estos dos mecanismos

<sup>10</sup> Offe, 1990.

<sup>11</sup> *Ibidem*, 5.

produce una situación donde la clase trabajadora “por educación, tradición y costumbre contempla las exigencias de ese modo de producción como leyes naturales auto-evidentes”.<sup>12</sup>

Dado que el proceso de acumulación capitalista usualmente se produce mediante saltos y transformaciones abruptas, es central poder controlar cuantitativamente la transformación de fuerza de trabajo en trabajo asalariado. Este es también un componente central de la política social. Para manejar los cambios en la demanda de fuerza de trabajo, Offe plantea la necesidad del sistema de establecer “áreas de captación” por fuera del mercado laboral, donde la fuerza de trabajo pueda acomodarse o bien permanentemente (pensiones de vejez, pagos a obreros impedidos) o temporalmente (atención de la salud, educación); pero a condición de que el acceso a ellas debe ser controlado por el estado mediante requisitos de admisión, pues en otro caso se relajaría la “compulsión a vender” fuerza de trabajo en el mercado.

La utilización de ciertos grupos de trabajadores que participan intermitentemente en el mercado laboral —jóvenes, mujeres, trabajadores mayores, migrantes— juega un rol central en este proceso de regulación de la fuerza de trabajo. La explotación de las divisiones sociales es una forma en la cual la fluctuante demanda de trabajo de las empresas es reconciliada con una comparativamente inelástica oferta de trabajo.<sup>13</sup>

En esta perspectiva, entendemos que la política social es principalmente una estrategia estatal para regular la incorporación de fuerza de trabajo al mercado laboral de acuerdo a las necesidades de acumulación del capital.

Offe también reconoce otras dos explicaciones que impulsan la política social: 1) las demandas de la clase trabajadora, y 2) las demandas funcionales del proceso capitalista de valorización, aunque el proceso de conversión de estas demandas en políticas estatales se ve siempre mediado por las estructuras internas del sistema político. Estas exigencias suelen no ser fácilmente compatibles y/o ser contradictorias, por lo cual su orientación va a dirimirse como consecuencia de disputas entre clases y fracciones sociales en el seno del Estado.

Por otro lado, para acceder a la asistencia social, los beneficiarios deben probar no solo su necesidad sino ser merecedores, es decir, subordinarse a las pautas y normas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad. Offe lo considera una transacción de intercambio, donde se conceden beneficios materiales a los necesitados, a cambio de que ellos reconozcan sumisamente el “orden moral” de la sociedad que engendra esa necesidad. Por ejemplo: “los

---

<sup>12</sup> Offe, 1990: 6.

<sup>13</sup> Offe y Hinrichs, 1985.

subsidios de pobreza dependen en todas partes de que los sujetos se adapten a pautas de conducta que los estratos acomodados de la población pueden violar con perfecta libertad”.<sup>14</sup>

En la misma línea, Jessop señala que en formaciones sociales capitalistas la reproducción social es organizada en torno a la relación salarial, lo cual suele generar problemas dado que 1) los trabajadores son libres de gastar sus salarios sin tomar en consideración las necesidades del capital (tal vez no reproduzcan su fuerza de trabajo —competencias, conocimientos, capacidad de trabajo—); 2) En tanto que el capital suele priorizar su auto-valorización en desmedro de la reproducción y bienestar de la fuerza de trabajo, la fuerza de trabajo puede ser destruida mediante la sobre-explotación (horas excesivas o extensivas de trabajo) o mediante enfermedades ocupacionales, accidentes, etc.<sup>15</sup>; 3) los trabajadores tienen dificultades para defender sus intereses colectivos en la reproducción de su fuerza de trabajo, especialmente al existir una enorme cantidad de trabajadores desempleados.<sup>16</sup> Por ello, el Estado debe asegurar una continua y adecuada oferta de fuerza de trabajo calificada, pero también debe compensar los efectos ocasionados por la mercantilización tanto en la reproducción social como en la cohesión social.<sup>17</sup>

No obstante, no debe considerarse al Estado como un simple instrumento o mecanismo funcional para la reproducción de relaciones de producción capitalistas. Qué hace el Estado, cómo lo hace, en qué forma, con qué herramientas, se especifica en un proceso complejo que expresa las contradicciones de la lucha, generalmente mediada y cargada de múltiples significaciones, entre intereses opuestos: los capitalistas por obtener mayores cuotas de plusvalor, y los trabajadores por defender sus condiciones de vida.<sup>18</sup>

En Argentina, podemos rastrear una línea de investigación análoga en los trabajos de Cortés y Marshall para quienes el gasto público social actúa como mecanismo de regulación contribuyendo a adaptar el volumen y la calidad de la oferta de fuerza de trabajo a los requerimientos de la acumulación, por ejemplo al proveer a través de la educación, las calificaciones requeridas, a la vez que influye sobre el nivel de vida de los asalariados mediante la redistribución de ingresos que “modifica el estándar de referencia en la determinación del salario al permitir que ciertos bienes y servicios no tengan que ser adquiridos con el salario ”.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> *Ídem*.

<sup>15</sup> Los capitales particulares no están obligados a invertir en “capital humano” o compensar por su depreciación a menos que les resulte rentable, razón por la que se constata una tendencia general del capital a invertir insuficientemente en educación y capacitación.

<sup>16</sup> Jessop, 2003.

<sup>17</sup> *Ídem*.

<sup>18</sup> Thwaites Rey y Castillo, 1999.

<sup>19</sup> Cortés y Marshall, 1991.

