

Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013 [Parte 2]

Brenda Brown

Diciembre 2017

Ciepp

CENTRO INTERDISCIPLINARIO PARA EL ESTUDIO DE POLITICAS PUBLICAS

Rodríguez Peña 557, 2° F, Buenos Aires, Argentina. **Telefax:** (54-11) 4371-5136 o 4371-9079. **Email:** ciepp@ciepp.org.ar **Web:** <http://www.ciepp.org.ar/>



Brenda Brown es Magister en Ciencias Sociales del Trabajo, Lic. en Relaciones del Trabajo, Doctoranda en Ciencias Sociales. Miembro del Centro de Estudios e Investigaciones Laborales y del Laboratorio de Estudios sobre Sociología y Economía del Trabajo. Docente de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Moreno

El siguiente documento de trabajo no ha sido evaluado por un comité editorial, y lo expresado en el mismo es de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no reflejar las opiniones de la Institución.

Brown, Brenda (2017) Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013. Documentos de Trabajo CIEPP, N° 100, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Diciembre.
ISSN: 1668-5245

Derecho de Autor © Brown, Brenda | Algunos Derechos Reservados Licencia Creative Commons Argentina Atribución - NoComercial - Compartir Obras Derivadas Igual 2.5

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las siguientes condiciones:

Reconocimiento: Debe reconocer y citar al autor original.

No comercial: No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Derivadas igual: Si usted altera, transforma, o crea sobre esta obra, sólo podrá distribuir la obra derivada resultante bajo una licencia idéntica a ésta.

Más información sobre la licencia en: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/>



Presentación general de la investigación.....	6
1.1. <i>La pregunta de investigación que organiza la investigación</i>	7
1.2. <i>Estructura del trabajo</i>	10
El paradigma de activación en América Latina: los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas	11
5. 2.1. <i>Los PTMC: hacia una definición ampliada</i>	13
6. 2.2 <i>Del Paradigma de Activación a los PTMC en sentido amplio</i>	21
7. 2.3.2 <i>Los PTMC tipo II</i>	39
Nuevos programas, ¿nuevo paradigma de protección social? Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina 2003-2013.....	45
3.1. <i>La matriz socio-asistencial de Argentina durante los 2000: a modo de presentación</i>	48
3.2. <i>El viraje en el rol del Estado: del “Estado ausente” al “Estado activo”</i>	53
3.3. <i>Los PTMC se presentan ligados a los derechos sociales</i>	60
3.3.1. <i>El carácter contractual de los dispositivos y el diagnóstico subyacente</i> ..	61
3.3.2. <i>La cuantía de los beneficios otorgados</i>	64
3.3.3. <i>La cobertura</i>	69
3.3.4. <i>La duración de los beneficios</i>	72
3.4. <i>La promoción de políticas sociales integrales y articuladas</i>	74
3.5. <i>El impulso de políticas sociales “activas”</i>	81
4. Conclusiones generales de la investigación	87
4.1. <i>A modo de síntesis: los aportes de este trabajo de investigación</i>	91
Bibliografía.....	96
5. Anexo Metodológico	102
5.1. <i>Sobre las fuentes de información utilizadas</i>	102
5.2. <i>Sobre el cálculo de las tasas de cobertura de la CBA, CBT y SMVyM para adulto equivalente y familia tipo</i>	110
5.3. <i>Sobre el cálculo de cobertura de los programas (perceptores/potenciales perceptores)</i>	115
5.4. <i>Sobre el cálculo del gasto en políticas sociales</i>	122
6. Bibliografía consultada para la reconstrucción de información	130

Resumen:

Este documento tiene como principal objetivo analizar las continuidades y rupturas entre la matriz socio-asistencial de Argentina durante la postconvertibilidad (2003-2013) y la década del '90 y aportar a la discusión respecto a un presunto cambio de paradigma en materia de políticas sociales entre ambos períodos. En los países subdesarrollados, el *workfare* fue asociado durante los 90 a la proliferación de un conjunto de programas que transfieren ingresos a las poblaciones vulnerables condicionados al cumplimiento de distinto tipo de contraprestaciones. En este contexto, en un primer momento, este trabajo pretende analizar la relación entre los PTMC implementados durante los 2000 en América Latina y las características que asume el paradigma de activación (analizados en el documento de trabajo 99) bajo la hipótesis de que la implementación de estos dispositivos es la forma en la que se expresa el *workfare* en la región. Luego, este documento indaga sobre el caso argentino: se identifican cuáles son las dimensiones desde las que se “construye” la idea de cambio de paradigma y se analiza críticamente cada una de ellas a la luz de las características que adopta el sistema de protección social durante la postconvertibilidad. La conclusión a la que se arriba es que, si bien se pueden reconocer rupturas significativas entre la matriz socio-asistencial de los 2000 en relación a la de los 90, ambos periodos implementaron dispositivos que por sus características pueden considerarse como parte del paradigma de activación. Por este motivo, este documento de trabajo sostiene que no se evidencia un cambio de paradigma entre un periodo y otro, sino, rupturas importantes que se comprenden como movimientos al interior del mismo paradigma.

Abstract:

The main purpose in this working document is to analyze which things have continued or broken in the Argentinean social security matrix comparing between the 90's decade and the post-convertibility period (2003-2013), contributing to the discussion about a presumptive shift on the paradigm which guided the character of the social policies among this two periods. In the underdeveloped countries, the *workfare* was associated during the 90s with the proliferation of social and labor market policies which supply monetary benefits as long as recipients can demonstrate that they have met certain conditions. In this context, at first, this work analyze the relationship between the CCTs implemented in Latin America during the 2000 and the characteristics assumed by the *workfare* paradigm (analyzed in the working document 99) under the hypothesis that the implementation of these devices is the way in which the *workfare* is expressed in the region. After that, this document inquires about the Argentine case: it inquires, first of all, which dimension

contribute “to build” the idea of a change in the current protection paradigm, and analyzed critically each one of them linking the characteristics adopted the social protection system during the postconvertibility. To sum up, though there are some breaking points between the socio assistance matrix of the 2000’s and the 90’s, both of them implemented programs which can be considerate as a part of the workfare paradigm. Due to this, this working document support the idea that there is no evidence in a paradigm change from one period to another, but great breaks understood as movements within the same paradigm.

Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El “paradigma de activación” en Argentina 2003-2013 (Parte 2)

Brenda Brown

Presentación general de la investigación

A partir de comienzos de la década del 70, una fuerte ofensiva neoliberal irrumpe como nuevo paradigma de acumulación reemplazando al Estado social keynesiano que imperó en Europa y Estados Unidos durante el periodo que se conoció como la edad dorada del capitalismo. De manera muy sintética, se puede señalar que el período que se inaugura con la implementación del neoliberalismo en tanto racionalidad de gobierno se caracteriza por: i) un proceso de descolectivización y reindividualización que busca romper con el concepto de ciudadanía que imperó durante mediados del siglo XX (Castel, 2004, 2010); ii) una reconfiguración del territorio de gobierno, en el que se pasa de una conceptualización de lo social (visto como algo que concierne a la nación y que se vincula con lo ciudadano), hacia lo postsocial (Rose, 2007); iii) la desarticulación de las protecciones sociales vinculadas al trabajo asalariado formal, lo que se ve reflejado en un incremento de la desprotección de los riesgos clásicos (enfermedad, accidente, desempleo, etc.), y en un aumento significativo de la incertidumbre (Beck, 2006; Castel, 2004); y, finalmente iv) un cambio en la gestión social de los problemas del empleo –desocupación y pobreza– (Rosanvallon, 2007; Rose, 2007). El estudio de este último proceso (iv) es el principal objetivo de este trabajo.

Durante el último cuarto del siglo XX, se observa en los países centrales un proceso en el que muchos Estados de bienestar han comenzado a reducir su tamaño o a ser desmantelados, pasando de sistemas de cobertura generalizada hacia sistemas que promueven el autoabastecimiento, el individualismo y la autorresponsabilidad (Dean, 2007). Este nuevo esquema de protección social se conoce bajo el nombre de paradigma de activación o *workfare* neologismo que surge de combinar la palabra trabajo (*work*) con bienestar (*welfare*) (Levinas, 2013). Estas modificaciones tuvieron su correlato en la implementación de políticas sociales y de empleo basada en necesidades perentorias y demostrables que requieren algún tipo de contraprestación.

Algunos autores plantean que el paradigma de activación se extiende a América Latina a partir de la implementación de programas que transfieren ingresos condicionados al cumplimiento de distintos tipos de contraprestaciones. Estos dispositivos, que comienzan

a implementarse en la región durante la década del 80 (Grondona, 2012b), se expanden rápidamente por el continente durante los años 90 y se convierten en uno de los principales mecanismos para contrarrestar los problemas del desempleo y de la pobreza durante los años 2000. Para el caso de Argentina algunos estudios han relacionado al paradigma de activación con las políticas asistenciales implementadas durante la década del 90 (Delfino, 2011; Grondona, 2012a, 2012b) y durante la década del 2000, sin embargo no existe consenso sobre la continuidad de la lógica *workfare* durante este último período. De hecho, desde la retórica gubernamental se plantea que el periodo que comienza en el año 2003 se caracteriza por un viraje en el paradigma de las políticas sociales en relación a aquellas implementadas durante la década de profundización neoliberal.

En este marco, algunos de los interrogantes que guían la elaboración de este trabajo son: i) a nivel *regional*: ¿Qué características adopta el paradigma de activación en América Latina? ¿Cómo se expresa en los distintos programas implementados en la región? ii) a nivel *nacional*: ¿se puede plantear que Argentina experimentó un cambio en el paradigma que sustenta la matriz socio-asistencial (Krpmotic, 2002) de este país durante los años 2003-2013?¹

1.1. La pregunta de investigación que organiza la investigación

De la mano del neoliberalismo, se configura a partir de los años 70 un nuevo modo de concebir la gestión social de la desocupación (Rosanvallon, 2007). Esta nueva racionalidad de gobierno está compuesta por una diversidad de dispositivos y técnicas respaldadas en un cambio ideológico: mientras que el Estado de bienestar de la postguerra buscaba reconocer las necesidades y conceder a partir de éstas “derechos” garantizando la igualdad de acceso a los bienes públicos, el nuevo modelo ofrece “recompensas” o “premios” a cambio del cumplimiento de obligaciones. Este sistema de protección social, conocido bajo el nombre de paradigma de activación o *workfare*, se basa en una nueva forma de gestionar los riesgos sociales en donde los objetivos de igualdad y justicia social no están ligados a las garantías materiales sino a las estructuras de oportunidades (Dean, 2007).

Moreira (2008) define al paradigma de activación como un conjunto de políticas, medidas e instrumentos orientados a integrar en el mercado de trabajo a las personas sin un

¹ Estos interrogantes son abordados en el documento de trabajo número 100 que contiene la parte de análisis empírico.

empleo y a mejorar sus niveles de integración social y económica (a partir de su (re)ingreso al mercado laboral o a empleos de mejor calidad). En este sentido, este paradigma se eleva sobre tres principios básicos: i. La centralidad en el empleo: el objetivo de las políticas es la participación y autonomía económica de los perceptores a través del empleo (Moreno & Serrano Pascual, 2007) ii. Un diagnóstico individualizado de los problemas del desempleo y de la pobreza así como un tratamiento a nivel microsocioal de estas problemáticas: esta es la esencia del viraje del Estado social clásico, socializador de los riesgos, hacia el Estado activo quien busca otorgar “herramientas” para que cada individuo pueda gestionar sus propios riesgos (Dang & Zajdela, 2007); iii. El principio de contractualización: las prestaciones del Estado social activo son de carácter condicional (Dang & Zajdela, 2007), existe un contrato social moral que establece que el acceso a determinados servicios depende de la actitud y del comportamiento de cada individuo (Moreno & Serrano Pascual, 2007).