Esta regulación estatal contribuye además a controlar el conflicto social. Su análisis histórico señala que la intervención social del Estado se adapta, en primer lugar, a las variaciones en los requerimientos de mano de obra (derivadas del ritmo y naturaleza del proceso de acumulación) y, en segundo lugar, al peso que las estrategias económicas (puestas en práctica por diferentes gobiernos) asignan al consumo de los asalariados en el mercado interno. Además, un conjunto de factores políticos e ideológicos, sumados al poder relativo de los trabajadores contribuyen a modelar la intervención estatal".<sup>20</sup>

En síntesis, retomando la visión de la multifuncionalidad del Estado social de Offe, Valencia Lomelí plantea que toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social), aunque usualmente el estudio de las políticas sociales ha enfatizado una de estas dimensiones y en múltiples ocasiones ha abandonado o desatendido una perspectiva más comprehensiva.<sup>21</sup>

En el presente trabajo intentamos defender la tesis de que la explicación de la política social debe tomar efectivamente en cuenta como factores causales tanto 1) la necesidad de regular la entrada de mano de obra de acuerdo a los requerimientos de la acumulación de capital, así como 2) intentar compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, y 3) contener y canalizar la conflictividad socio-laboral dentro de canales controlables.

Respecto del segundo factor, cabe señalar que las políticas sociales no sólo hay que entenderlas como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, naturalizando e institucionalizando las desigualdades.<sup>22</sup> De manera que la política social no sólo compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales.<sup>23</sup>

En las próximas secciones del estudio vamos a examinar, atendiendo las dimensiones planteadas y las características macroeconómicas de la etapa,<sup>24</sup> las rupturas (y continuidades) de las políticas sociales implementadas durante el

<sup>20</sup> *Ídem.*

<sup>21</sup> Valencia Lomelí, 2003.

<sup>22</sup> Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998.

<sup>23</sup> Adelantado, Noguera y Rambla, 2000.

<sup>24</sup> No es nuestra intención analizar aquí la política económica del periodo ni sus efectos, los cuales fueron objeto de muchos estudios desde diferentes perspectivas.

periodo que denominamos neodesarrollista (2003 a la actualidad) respecto del periodo previo.

### **Devaluación, crecimiento económico y empleo**

La salida de la convertibilidad fue necesaria para permitir el relanzamiento del ciclo expansivo bajo la combinación de devaluación, contención salarial y ajuste de las cuentas fiscales, a fin de que la depresión en la actividad productiva facilitase el proceso de ajuste externo, la desvalorización del capital excedente y la recomposición de la rentabilidad general del capital.<sup>25</sup> La tasa de desempleo durante la crisis mostró los valores más altos desde que se relevan las estadísticas ocupacionales en la Argentina (21,5% en mayo de 2002), mientras que la pobreza por ingresos alcanzó a más de la mitad de la población (57.5% en octubre de 2002).

La política económica del primer periodo apuntó primordialmente hacia la preservación de un tipo de cambio real elevado<sup>26</sup> y estable,<sup>27</sup> que vuelva competitivos a los sectores productores de bienes transables, particularmente al sector industrial, dado que los sectores primarios y extractivos tienen elevada rentabilidad y pueden exportarse aún con un tipo de cambio real más bajo. La política monetaria cumple durante esta etapa un rol central, ya que se encarga simultáneamente de mantener el tipo de cambio elevado —mediante una agresiva política de compra de dólares— y controlar los niveles de inflación y actividad. Para contrarrestar el fuerte efecto expansivo de estas compras de divisas y su potencial efecto inflacionario el Banco Central busca controlar la cantidad de dinero a través de operaciones de esterilización mediante colocaciones de títulos públicos o letras del propio Banco Central en el mercado local. También la política fiscal cumple un papel esencial. El superávit fiscal contribuye sustancialmente a absorber el exceso de expansión monetaria causada por la compra de divisas por parte del Banco Central, y medidas como las retenciones a las exportaciones, en paralelo a su importancia fiscal, juegan un rol central en la contención de los precios internos de los productos exportables.

Esta política posibilitó un fuerte crecimiento de la economía juntamente con una expansión del empleo hasta 2007/2008, liderado por la producción de bienes, particularmente la industria. Esta mejora en el empleo tuvo su correlato en la

<sup>25</sup> Feliz y Pérez, 2007.

<sup>26</sup> Durante el período 2002-2007 el tipo de cambio real se ubicó en promedio un 50% por encima del que regía para los años noventa.

<sup>27</sup> Si bien existió una tendencia constante a la apreciación cambiaria —debido principalmente a la suba de precios— el Estado reguló el tipo de cambio nominal de manera mantener la dinámica exportadora.

reactivación de la actividad sindical, de las negociaciones colectivas<sup>28</sup> y en un incremento de la cobertura de la seguridad social contributiva.<sup>29</sup> No obstante, la informalidad laboral continuó siendo importante durante el periodo (si bien descendió significativamente) y aquellos trabajadores no registrados van a quedar excluidos de los servicios sociales vinculados a un empleo formal.

Durante esta fase de crecimiento, la idea del gobierno fue, centralmente, que el crecimiento económico resuelva la cuestión social. Problemas como el desempleo, la pobreza, y la redistribución del ingreso hacia los sectores más humildes pasan a depender exclusivamente de la continuidad en el tiempo de la reactivación económica y su derrame hacia los sectores más vulnerables.

Para 2007 los salarios formales se acercan a los niveles previos a la devaluación y se inicia un periodo de reclamos y protesta patronal. Ya no se limita al conflicto con el campo por las retenciones a las exportaciones, sino que a la Mesa de Enlace se suman también las cámaras patronales de la industria y los servicios, expresando su disconformidad frente a la política económica y reclamando “incentivos” al gobierno. Vemos así como el capital busca torcer el rumbo de la política económica a favor de sus intereses y de preservar los márgenes de ganancia obtenidos durante el periodo de crecimiento iniciado en 2003.

Creemos que el modelo de desarrollo adoptado tiene sus limitaciones desde su concepción. Si bien fue posible aumentar los salarios reales desde 2003, esto fue a causa de lo depreciados que estaban luego de la devaluación. De esta manera apoyamos la hipótesis de que la desaceleración en los niveles de actividad de 2008/2009 no es producto fundamental de la crisis global sino que ya en 2007 el modelo comienza a profundizar sus contradicciones mediante una fuerte puja distributiva manifestada por una creciente inflación de precios.