Este paradigma de protección social contempla una diversidad de dispositivos que pueden agruparse en un continuo entre dos polos: por un lado, aquel que pone énfasis en distintas formas de desincentivar la permanencia de los trabajadores en los sistemas de protección social (Lodemel, 2004); por el otro, aquel que busca aumentar la empleabilidad de las personas en situación de desempleo y adaptar la fuerza de trabajo a los requisitos del mercado laboral (Bonoli, 2010). Los programas que integran el primer polo mencionado, aparecen influenciados por una visión individualista de la pobreza a partir de la cual se asume que la responsabilidad para incorporarse al empleo es fruto de una decisión individual, basada en el cálculo racional y económico, en donde el desempleado puede ser sometido a cierta presión que asegure su opción por el trabajo (Arriba Gonzales de Durana & Pérez Eransus, 2007). Este modelo se materializa en programas que ponen el énfasis en la responsabilización individual, el establecimiento de límites temporales a la percepción de ayudas, la imposición de sanciones, la reivindicación de la ética del trabajo y la reintroducción de un carácter estrictamente contraprestacional en la recepción de las ayudas (SiiS, 2011).

En cambio, en el otro polo, se encuentran aquellos dispositivos que buscan incrementar el capital humano y generar un círculo de habilidades y *empoderamiento* de los beneficiarios (a través de sistemas de educación, capacitación y formación profesional) (Bonoli, 2010). Arriba Gonzales de Durana y Pérez Eransus (2007) señalan que las políticas que se encuentran dentro de este régimen de activación se caracterizan por la creación de oportunidades de empleo en el ámbito público, el diseño de recursos formativos, dispositivos de orientación laboral personalizados y determinados programas de carácter social para los colectivos en situaciones más graves de exclusión. Dentro de esta

orientación, se tiene una noción de individuo como un sujeto autónomo que necesita de recursos (cualificación, experiencia, etc.) para poder ejercer su autonomía (Moreno & Serrano Pascual, 2007).

Podemos señalar que el paradigma de activación surge de manera alineada a los postulados y principios neoliberales y que las principales críticas han sido materializadas desde distintas corrientes de pensamiento heterodoxo. Éstas se centraron alrededor de distintos ejes que serán enunciados a continuación: i. la mitificación del trabajo remunerado como único elemento de integración social (Crespo, Prieto, & Serrano Pascual, 2009; Dean, 2007; Serrano Pascual, 2009; Zuberi-Rey, 2009). ii. la contractualización y la obligatoriedad de las contraprestaciones. Dentro de este eje, podemos encontrar discusiones en relación a la individualización de los riesgos, a la responsabilidad individual, la tendencia de la contractualización y al refuerzo del carácter condicional de las prestaciones a partir de White (2000), Dean (2007), y Pérez Eránsus (2006) entre otros. iii. el énfasis en la responsabilidad individual a partir del concepto de *Empleabilidad*. Este ha sido el eje más discutido en el ámbito académico, especialmente en lo que concierne a la empleabilidad (y su antítesis la inempleabilidad). Serrano Pascual (2009) ha trabajado ampliamente esta discusión, así como Van Berkel y Valkenburg (2007), Gautié (2009), Gazier (1999), y Pérez (2005, 2013) iv. el énfasis en la teoría de la elección racional del mercado de trabajo: esta crítica se basa en el sometimiento del paradigma de activación a la teoría racional de la pobreza, a partir de la cual los perceptores de las políticas realizan un cálculo entre el beneficio (dinerario) que perciben siendo beneficiarios de un determinado programa o trabajando (Benarrosh et al., 2000; Dubet & Véréttout, 2001; L'Horty, 2004; Zalakain, 2006, entre otros) .

En los países subdesarrollados, el *welfare* fue asociado a la proliferación de un conjunto de programas que transfieren ingresos a las poblaciones vulnerables condicionados al cumplimiento de distinto tipo de contraprestaciones (Lavinás, 2013). Estos programas comenzaron a implementarse durante la década de los 80, en algunos casos promovidos y financiados por las Agencias Internacionales de Desarrollo, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Desde su implementación, los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) ocupan el centro de la escena en materia de política asistencial en América Latina. En este contexto, este trabajo pretende analizar estos dispositivos a la luz de las características que asume el paradigma de activación en los países centrales, sin perder de vista las particularidades regionales. Por otro lado, atendiendo a que los PTMC no se implementaron como un todo homogéneo en la región, este trabajo tiene como uno de sus objetivos poder determinar distintas

tipologías de PTMC en relación a la problemática a la que buscan dar respuesta y a las características de la población a la que se dirigen y poder así señalar las especificidades que entraña cada una de estas tipologías en relación al *workfare*.

En el caso particular de la Argentina, tanto durante los años 90 como durante la postconvertibilidad, se implementaron distintos tipos de PTMC. Sin embargo, los programas ejecutados durante este último periodo, se presentan discursivamente como antagónicos a los programas implementados precedentemente (e inscriptos bajo la lógica del paradigma de activación), instalando así, la idea de un cambio de paradigma en la gestión de las políticas sociales entre un periodo y otro. En este marco, este trabajo busca indagar a qué dimensiones se atribuye tal viraje y analizarlas desde una perspectiva crítica que permita establecer continuidades y rupturas en la matriz socio-asistencial entre los dos periodos.

En síntesis, esta investigación se propone un doble objetivo: por un lado, señalar qué características adopta esta reconfiguración de la protección social a nivel mundial en la región latinoamericana, atendiendo a sus particularidades; y, por el otro, establecer cuáles han sido las continuidades y las rupturas en las formas de atender a las poblaciones vulnerables en Argentina durante la postconvertibilidad y la década del 90, indagando si se puede plantear un cambio de paradigma entre estos dos períodos.

1.2. Estructura del trabajo

Los resultados de esta investigación se presentan organizados en dos documentos de trabajo distintos (los documentos de trabajo número 99 y 100).

El primero de estos documentos (el número 99) corresponde al abordaje teórico-conceptual a partir de la cual se construyen distintas dimensiones de análisis que se utilizarán para estudiar los distintos PTMC implementados a nivel regional y nacional. El marco teórico-conceptual de la investigación se elaboró a partir una revisión de la bibliografía europea y norteamericana sobre el paradigma de activación y da cuenta de las discusiones que surgen alrededor del mismo. Dicha revisión se encuentra organizada en 4 partes. La primera de ellas determina las distintas conceptualizaciones que se han realizado en relación al *workfare*; la segunda, indaga sobre las particularidades de este paradigma en relación a los precedentes; en tercer lugar, se precisan distintos regímenes de activación en función de las características de los programas que implementan los distintos países; para luego, abordar cuáles son las tensiones teóricas y empíricas que se generan en torno al paradigma de activación. Las características que adopta el *workfare* y los soportes teóricos sobre los que se sustentan, se presentan en tensión con otras

perspectivas del sistema de protección social ligadas al pensamiento heterodoxo a partir de las cuales se cuestiona la definición y la forma de abordaje del desempleo, la inclusión social y la gestión de las poblaciones desocupadas y vulnerables. Como resultado del análisis teórico realizado se extraen dimensiones que caracterizan al paradigma bajo estudio y que servirán de insumo para el estudio de los PTMC que se presentan en el segundo documento de trabajo.