La búsqueda de nuevas bases económicas y sociales para la acumulación de capital durante este período fue también una búsqueda por nuevas formas de intervención estatal que ayudaran a asegurar la valorización del capital y la reproducción de la fuerza de trabajo bajo las nuevas condiciones.<sup>30</sup> No obstante,

---

<sup>28</sup> Según datos de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo del MTEySS los convenios y acuerdos colectivos crecieron desde 150 en 2001 a 2038 en 2010. No obstante, también se señala que no existió un avance real en términos de contenidos ya que en la mayoría de los casos la negociación se concentra en la escala salarial (lo cual se comprende en un periodo inflacionario) y no se avanza en cuestiones vinculadas a las condiciones laborales (Observatorio de Derecho Social, CTA).

<sup>29</sup> La cobertura de los trabajadores por parte del sistema contributivo de la seguridad social pasó de 27,9 a 38,9% entre 2003 y 2011 (OIT, 2012).

<sup>30</sup> Jessop, 2013.

las políticas sociales durante esta primera etapa posterior a la crisis de 2001-2002 presentan muchas continuidades respecto de la década anterior. El sistema de protección social permaneció fuertemente estructurado en torno al sistema contributivo, mientras que las políticas sociales (y de empleo) se mantuvieron como una fracción menor del gasto social.

### **De la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) a su desarticulación.**

Una de las primeras medidas del gobierno luego de la devaluación del peso, en una coyuntura signada por una crisis económica y social sin precedentes, fue la creación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD)<sup>31</sup> destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad (o discapacitados de cualquier edad), desocupados y que residan en forma permanente en el país (Decreto 565/2002). Asimismo, el programa extiende su cobertura a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

El PJJHD supuso un cambio fundamental en la lógica que había seguido la política de empleo en Argentina durante los noventa: de múltiples programas focalizados se transitó hacia un programa de amplia cobertura y reducida condicionalidad (disponible para todo aquel que reuniera los requisitos exigidos), que llegó a sobrepasar los 2 millones de beneficiarios durante el año 2003. Sin embargo, fuertemente cuestionado desde diversos medios académicos y políticos va progresivamente abandonando el perfil “autofocalizado” que tuvo en sus orígenes.<sup>32</sup>

Podríamos decir que su implementación responde a la multifuncionalidad de la política social planteada previamente, dado que buscaba a la vez 1) aliviar la grave situación social que afectaba gran parte de la población en esa coyuntura de crisis (función de bienestar social), 2) limitar la tensión social en un contexto de fuerte redistribución de ingresos (vía devaluación) en detrimento de los sectores de menor poder adquisitivo (función de sostén del régimen político y de la

---

<sup>31</sup> Existe abundante bibliografía que discute el PJJHD desde diferentes perspectivas: -entre otros- Cetrángolo y Jiménez (2003), Monza y Giacometti (2003), Pautassi (2003); Barbeito, Giosa Zuzua y Rodríguez Enriquez (2004); Neffa (2008).

<sup>32</sup> El PJJHD puede caracterizarse como uno de los primeros programas autofocalizados que se implementaron en la Argentina, en donde el acceso al beneficio estaba garantizado para todas aquellas personas que cumplieran con los requisitos exigidos por el programa y demandaran su incorporación al mismo (Pautassi, 2004 y Arcidiácono y Zibecchi, 2008). Otros autores plantean, para hacer referencia a la cobertura de este dispositivo, el concepto de “masividad” haciendo referencia a la significativa ampliación del ingreso de beneficiarios a las políticas sociales (De Sena, 2011).

cohesión social, de control del conflicto social), y 3) elevar los niveles agregados de consumo para posibilitar la recuperación de la actividad económica (objetivo de acumulación, de sostén del modelo económico).

No obstante, junto con el crecimiento económico y la mejora de los indicadores sociales, el gobierno decide que —dado que ha cambiado el contexto socioeconómico en el que fue creado el PJJHD— es necesario “ordenar” a los beneficiarios para posibilitar el diseño de políticas específicas.

En 2004 el Gobierno establece que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y de Desarrollo Social elaboren una clasificación de los beneficiarios del PJJHD de acuerdo a las condiciones de *empleabilidad* que reúnan los mismos.<sup>33</sup> De acuerdo a este decreto se distinguen dos grupos: 1) aquellos que tienen mayores posibilidades de reingresar al mercado de trabajo, quienes son incentivados a pasar al Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) donde se los dota de herramientas que los ayuden a reinsertarse laboralmente, y 2) quienes “por sus características o condiciones actuales no están en condiciones de reubicarse laboralmente”,<sup>34</sup> que pasan a depender de la asistencia social (Plan Familias por la Inclusión Social), con la obligación de garantizar la salud y asistencia escolar de sus hijos.

¿Pero quién define quienes son empleables y quienes no lo son? ¿Con qué criterio? La noción misma de empleabilidad genera controversias. La concepción más difundida combina actitudes, habilidades y calificaciones de los trabajadores, consideradas indispensables para enfrentar los rápidos cambios en una economía globalizada. También apunta a la responsabilidad individual y a la capacidad de construir y movilizar redes sociales. Cada trabajador aparece en esta visión como gestor de su propia trayectoria laboral.<sup>35,36</sup>

Observamos aquí cuatro cuestiones medulares que adelantamos en el apartado teórico. Primero, confirmamos que en un contexto de crecimiento de la actividad económica y del empleo el gobierno busca “activar” las políticas sociales<sup>37</sup> de manera de incorporar al mercado laboral fuerza de trabajo que se encontraba inactiva. Es decir, estaríamos corroborando que la política social

<sup>33</sup> MTESS, 2004.

<sup>34</sup> *Ídem*.

<sup>35</sup> Esta visión de la empleabilidad centrada en características del individuo se corresponde con la perspectiva de organismos internacionales como el Banco Mundial, la OIT y la CEPAL.

<sup>36</sup> Pérez 2005, Pérez y Félix, 2010.

<sup>37</sup> El SCE es un ejemplo de la activación de políticas pasivas ya que para cobrar la prestación el trabajador desocupado debe participar en actividades de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, de formación, de práctica laboral, de formulación de proyectos de autoempleo y, finalmente, a aceptar las ofertas de empleo que se le propongan (adecuadas a su experiencia y formación).

regula la incorporación de fuerza de trabajo al mercado laboral de acuerdo a las necesidades de acumulación del capital y que, además, cumple una función importante en la administración cualitativa de la misma, garantizando la dotación de capacidades, hábitos, conductas y habilidades particulares, necesarias para su incorporación al mercado de trabajo.<sup>38</sup> Segundo, se distingue claramente en el ejemplo del PJJHD de qué forma el Estado regula y selecciona quienes participan del mercado de trabajo y quienes van a quedar como trabajadores inactivos bajo la órbita de las políticas sociales. Tercero, reconocemos en la obligación que tienen los beneficiarios de garantizar la salud y asistencia escolar de sus hijos la transacción de intercambio de la que nos hablaba Offe,<sup>39</sup> mediante la cual para acceder a la asistencia social, los beneficiarios deben probar no solo su necesidad sino ser merecedores, es decir, subordinarse a las pautas y normas económicas, políticas y culturales dominantes en la sociedad. Cuarto, dado que prácticamente la totalidad de trabajadores/as que pasan al Plan Familias (y por lo tanto se encargan de las tareas de cuidado de los hijos y quedan fuera del mercado laboral) son mujeres, también podemos advertir como una política social puede ser generadora y moduladora de la propia desigualdad (en este caso entre varones y mujeres), naturalizando e institucionalizando las desigualdades.<sup>40</sup>

En líneas generales, podemos destacar que los programas implementados durante el periodo continuaron con una lógica de focalización hacia determinados grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad. Si bien existió tanto una ampliación presupuestaria como un incremento en la cantidad de beneficiarios totales,<sup>41</sup> el diagnóstico de los problemas de desempleo y pobreza siguieron estando ligados al déficit de capital humano y la mayoría de las condicionalidades estuvieron destinadas al aumento de la empleabilidad de los beneficiarios. La idea que sustenta la implementación de este tipo de programas es que mientras las políticas macroeconómicas estimulan la demanda de empleo, las políticas sociales dotan a la población más vulnerable de nuevas herramientas para su futura inserción.

En síntesis, durante esta fase las políticas sociales se caracterizaron por otorgar una protección mínima a aquellos hogares vulnerables mientras se esperaba que el crecimiento económico lograra mejorar las condiciones de acceso al mercado de trabajo formal. Sin embargo, la receta que parece tener resultados en los primeros años de la post convertibilidad se torna claramente insuficiente hacia

---

<sup>38</sup> Gough, 1982.

<sup>39</sup> Offe, 1990.

<sup>40</sup> Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998.

<sup>41</sup> El gasto público social en pesos constantes creció un 89% entre 2002 y 2007, aumentando de \$40.500 a \$76.708 (en millones de \$ de 2001). Una estimación de beneficiarios de políticas sociales, de empleo y de ingresos indica que tras una gran expansión en el año 2003, la cifra de beneficiarios se estanca en 2,5 millones de beneficiarios promedio hasta 2009, momento en el que sube fuertemente con la implementación de la AUH (Seiffer, et al 2003).

2007/2008, momento en que se intensifica la puja distributiva, aumentan los conflictos laborales y la economía tiende a desacelerarse.

### **¿Respuesta ante la crisis o nuevo paradigma de protección social?**

Como mencionamos previamente, durante 2008 se desacelera la economía producto de conflictos económicos y sociales internos, a la vez que comienzan a ser evidentes en Argentina los costos sociales de la crisis global. Ya sea a causa de esta crisis (tal como plantean desde el gobierno y grupos afines<sup>42</sup>) o por las limitaciones del propio modelo, el contexto económico social ha cambiado. Para 2009 varios miles de trabajadores son suspendidos y otros tantos despedidos, con la consecuente caída en la tasa de empleo y un fuerte crecimiento en la informalidad laboral. Esta crisis económica y política<sup>43</sup> nuevamente pone en cuestión las políticas sociales y de empleo que se están implementando.

La respuesta inmediata del gobierno ante este nuevo escenario tiende a profundizar las intervenciones en el sentido que lo venía haciendo, priorizando el mantenimiento del empleo de trabajadores formales. Un ejemplo de ello es el Programa de recuperación productiva (REPRO), que subvenciona a las empresas (que puedan acreditar su situación de crisis) para que no despidan trabajadores.<sup>44</sup> Las que más utilizaron este beneficio fueron empresas medianas y grandes -y no las pequeñas- dado que estas últimas ocupan gran parte de sus trabajadores sin contrato laboral. ¿Por qué se subsidia a medianas y grandes empresas? Vemos aquí las demandas funcionales del proceso capitalista de valorización que menciona Offe, así como la prioridad asignada al sector más formal de la economía denota la victoria de los grandes capitales en la disputa entre clases sociales en el seno del Estado.<sup>45</sup>

Por otro lado, se anuncia en agosto de 2009 el Plan de ingreso social con trabajo "Argentina Trabaja" mediante el cual se propone crear unos cien mil puestos de trabajo para desocupados en situación de pobreza, esencialmente organizando cooperativas destinadas a realizar trabajos de utilidad social.

<sup>42</sup> Página 12, agosto 20 2009; Carta Abierta 6, 20 de agosto.

<sup>43</sup> Por crisis política principalmente nos referimos al conflicto generado por las retenciones agropecuarias (y posterior derrota de la propuesta oficial) y la pérdida electoral del partido gobernante en la provincia de Buenos Aires.

<sup>44</sup> Los trabajadores de las empresas adheridas recibirán una suma fija mensual no remunerativa de hasta \$600 destinada a completar la remuneración correspondiente a su categoría laboral. En junio de 2009, 1492 establecimientos se habían acogido y existían 84628 beneficiarios que involucran un fondo comprometido de \$200 millones (MTESS, 2009).

<sup>45</sup> Offe, 1990.