El segundo documento de trabajo (número 100), se divide en dos partes y presenta la parte empírica de esta investigación. La primera, titulada “El paradigma de activación en América Latina: los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas” pone el foco en la región latinoamericana. Aquí, se realiza un análisis conceptual sobre los PTMC para luego proponer una definición ampliada de este término en el que se incorporan a distintos tipos de dispositivos. Luego, se estudian las características, objetivos y diagnósticos de los PTMC a la luz de las dimensiones resultantes del estudio realizado y presentado en el documento de trabajo N° 99. Por último, se caracteriza a la política asistencial implementada en la región y se proponen dos tipos teóricos de PTMC en función de su población destinataria y de las contraprestaciones exigidas, que se corresponden tanto con el paradigma de activación como con la forma de gestionar los riesgos sociales en la región. Luego, se discute si las dimensiones que caracterizan al paradigma de activación en los países centrales encuentran eco en los programas implementados en la región latinoamericana, intentando rescatar las particularidades regionales.

Por último, la segunda parte del documento de trabajo N° 100, cuyo título es “Nuevos programas, ¿nuevo paradigma de protección social? Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina 2003-2013”, explora la realidad Argentina durante el período 2003-2013. Este apartado presenta un doble objetivo: por un lado, abre la discusión respecto a cuáles son las continuidades y las rupturas del sistema de protección social que se implementa durante este período en comparación con aquel que imperó durante la década de los 90; por el otro, se pretende determinar si existió, como se sostiene desde la retórica gubernamental, un viraje en el paradigma sobre el que se sustentan los programas implementados durante el período.

El paradigma de activación en América Latina: los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

El incremento de los problemas de mercado de trabajo (especialmente de las tasas de desempleo y de precariedad laboral) y de la pobreza que experimentan los países de la

región latinoamericana con la irrupción de la ofensiva neoliberal como modelo de acumulación a mediados de los años 70, y su profundización durante la década del 90, llevó a la proliferación e implementación de un conjunto de políticas sociales basada en necesidades perentorias y demostrables que requieren algún tipo de contraprestación².

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) tienen como objetivo la reducción de la pobreza y constituyen una pieza importante de los pisos nacionales de protección social en la mayoría de los países de América Latina. Son programas de protección social de carácter no contributivo, en el sentido de que las personas y familias destinatarias reciben transferencias monetarias desde el Estado independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal o de la cotización en los seguros sociales.

En este documento se estudiarán los PTMC implementados en América Latina buscando analizarlos a la luz de las dimensiones que surgieron del estudio del Paradigma de Activación que se presentan en el documento de trabajo N° 99. El estudio se realizó sobre una selección de distintos programas implementados en la región en función de sus principales características, de las contraprestaciones exigidas y de la población destinataria. Esto fue complementado con el estudio de distintos documentos elaborados por organismos internacionales (como el BID y el BM) quienes promueven la implementación de estos programas en la región³. El objetivo principal es comprender cuáles son los supuestos que están detrás de la implementación de estos programas, cómo se vinculan con el paradigma de protección social bajo estudio y detectar las especificidades que éste adopta a nivel latinoamericano.

Para esto, esta segunda parte del documento se divide en 3 apartados. En el primero de ellos se darán algunas pistas conceptuales en relación a cómo denominar y cómo caracterizar a los programas implementados en América Latina desde los años 80 en

² Todos los países capitalistas avanzados reconocen alguna forma de derecho social a la protección contra los riesgos sociales básicos: desempleo, invalidez, enfermedad y vejez; derechos que casi nunca son incondicionales, dado que para percibir una prestación, los demandantes tienen que satisfacer justamente la condición de estar enfermos, ser discapacitados o estar desempleados. En este sentido, es importante hacer una distinción entre el concepto de condicionalidad y el de contraprestación. Las condicionalidades se vinculan a ciertas características de los beneficiarios: ser pobres, desempleados, informales, etc. mientras que las contraprestaciones hacen referencia a actividades que éstos tienen que realizar como contrapartida del subsidio recibido.

³ En el anexo metodológico que se encuentra al final de este documento se enumeran la totalidad de los programas estudiados así como los documentos informativos elaborados por las Agencias Internacionales de Desarrollo.

adelante⁴. Se hará un recorrido sobre las distintas terminologías empleadas en la región respetando tanto sus rasgos comunes como las particularidades que existen entre programas. Luego, en un segundo apartado, analizaré si se pueden establecer vínculos entre las características que adoptan los programas implementados en América Latina en su versión ampliada y la reconfiguración del paradigma de protección social de Europa occidental y EEUU, indagando sobre qué particularidades adopta en la región latinoamericana. En tercer lugar se analizarán en detalle las distintas tipologías de PTMC a la luz de las dimensiones extraídas del análisis de este paradigma de activación desarrolladas y presentadas en el documento de trabajo N° 99. Finalmente, se esbozarán algunas conclusiones finales.

4. 2.1. Los PTMC: hacia una definición ampliada

Me propongo en este apartado analizar qué se comprende por PTMC dentro de la literatura especializada en la temática, y mostrar algunas complejidades conceptuales que surgen alrededor de este concepto en el momento en que se quiere caracterizar a la multiplicidad de dispositivos implementados durante las últimas décadas.