Con este plan se afirma la idea de activación de las políticas sociales según la cual los beneficiarios de los programas deben realizar alguna contraprestación (un trabajo en este caso) a cambio del dinero que perciben. Se mantiene vigente la idea de que otorgar un plan social (sin contraprestación) desincentiva la “cultura del trabajo” y quienes cobren estos beneficios perderán interés en buscar un empleo. La misma idea que estuvo detrás de la desarticulación del PJJHD y el traspaso de beneficiarios hacia el Plan Familias y el Seguro de Capacitación.

Indirectamente se cuestiona la permanencia en el tiempo de la situación de “desocupado”, la posibilidad de que algunos elijan permanecer en esta situación (cobrando un plan social) perdiendo el incentivo a vender su fuerza de trabajo. Aquí nos encontramos con la perspectiva de Offe acerca de que el Estado debe sancionar las formas de existencia diferentes a la participación en el mercado laboral si quiere garantizar la transformación de la fuerza de trabajo en trabajo asalariado.<sup>46</sup> Sólo el Estado —mediante la política social— regula políticamente a quién se le permite vivir por fuera de la relación salarial y a quienes no.

### ¿Hacia una nueva política social?

La disminución en los niveles de actividad económica y empleo, conjuntamente con la imposibilidad de reducir el empleo informal llevó al gobierno a profundizar las medidas sociales e implementa en Octubre de 2009 mediante decreto la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (en adelante AUH), como un subsistema no contributivo dentro del régimen de Asignaciones Familiares y bajo jurisdicción del ANSES, destinado a los trabajadores informales y desocupados que no percibieran las asignaciones familiares por tal condición.

Argentina, tal como el resto de Latinoamérica presenta un sistema de asistencia social truncado ya que, las altas tasas de informalidad dejan sin cobertura a un gran número de trabajadores que quedan excluidos del régimen de la seguridad social. Luego de varios años de crecimiento económico, un tercio de los trabajadores permanecen en condiciones de informalidad, señal de que no se trata de una anomalía del sistema que podrá absorberse a medida que la economía crece sino que es funcional al mismo, condición no particular de la Argentina sino propia del capitalismo periférico.<sup>47</sup>

Con la implementación de la AUH el gasto público social en programas sociales y de empleo crece al doble y también se duplica la cifra de beneficiarios que se

<sup>46</sup> *Ídem.*

<sup>47</sup> El no registro cae del 43,8% en 2003 al 36,4% en 2010; sin embargo, al observar las cifras en términos absolutos, los trabajadores no registrados aumentan de 4.100.000 (2003) a 4.600.000 en 2010 (CEPED, 2011); es decir, que se observa una baja en términos relativos pero un alza en términos absolutos.

mantuvo alrededor de los 2.5 millones durante el periodo 2002-2008 alcanzando los 5 millones de beneficiarios en 2009.<sup>48</sup>

Dos hechos importantes en el plano político contextualizan el lanzamiento de la AUH. Por un lado, este programa nace en un contexto de polarización entre el gobierno y la oposición, conflicto que se constituye como tal a partir de la discusión con el campo alrededor de la Resolución 125 en 2008, en donde se fijaba un nuevo esquema de retenciones móviles para las exportaciones del sector. Por otro lado, surge en un contexto de pérdida de peso relativo del oficialismo en el congreso, luego del proceso electoral de junio de 2009, signo de debilitamiento del gobierno. Esto lleva a algunos autores a plantear que el incremento del gasto público es utilizado como una estrategia de recomposición de hegemonía, esta vez, a partir de elevar el gasto en asistencia social.<sup>49</sup>

Las importantes similitudes de la AUH con programas de transferencia de ingresos implementados con anterioridad<sup>50</sup> lleva a varios autores a incluirla dentro de este grupo,<sup>51</sup> mientras que para otros,<sup>52</sup> la amplitud de su cobertura lleva a que se lo considere un derecho social asociado al empleo informal de bajos ingresos. Coincidimos con aquellos enfoques que plantean como particularidad de la AUH, y, como su principal diferencia con otros PTMC implementados con anterioridad, su incorporación al componente no contributivo del sistema de seguridad social, característica que lleva a plantear el carácter híbrido de este dispositivo y a posicionarlo dentro de un espacio intermedio entre los PTMC tradicionales y una nueva configuración de políticas sociales.<sup>53</sup>

Con la implementación de la AUH se reconoce, desde los dispositivos de políticas públicas, el carácter segmentado del mercado de trabajo argentino y la imposibilidad de resolverlo a partir del crecimiento económico. De este modo se busca dar respuesta a aquellos riesgos sociales que los trabajadores informales no tienen cubiertos, a la vez que parece reconocerse el fin de la promesa keynesiana de un empleo asalariado formal, por tiempo indeterminado y protegido por el sistema contributivo de la seguridad social.

---

<sup>48</sup> Seiffer y otros (2013) vinculan el crecimiento en el gasto público social a la apropiación de la renta por parte del Estado, principalmente a partir de las retenciones a las exportaciones, en particular de soja.

<sup>49</sup> Seiffer y otros, 2012.

<sup>50</sup> Las similitudes se basan en la exigencia de contraprestaciones, principalmente sobre educación y salud para los niños de los hogares en situación de vulnerabilidad, contraprestaciones destinadas a cortar con la transferencia intergeneracional de la pobreza.

<sup>51</sup> Entre otros, Lo Vuolo, 2009; Lozano y Raffo, 2010.

<sup>52</sup> Roca, 2010 y 2011, Bertranou, 2010 y Mazzola, 2012.

<sup>53</sup> Entre otros, Pautassi, Arcidiacono y Stranschoy, 2013.

No obstante, dado que uno de los objetivos de este tipo de programas es la reducción de las desigualdades entre trabajadores registrados y aquellos que no lo están, llama la atención la exigencia de contraprestaciones a los beneficiarios del programa pero no a aquellos que pertenecen al sistema contributivo. Nuevamente observamos el componente represivo de la política social, la asignación de una asistencia monetaria a cambio del cumplimiento de ciertas pautas de conducta “sociales” que los otros sectores pueden no cumplir.

En la misma línea de la AUH se lanza en enero de 2014 el programa PROGRESAR, destinado a jóvenes de 18 a 24 años, uno de los grupos etarios más golpeados por los vaivenes del ciclo económico. Su objetivo es mejorar los ingresos de aquellos jóvenes que se encuentran desocupados o en situación de informalidad, lo que indica nuevamente el reconocimiento del gobierno de que el mercado no podrá resolver —al menos en el corto plazo— los problemas de empleo de este grupo. Su contraprestación es la participación en instituciones educativas formales (secundarias o universitarias) y acreditar visitas periódicas al sistema de salud, por lo que podría considerarse una extensión de la AUH para aquellos beneficiarios que cumplen los 18 años.

La implementación de estos programas (AUH y Progresar) en un contexto de desaceleración económica y de caída de la creación de empleo, puede entenderse, además de una estrategia de recomposición de poder político, como una forma de regular la oferta de fuerza de trabajo, descomprimiendo la presión que miles de trabajadores —los jóvenes de entre 18 y 24 años y los padres de los beneficiarios de la AUH<sup>54</sup>— ejercen sobre el mercado laboral. Además, se puede observar una diferente lógica en la contraprestación, dado que no se busca prioritariamente<sup>55</sup> incentivar la rápida (re)inserción de los jóvenes al mercado de trabajo (como lo hacía, por ejemplo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo implementado 6 años antes) sino que se estimula principalmente la terminalidad educativa. Si bien continúa vigente la lógica de aumentar el capital humano de los jóvenes, la misma ya no estaría ligada a la inminente inserción laboral.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Pautassi et al. (2010) plantean que la restricción a la cantidad de hijos que beneficia la AUH demuestra que los destinatarios del programa no son efectivamente los hijos sino sus padres.

<sup>55</sup> Los perceptores pueden participar de las acciones del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social que les permite acceder a acciones de capacitación laboral y formación para el empleo, pero esta participación no es obligatoria como sí lo es el componente educativo formal y de salud.

<sup>56</sup> Mientras en el Programa jóvenes con Más y Mejor Trabajo se garantizaba el beneficio por un máximo de 18 meses (como forma de desincentivar la permanencia en el programa, o, en otras palabras, el asistencialismo), ahora la prestación caduca por un criterio formal (cuando el joven cumple los 24 años) independientemente de cuánto tiempo haya sido beneficiario.

Nuevamente podemos destacar como la política social busca regular la oferta de fuerza de trabajo: durante la primera etapa analizada (de recuperación económica y crecimiento del empleo) la política social es de acceso más restringido (la cantidad de beneficios es menor) y las contraprestaciones exigidas se vinculan con mantener a la fuerza de trabajo ágil para su próxima inserción en el mercado de trabajo (estimulan la capacitación para el empleo y desestimulan la permanencia en la política social a partir de programas con cuantías decrecientes y permanencias limitadas en el tiempo); mientras que, a partir de 2007, con la caída en la tasa de creación de empleo y el incremento de suspensiones y despidos, la política social aumenta significativamente su cobertura y se extiende en tanto “área de captación” de la fuerza de trabajo, los programas implementados se vinculan en mayor medida con el mantenimiento de ingresos y de niveles de consumo, alejándose de la dinámica del mercado laboral y estableciendo contraprestaciones relacionadas a la educación y la salud.

Algunos autores señalan que los programas implementados en el segundo período (principalmente AUH y Progresar) inaugurarían una nueva etapa dentro del sistema de protección social argentino, la cual se caracterizaría por impulsar la paridad de derechos para aquellos que no participan del sistema contributivo de la Seguridad Social y por volver a instalar la noción de derechos ligados a la ciudadanía y la idea de universalidad.<sup>57</sup>

Si bien estas medidas extienden la cobertura social no contributiva a nuevos grupos (los trabajadores informales, los jóvenes), no creemos que estos programas cristalicen un cambio profundo dentro del sistema de protección social, sino más bien que su implementación reproduce un sistema de protección dual (diferencia la protección de los trabajadores formales de los informales) que se condice con la persistencia de un mercado de trabajo segmentado, caracterizado por alta informalidad. Advertimos aquí que la política social no sólo intenta corregir o compensar la desigualdad que se produce originariamente en el mercado laboral (entre trabajadores formales y aquellos que no lo son), sino que también modulan e institucionalizan la propia desigualdad (por ejemplo al exigir contraprestaciones a unos y no a otros).

Esta reorientación de la política social hacia una mayor cobertura permitiría estimular el consumo en el mercado interno, reactivar la economía y contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo sin necesidad de subir los salarios (más allá de los aumentos en la productividad) manteniendo de esta forma la competitividad de la economía (recordemos que la suba salarial genera pujas distributivas que redundan en suba de precios y una apreciación del tipo de cambio real, lo que tiende a dificultar la competitividad de muchas industrias). En este sentido el aumento del gasto público en políticas sociales cumpliría las dos características planteadas por Katz al diferenciar la variante progresista del neodesarrollismo:

<sup>57</sup> Cortés y Kessler, 2013.

redistribuir ingresos y fomentar el consumo,<sup>58</sup> en este caso de sectores que se encontraban mayoritariamente excluidos de este último.

### Consideraciones finales

En el presente artículo hemos analizado los cambios ocurridos en las políticas sociales en Argentina a partir del año 2003. La crisis y posterior salida de la convertibilidad supuso un cambio en modelo de acumulación en el espacio de la economía argentina. Ese cambio incluyó modificaciones en las políticas públicas orientadas a mediar las relaciones entre el capital y el trabajo, particularmente lo referido a las políticas sociales.