En términos generales, la estructura básica de los PTMC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias o personas en situación de vulnerabilidad con la condición de que los perceptores cumplan con ciertas conductas asociadas al aumento del capital humano y a la mejora de la empleabilidad para que puedan (luego) ingresar a algún trabajo lucrativo o para mejorar la calidad de sus inserciones laborales⁵. Otro aspecto común de estos programas es la focalización o la autofocalización⁶, que, como veremos

⁴ Las primeras experiencias de PTMC en su versión ampliada fueron el Programa de Empleo Mínimo (1975-1987) y el Programa para Jefes y Jefas de Hogares (1982-1988) desarrollados en Chile ante una suba significativa de la desocupación. En ambos casos, los participantes recibían un “beneficio” no contributivo y debían, a cambio, realizar tareas no calificadas durante al menos media jornada laboral (Grondona, 2011).

⁵ La vulnerabilidad en este caso es entendida principalmente en términos de vulnerabilidad de ingresos (pobreza o pobreza extrema) que puede estar o no asociada, dependiendo del dispositivo que se analice, a la vulnerabilidad en términos laborales, es decir, a situaciones de desocupación o de empleos informales de bajos ingresos.

⁶ Es importante distinguir aquí dos conceptos: focalización y autofocalización. La focalización se basa en la adopción de criterios técnicos a partir de los cuales se selecciona a los destinatarios de un determinado programa. La selección generalmente se basa en procedimientos en dos o más etapas, con predominio de la focalización por unidades geográficas y los métodos de selección de personas u hogares por comprobación indirecta de los medios de vida/ingresos (Cecchini y Madariaga, 2011). Mientras tanto, el término “autofocalización” hace referencia a aquellos programas en donde el acceso al beneficio se concreta mediante un procedimiento basado en las características individuales de los sujetos potencialmente elegibles, según el cual es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa (Brodersohn, 1999)

más adelante, se basa en la adopción de criterios técnicos a partir de los cuales se selecciona a los destinatarios (CEPAL, 2011).

Más allá de esta concepción de los PTMC, otro conjunto de autores (Cecchini y Vargas, 2014; Irala, 2013; Lautier, 2011; Villatoro, 2005) restringen el uso del término PTMC para hacer alusión exclusivamente a aquellos programas cuya población objetivo son los niños y niñas de hogares de bajos ingresos (en situación de pobreza o extrema pobreza) que se caracterizan por exigir como contraprestación el envío de los infantes a algún establecimiento escolar y a controles periódicos de salud. De este modo, se excluye de esta definición a aquellos programas que presentan contraprestaciones laborales o vinculadas a la pronta inserción laboral. Esto se presenta como un problema a la hora de categorizar a ciertos dispositivos que cumplen con los rasgos generales de los PTMC pero cuya contraprestación se vincula a la participación en alguna actividad laboral o práctica calificante y, cuya población objetivo son las personas que tienen algún problema de empleo, ya sea por encontrarse desocupada o por tener un empleo informal.

Esto ocurre, por ejemplo, con el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) implementado en Argentina a partir de 2002. Este programa es considerado por algunos autores (Cecchini y Vargas, 2014; Lautier, 2011; Rosas, 2008) como un PTMC aunque su contraprestación fuese principalmente laboral. De hecho, la CEPAL, considera al PJyJHD como un PTMC hasta 2007, a partir de este año, lo considera como una “política de activación del empleo” (Lautier, 2011). Lo mismo ocurre en el caso de (CEPAL/OIT, 2014a) quien clasifica como PTMC al Seguro de Capacitación y Empleo y al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (ambos implementados también en Argentina a partir de 2006 y 2008 respectivamente con exigencia de una contraprestación laboral), mientras que otros autores excluyen a estos programas de dicha categoría.

Algunos autores (Lautier, 2011; Rocha, 2001; Suarez Colmenares, 2012) utilizan el concepto “workfare” para hacer referencia a los programas que exigen contraprestaciones laborales a cambio de ingresos. Este concepto proviene de aquella concepción de origen anglosajón que comprende al workfare en su sentido estricto, es decir, como un conjunto de programas en los que, como vimos en el documento de trabajo N° 99 (apartado 1.1.3), la obligación de trabajar se impone para poder recibir prestaciones por parte del Estado ante una situación de desocupación. Están quienes excluyen a estos programas de la definición de PTMC (Cecchini y Vargas, 2014; Irala, 2013; Lautier, 2011; Villatoro, 2005) y quienes los incorporan como una tipología en su interior (Suarez Colmenares, 2012). También, en algunos estudios se reconocen distintas generaciones de PTMC, comprendiendo la existencia de una primera generación de programas cuya

contraprestación es principalmente laboral, y una segunda generación, vinculadas en mayor medida a contraprestaciones de salud y educación (Cruces, Epele, & Guardia, 2008a).

Otros autores denominan a los programas que exigen alguna contraprestación laboral como “programas de inclusión laboral” (CEPAL/OIT, 2014a) o “políticas laborales activas” (BID, 2009) “políticas activas de empleo” (Freyssinet, 2007; Neffa, 2011) o “políticas activas del mercado de trabajo” (Samaniego, 2002). Para comprender mejor estos conceptos, realizaré algunas aclaraciones sobre el término de “políticas de empleo”. Como se puede observar en la figura 1, existen distintas acepciones alrededor de este concepto: por un lado, se lo utiliza para designar al conjunto de intervenciones del sector público en la conducción general de la política económica y social, es decir, refiere a aquellas intervenciones en materia macroeconómica que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo, produciendo cambios en su estructura y alterando los niveles y la calidad del empleo (Samaniego, 2002). A esta acepción Freyssinet (2007, p. 21) la denomina “políticas para el empleo”, para así distinguirla de lo que él denomina como “políticas de empleo”, concepto bajo el cual agrupa al conjunto de programas públicos que apuntan a anticipar o corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo. Samaniego (2002) denomina a este conjunto de programas “políticas de mercado de trabajo”. Es decir que los que Freyssinet (2007) y Samaniego (2002) denominan como políticas de empleo y políticas de mercado de trabajo (respectivamente) son aquellas intervenciones que se implementan desde los distintas entidades estatales como los ministerios (principalmente aquellos vinculados a los temas laborales y de desarrollo o protección social)⁷.

Ahora bien, tanto Samaniego (2002) como Freyssinet (2007) y Neffa (2011) reconocen dos conjuntos de dispositivos al interior de las políticas de mercado de trabajo o de las políticas de empleo: las “políticas pasivas” y las “políticas activas”. Como vimos en el documento de trabajo N° 99, con el término de “políticas pasivas” se hace referencia a aquellos

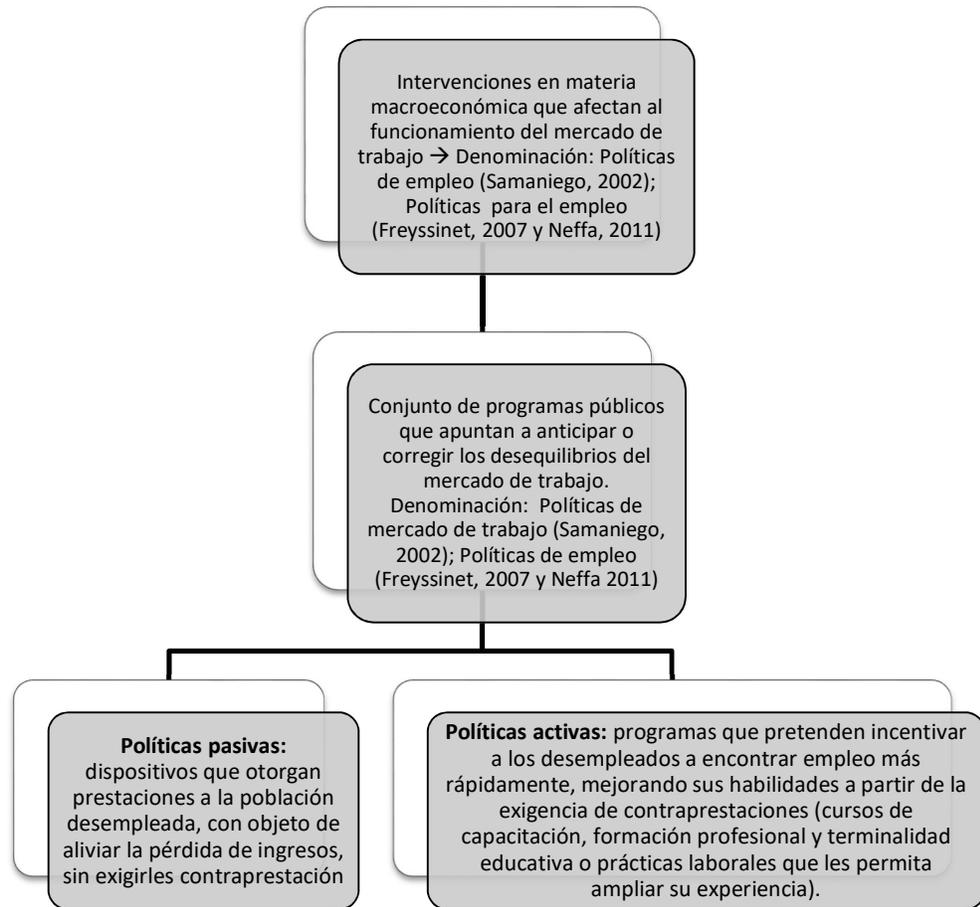
⁷ Por este motivo, es decir, por encontrarse en un nivel inferior de intervención que las políticas macroeconómicas (denominadas políticas de empleo o políticas para el empleo por Samaniego (2002) y Freyssinet (2007) respectivamente) es que en la figura 1 se encuentra debajo de éstas últimas.

dispositivos que otorgan prestaciones a la población desempleada, con objeto de aliviar la pérdida de ingresos, sin exigirles contraprestación alguna⁸.

En resumen, como se muestra en la figura 1, existe consenso entre estos autores en llamar “políticas activas de empleo” a aquellos dispositivos que otorgan ingresos a las personas en situación de desempleo y que exigen a cambio contraprestaciones vinculadas a la realización de tareas laborales o a participación en actividades de capacitación y formación que aumenten su empleabilidad.

⁸ Alujas Ruiz (2002) incluye tres nociones de políticas activas: estricta, extensa o afín. La definición más estricta comprende las medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado, es decir, aquellas acciones que giran en torno a las cualidades de la persona desocupada, fortaleciendo su perfil, lo que redundaría en mejores oportunidades de empleo. La segunda, más amplia, incluye aquellos programas públicos intervencionistas, mediante los cuales se crea puestos de trabajo (colocación laboral) y medidas paliativas ante las variaciones de mercado (demanda laboral) en razón de hechos sectoriales o regionales, procurando buscar el equilibrio del mercado laboral. Una tercera definición incluye aquellos programas que aspiran a reformar la institucionalidad pública, específicamente las oficinas de empleo mediante su mejora estructural y orgánica, especialmente a través del perfeccionamiento del sistema de información a los usuarios, que facilita la colocación y el manejo del desempleo (Alujas Ruiz, 2002, p. 90).

Figura 1: Esquema conceptual sobre los términos “políticas de empleo” “políticas del mercado de trabajo”, “políticas activas” y “políticas pasivas”



Fuente: elaboración propia a partir de Samaniego (2002), Freyssinet (2007) y Neffa (2011).

De este modo, existen diferentes formas para referirse a la diversidad de programas implementados en América Latina desde los años 80 hasta la actualidad (Programas de transferencias monetarias condicionadas –de primera y de segunda generación-, programas workfare, políticas activas –de empleo o del mercado de trabajo-, etc.). Me propongo en este trabajo agrupar a todas estas categorías bajo una sola, a la que denominaré Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en sentido amplio. Dentro de esta categoría y, como veremos a continuación, determinaré distintas tipologías de programas según cuál sea su contraprestación exigida y su población objetivo.

La adopción de un concepto ampliado de PTMC nos permite tener una mirada integral y agregada sobre los distintos programas que se implementaron en América Latina como herramientas para mitigar la situación de pobreza, desocupación y extrema vulnerabilidad

en la que se encuentran muchas familias de la región. Pero además, y aquí radica la principal importancia de adoptar esta concepción, ésta nos permite observar a los distintos programas como parte de un mismo proceso, que asume rasgos particulares según cuál sea su población objetivo. Así, este trabajo de investigación se propone analizar la relación entre el paradigma de activación que se instala como sistema de protección hegemónico en los países centrales y los PTMC en su concepción ampliada, en tanto se comprende a todos los programas que otorgan ingresos condicionados a la exigencia de contraprestaciones como parte de un mismo proceso. Entonces, intentaré detectar cuáles los rasgos comunes entre PTMC en sentido amplio y el paradigma de activación de la protección social, buscando detenerme en las particularidades que éste paradigma asume en la región.