Retomando la perspectiva planteada por Offe,<sup>59</sup> hemos reconocido que durante el periodo bajo estudio la política social regula la incorporación de fuerza de trabajo al mercado laboral de acuerdo a las necesidades de acumulación del capital. La clasificación de beneficiarios de acuerdo a la empleabilidad y la bifurcación del PJJHD luego de superada la crisis de 2001/2002 da cuenta de la forma en que el Estado regula y selecciona quienes participan del mercado de trabajo y quienes van a quedar como trabajadores inactivos bajo la órbita de las políticas sociales. A su vez, sigue —tal como lo hizo en periodos anteriores— las sugerencias de los organismos internacionales en el sentido de activar e individualizar las políticas públicas de empleo a través de la imposición de actividades a los desocupados. Entendemos que el enfoque de la empleabilidad predominante está fuertemente relacionado a diversas variantes de la escuela neoclásica (Capital Humano, Job search), y como tal, al individualizar las situaciones, “culpa” al propio trabajador (sus calificaciones, competencias, actitudes) por su situación de pobre, desempleado y/o informal.

Durante una primera etapa las políticas sociales se caracterizaron por otorgar una protección mínima a aquellos hogares vulnerables mientras se esperaba que el crecimiento económico mejore las condiciones de acceso de mercado de trabajo formal. Sin embargo, hacia el año 2007 se intensifica la puja distributiva, la economía se desacelera y el gobierno asume la imposibilidad de resolver los problemas sociales solo vía crecimiento económico, generando políticas destinadas a trabajadores informales y personas no cubiertas por el sistema de seguridad social.

En líneas generales, entendemos que se refuerza la idea de vincular el otorgamiento de subsidios al fomento de la relación beneficiario-mundo laboral, en la búsqueda que los beneficiarios adquieran normas y valores que consoliden y naturalicen la relación asalariada.

---

<sup>58</sup> Katz, 2014.

<sup>59</sup> Offe, 1990.

Con la implementación de la AUH- parece haber un cambio en las características que adoptan las políticas sociales al incorporar programas sociales al sistema no contributivo de la seguridad social y ampliar significativamente la cobertura, duplicando el número de perceptores de políticas sociales que alcanzan los 5 millones de beneficiarios.

La transferencia de ingresos hacia los sectores de menores ingresos reactivó el consumo interno que había mermado producto de tensiones económicas internas y los efectos locales de la crisis global. A su vez, también buscó ser una estrategia de legitimación política frente a la derrota electoral de 2009.

¿Estamos ante un cambio de paradigma en el manejo de la protección social? Quienes defienden esta postura tienden a invisibilizar procesos de “hibridación” de las políticas sociales donde coexisten políticas con diferentes perspectivas: programas que señalan alguna deficiencia de los beneficiarios que los conduce a su situación de necesidad (por ej. aquellos que apuntan a la escasez de capital humano de los beneficiarios como causa de su situación de falta de empleo, de pobreza) frente a otros que tienen una concepción más global de la cuestión social, vinculada a inequidades propias del funcionamiento del sistema económico.

Parecen convivir entonces dos perspectivas de PTMC distintas, por un lado, aquella que prioriza la activación de los programas sociales —paradigma que continúa del periodo anterior y tiende a profundizarse en la propuesta de algunos programas—, y otra, que busca equiparar “derechos” entre diferentes grupos de trabajadores (como es el caso de la AUH), aunque no logra superar este desafío, y termina mejorando ciertas condiciones sin resolver los problemas de segmentación que caracteriza al mercado de trabajo argentino.

Creemos que la pobreza, el desempleo, la precariedad laboral, son fenómenos plenamente funcionales al sistema de acumulación capitalista. Mientras que las políticas destinadas a intervenir sobre estas problemáticas no cuestionen los pilares básicos sobre los que el capitalismo se apoya, difícilmente podamos plantear un cambio estructural en el que se promueva una solución verdadera y de largo plazo a los problemas sociales que aquejan a nuestras sociedades.

*Fecha de recepción: 23 de junio de 2015*

*Fecha de aprobación: 1 de agosto de 2015*

## Bibliografía

- A.A.V.V. (2012), *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, El colectivo.
- ADELANTADO, José; NOGUERA, José; RAMBLA, Xavier; SÁEZ, Lluís (1998), “Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica”, en *Revista Mexicana de Sociología* 3/98, Año LX, N° 3, México, pp. 122 a 156.
- ADELANTADO, José; NOGUERA, José; RAMBLA, Xavier (2000), “Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”, en Adelantado, José (coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, Icària-UAB, pp. 23 a 61.
- ARCIDIÁCONO, Pilar; ZIBECCHI, Carla (2008), “La sociedad civil y los programas sociales: alcances, limitaciones y desafíos desde un ‘enfoque de derechos’”, en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones “Ambrosio L. Gioja”*, II (2), pp. 9 a 36.
- BARBEITO, Alberto; GIOSA ZUZUA, Noemí; RODRÍGUEZ ENRIQUES, Corina (2004), *La cuestión social en la Argentina y el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Argentina: OIT.
- BERTRANOU, Fabio (2010), “Aportes para la construcción de un Piso de Protección Social en Argentina: El caso de las Asignaciones Familiares”, Oficina de la OIT en Argentina, Proyecto ARG/06/M01/FRA Una respuesta nacional a los desafíos de la globalización, Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República Francesa OIT, Buenos Aires.
- BONOLI, Giuliano (2010), *The Political Economy of Active Labour Market Policy. REC-WP Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe* No. 01/10. Disponible en: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1561186> or doi:10.2139/ssrn.1561186 (acceso mayo de 2015).
- BONVECCHI, Alejandro; SMULOVITZ, Catalina (2008), “Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social”, en Cruces, Guillermo (comp.), *Los Programas Sociales En Argentina Hacia El Bicentenario: Visiones y Perspectivas*, Buenos Aires, Banco Mundial, pp. 121 a 157.
- BRESSER PEREIRA, Luis Carlos (2007), “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”, en *Nueva Sociedad*, N° 210, julio-agosto, pp. 110 a 125.