Con este fin, propongo en este documento agrupar a los distintos PTMC en dos tipos, sintetizados en el cuadro 3. Los principales criterios a tener en cuenta a la hora de realizar esta diferenciación son: la población objetivo de cada programa, por un lado; y, la contraprestación exigida, por el otro. Como se muestra en el cuadro 3, los PTMC de tipo I agrupan a aquellos dispositivos vinculados a la pronta (re) inserción de los perceptores al mercado de trabajo (ya sea mejorando su empleabilidad como estimulando su inserción), cuya población objetivo son jóvenes o adultos en edad de trabajar que se encuentran en situación de desocupación o informalidad laboral. Por su parte, los PTMC de tipo II son aquellos cuya población objetivo son niños y niñas de hogares de bajos ingresos y cuya contraprestación se basa principalmente en el envío de estos niños a establecimientos escolares y a que realicen visitas periódicas al sistema de salud.

Cabe señalar, además, que en algunos casos no existe una línea clara que separe a los PTMC tipo I de los tipo II, ya que, en los últimos años se evidencia una tendencia hacia la incorporación de contraprestaciones laborales para aquellos perceptores que participaban de algún PTMC tipo II pero que, por alcanzar la mayoría de edad, dejan de cumplir con las condiciones necesarias para seguir participando del programa. La incorporación de contraprestaciones para adultos es algo que se incrementó con el transcurso del tiempo: inicialmente no se incorporaron en los PTMC de tipo II medidas específicas de inclusión laboral para los jóvenes que salían de los programas, ni tampoco para los adultos en edad de trabajar que participaban en ellos (en tanto padres de los niños). Sin embargo, en los últimos años, la dimensión laboral ha adquirido creciente importancia dentro de los PTMC de este tipo, generando una mayor articulación entre los PTMC tipo I y tipo II (CEPAL, 2014).

También otros dispositivos han incorporado contraprestaciones laborales para los adultos de los hogares perceptores de los PTMC tipo II. Esta tendencia se evidencia hacia fines de la década del 2000 (CEPAL, 2007; CEPAL/OIT, 2014a). Es decir, que incluso un mismo programa puede estar dirigido a poblaciones distintas y exigir contraprestaciones diferentes, articulando ambos tipo de PTMC (I y II). Como ejemplos se pueden señalar el caso de Brasil, quien dentro del programa Bolsa Familia (programa de contraprestación en educación y salud para niños y niñas) introduce dos programas de capacitación para los integrantes adultos de los hogares perceptores: el Plan Sectorial de Calificación Profesional, llamado PlanSeq, y el programa nacional de acceso a la educación técnica y al empleo, conocido bajo el nombre de Pronatec, que ofrece cursos de formación inicial y continua para la inclusión en el mercado laboral. Por su parte, en Colombia, el programa Más Familias en Acción cuenta con el programa complementario Jóvenes en Acción, que brinda apoyo a jóvenes de entre 16 y 24 años para que continúen su proceso de formación y del Ingreso para la Prosperidad Social que busca que los jóvenes de entre 18 y 35 años fortalezcan sus capacidades y competencias para la generación de ingresos y desarrollen hábitos laborales (CEPAL/OIT, 2014). A estos programas los denominaré Programas de Transferencias Monetarias Condicionados híbridos.

**Cuadro 1: Dispositivos que transfieren ingresos condicionados al cumplimiento de
contraprestaciones**

Dispositivos que transfieren ingresos condicionados al cumplimiento de contraprestaciones. PTMC en sentido amplio		
Tipología	Tipo I	Tipo II
Características generales	Contraprestación laboral, terminalidad educativa y capacitación para el trabajo	Contraprestación en Salud y educación
Objetivo	Mitigar la pobreza en el corto plazo (mediante la transferencia de ingresos a personas desocupadas y la compensación de salarios a trabajadores informales de bajos ingresos); aumentar el capital humano y la empleabilidad mejorando las posibilidades de inserción laboral e inserción en empleos de mejor calidad; promover la cultura del trabajo	Mitigar la pobreza de los hogares en el corto plazo (con la transferencia de ingresos); aumentar el capital humano y la empleabilidad mejorando las condiciones de inserción laboral futuras y cortar así con la transferencia intergeneracional de la pobreza en el largo plazo.
Denominación	PTMC de primera generación (Cruces et al., 2008a); Programas Workfare (Lautier, 2011; Rocha, 2001; Suarez Colmenares, 2012); Políticas activas de empleo (Freysinet, 2007; Neffa, 2011); Políticas activas de mercado de trabajo (Samaniego, 2002); Programas de inclusión laboral (CEPAL/OIT, 2014a).	PTMC (Cecchini y Vargas, 2014; Irala, 2013; Lautier, 2011; Villatoro, 2005); PTMC clásicos (Lautier, 2011); PTMC de 2da generación (Cruces et al., 2008a), 2008) Programas de corresponsabilidad (CEPAL/OIT, 2014a).
Contraprestación exigida	Calificación técnica y profesional	Envío de los infantes a algún establecimiento escolar
	Terminalidad educativa	
	Acceder a los servicios de intermediación laboral y aceptar sus propuestas	
	Desarrollo de proyectos de trabajo independiente	
	Inserción laboral en el sector público	
Población objetivo	Personas en edad de trabajar con problemas de desempleo o de informalidad laboral	Niños y niñas de hogares de bajos ingresos
	Inserción laboral en el sector privado	
Ejemplos	Programa jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina, 2008); Mi Primer Empleo Digno (Bolivia, 2008); Programa Crescer (Brasil, 2012); Más Capaz (Chile, 2014); Jóvenes en Acción (Colombia, 2001); Jóvenes con Prospera (Ex Jóvenes con Oportunidades) (México, 2003); Ñamba`apo Paraguay (Paraguay, 2010); Jóvenes productivos (Perú, 2011); Uruguay Trabaja (Uruguay, 2007).	Desnutrición cero (Ecuador, 2001); Prospera. Programa de Inclusión Social (México, 2014); Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progres) (México 1997-2014); Abrazo (Paraguay, 2005); Asignaciones Familiares (Uruguay, 2008); Bono Juancito Pinto (Bolivia, 2006); Familia para la inclusión social (Argentina, 2005); Bolsa familia (Brasil, 2003); Chile Solidario (Chile, 2002)

Fuente: elaboración propia.