- BROWN, Brenda; PÉREZ, Pablo (2013), “¿La condicionalidad como nuevo paradigma de la política social en América Latina?”, *Jornadas de Economía Crítica*, Mendoza, 2013.
- CAMPOS, Luis; GONZÁLEZ, Mariana; SACAVINI, Marcela (2010). “El mercado de trabajo en los distintos patrones de crecimiento”, en *Realidad Económica*, N° 253, Buenos Aires, pp. 48 a 81.
- CECCHINI, Simone; MARTÍNEZ, Rodrigo (2012), *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una Mirada Integral, un Enfoque de Derechos* (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.
- CETRÁNGOLO O.; JIMÉNEZ J. (2003), *El gasto social y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desempleados*, Proyecto “Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina” Argentina, OIT.
- CORTÉS, Rosalía; KESSLER, Gabriel (2013), “Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012)”, en *Revista de Indias*, Madrid, vol. 73, pp. 239 a 264.
- CORTÉS, Rosalía; MARSHALL, Adriana (1991), “Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 1, Buenos Aires, pp. 21 a 46.
- CTA (2014), *Informes del Observatorio de Derecho Social*, disponibles en <http://www.obderechosocial.org.ar/> (acceso mayo 2015).
- DE SENA, Angélica (2011), “Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad? Una discusión no acabada”, en *Pensamiento Plural*, 0 (8), pp. 37 a 63.
- FELIZ, Mariano; PÉREZ, Pablo (2007), “¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad”, en Boyer y Neffa (coord.), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- FRANCO, Rolando (1996), *Los paradigmas de la política social en América Latina*, CEPAL.
- Fundación Getulio Vargas (2010), *Diez tesis sobre el nuevo desarrollismo*. Centro de Macroeconomía Estructuralista del Desarrollo. Disponible en <http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org> (acceso mayo 2015)
- GOUGH, Ian (1982), *Economía Política del Estado de Bienestar*, Madrid, Blume editores.

- JESSOP, Bob (2003), *The future of the capitalist state*, Cambridge, Polity Press.
- JESSOP, Bob (2013), “Política Social, Estado e “Sociedade”, en *SER social*, Brasília, v.15, N° 33, jul. / dez., pp. 261 a 384.
- KATZ, Claudio (2014), *Concepciones social-desarrollistas (en línea)*. Disponible en <http://www.alainet.org/es/active/78765> (acceso junio de 2015)
- LO VUOLO, Rubén M. (2009), “Asignación por Hijo. Análisis de coyuntura”, en *Análisis de Coyuntura*, N° 21, documento de trabajo del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, pp. 1 a 25.
- LOZANO, Claudio y RAFFO, Tomás (2010), *Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” en sus primeros 4 meses de implementación*, Idep-CTA, Buenos Aires, mimeo
- MAZZOLA, Roxana (2012), *Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- MONZA, Alfredo; GIACOMETTI, Claudia (2003), *Los beneficiarios del Plan Jefas y jefes de Hogar*, Argentina, OIT.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004), *Segunda evaluación del programa Jefes de Hogar*, Argentina, Estudios Trabajo, ocupación y empleo.
- NEFFA, Julio Cesar (2008), *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados*, Buenos Aires, Miño y Dávila.
- OFFE, Clauss; HINDRICS, K. (1985), “The Political Economy of the Labor Market”, en Offe *Disorganized Capitalism: Contemporary Transformations of Work and Politics*, Cambridge, Polity Press, pp. 10 a 51.
- OFFE, Clauss (1990), “La política social y la teoría del Estado”, en *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza.
- PAUTASSI, Laura (2004), “Beneficios y beneficiarias: análisis del programa jefes y jefas de hogar desocupados de argentina”, en María Elena Valenzuela (ed.), *Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina*, Chile, OIT, pp. 59 a 110.
- PAUTASSI, Laura; ARCIDIÁCONO, Pilar; STRASCHNOY, Mora (2013), *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina: entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*, Santiago de Chile, Cepal.

- PAUTASSI, Laura; ARCIDIÁCONO, Pilar; ROYO, Laura (2010), "Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política", en CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe anual 2010*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 223 a 56.
- PÉREZ, Pablo; FELIZ, Mariano (2010), "La crisis económica y sus impactos sobre la política de empleo e ingresos en Argentina", en *Revista Ser Social*, vol.12, N°26, Brasilia, Brasil, pp. 31 a 58.
- PÉREZ, Pablo (2005), "Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad", en Neffa, J. C., *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino. Los desafíos en la postconvertibilidad*, Buenos Aires, Editorial Asociación Trabajo y Sociedad / CEIL-PIETTE-CONICET, pp. 33 a 45.
- ROCA, Emilia (2011), "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares", en *Revista Debate Político*, año 1, N°1, pp. 30 a 46.
- ROCA, Emilia (2010), "Ingreso Universal por Hijo para protección social". Presentación en: Workshop Internacional "Compartiendo experiencias innovadoras sobre el piso de protección social", Centro Internacional de Formación, OIT, Turín, 8-9 de julio.
- SANTOS, Carlos; NARBONDO, Ignacio; OYHANTÇABAI, Gabriel; GUTIÉRREZ, Ramón (2013), "Seis tesis sobre el neodesarrollismo en Uruguay", en *Revista Contrapunto*, N°2, Extensión Universitaria, pp. 13 a 32.
- SEIFFER, Tamara; DE LUCA, Romina; KORNBLIHTT, Juan (2012), "Gasto social y consolidación de la sobrepoblación relativa en Venezuela durante el chavismo (1998-2010)", en *Revista de Estudios Sociales*, N°46, pp. 158 a 176.
- THWAITES REY, Mabel; CASTILLO, José (1999), "Poder estatal y capital global: los límites de la lucha política", en Boron, Atilio A.; Gambina, Julio; Minsburg, Naum, *Tiempos violentos; Neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Colección CLACSO - EUDEBA, pp. 124 a 137.
- VALENCIA LOMELÍ, Enrique (2003), "Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México. Hacia una agenda de investigación. Notas para la discusión", en *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, N°1, enero-abril, pp. 105 a 133.
- VILAS, Carlos (2012), *Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?* Disponible en: <http://cmvilas.com.ar/index.php/7-novedades/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma> (acceso junio de 2015).