5. 2.2 Del Paradigma de Activación a los PTMC en sentido amplio

A la hora de estudiar la relación entre los PTMC en sentido amplio implementados en América Latina desde los años 80 y la reconfiguración que asume el sistema de protección social en la gestión de las poblaciones desocupadas y vulnerables en los países centrales, es necesario llamar la atención sobre la importancia de atender a las particularidades regionales y locales. Atender a las características singulares que asume la región latinoamericana permite evitar análisis simplistas y unidireccionales que puedan recaer en un estudio sobre la “aplicación”, “implementación” o “ejecución” de determinados dispositivos desarrollados en los países centrales, dentro de territorios que asumen características muy disímiles y que están integrados por actores y contextos particulares.

Es necesario llamar la atención en que la gran mayoría de los programas implementados en la región han sido promovidos y financiados por los organismos internacionales de crédito, especialmente por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y por el Banco Mundial (BM) lo que permite establecer cierta conexión entre las políticas sociales desarrolladas en los países centrales y aquellas implementadas en nuestra región latinoamericana. Distintos autores estudiaron el vínculo entre estos organismos y sus saberes técnicos y las políticas sociales implementadas en diferentes países de Latinoamérica (Ciolli, 2013b, 2016; Murillo et al., 2006; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013, entre otros). Sin embargo, no es intención de este trabajo analizar el rol de estos organismos en la implementación de los PTMC en América Latina sino estudiar el vínculo entre estos dispositivos y las características que asume el paradigma de activación en los países centrales a partir de analizarlos a la luz de las dimensiones obtenidas y presentadas en el documento de trabajo N° 99.

De este modo se busca poder captar las particularidades regionales y romper con aquellos planteos que proponen acríticamente que las políticas públicas pueden “transferirse” sin más. Pero también, comprender que existen relaciones de saber-poder que admite la subordinación de la producción y re-producción de los saberes expertos en nuestros países (Grondona, 2012a, 2012b). Esto me lleva constantemente a tener que dilucidar cuáles son las similitudes y diferencias entre el paradigma de activación y los PTMC en su versión ampliada. Para esto es necesario dedicar especial atención a las características

particulares que adoptan los mercados de trabajo latinoamericanos y sus sistemas de protección social⁹.

Así, analizaré a los PTMC en sentido amplio a partir de estudiar qué características adoptan las dimensiones obtenidas y presentadas en el documento de trabajo N° 99 en la región latinoamericana. Para empezar, y, en términos generales, se pueden plantear algunos problemas. Veamos.

El primero de ellos se vincula con la dimensión que plantea, como una característica de los dispositivos del paradigma de activación, apelar al *énfasis en el empleo* a partir de *reducir la dependencia o la permanencia de los perceptores en la asistencia*. El problema que aquí se presenta, es que en los países latinoamericanos nunca existió un sistema de protección social como el que se conoció bajo el nombre de *welfare* en los países centrales, sistema que, como vimos, por sus características, sería acusado de generar “dependencia” en los perceptores a la asistencia y, como señalarían Murray (1996) y Mead (1986) generaría una *underclass* a la que el paradigma de activación daría respuesta. Es decir, en la región latinoamericana, no se puede *reducir la dependencia* ya que, la debilidad de los sistemas de protección de la región (en comparación con aquella de los países centrales) no permitió que ésta se produzca. De hecho, y recuperando lo que plantea Grondona para el caso de Argentina, en los países latinoamericanos la lógica es inversa, en tanto la población objetivo de los PTMC no serían los “dependientes del Estado de bienestar –o welfare–” sino que su carácter “de dependencia” se genera a posteriori: “emerge así un sujeto del que se presupone un deseo de conseguir el beneficio económico con malas artes. El sujeto *underclass* por excelencia (...) no precede al *workfare*¹⁰, sino que es producido por este” (Grondona, 2012b, p. 98). Desde esta perspectiva, la figura del

⁹ Ana Lucía Grondona (2012a, 2012b) introduce el concepto de “traducción” a la hora de estudiar las características que adopta el *workfare* en Argentina. La autora plantea que este término le permite señalar una dirección (en tanto hay un original que se traduce) pero al mismo tiempo, reconocer que esa traducción puede devenir “experimento” y producir saberes que recorran el camino en dirección contraria. Además, permite señalar que los dispositivos de gobierno está inscriptos en relaciones de poder en donde su producción en el campo de la política social está atravesada por posiciones no solo diferentes sino desiguales. De este modo, plantea la autora, “los diagnósticos y propuestas de los organismos internacionales y de los tanques de pensamiento de “países desarrollados” tienen una fuerte ascendencia en la construcción del “sentido común” del campo local de diseño de políticas sociales” (Grondona, 2012a, p. 33).

¹⁰ La autora utiliza la palabra “*workfare*” para hacer referencia al paradigma que emerge en Estados Unidos a partir de los años 70 como una nueva forma de gestionar a las poblaciones desocupadas y pobres. En este sentido, se lo puede considerar como la versión norteamericana del paradigma de activación.

“sujeto dependiente de la asistencia” no es un problema al que estos programas den respuesta, sino, una figura creada por estos dispositivos.

La imposibilidad de plantear que el paradigma de activación tiene por objetivo en América Latina *reducir la dependencia de los perceptores* (en tanto esta nunca existió), me lleva también a repensar aquella dimensión del paradigma de activación que plantea la imposición de un *sistema contractual y contraprestacional como mecanismo para garantizar el merecimiento de la asistencia*. Esta dimensión es, como vimos, la que cambia la noción del receptor de los programas, conformando una nueva figura: la del individuo activo. Esta dimensión, que busca mediante la exigencia de contraprestaciones actuar contra quienes “se abusan de las bondades del sistema de protección social”, no puede interpretarse como tal en el caso de América Latina. Esto es así porque la región tampoco se caracterizó por tener un sistema de seguros de desempleos robusto previo a las reformas neoliberales que protegiera a la población asalariada frente al riesgo de quedarse sin trabajo.

En América Latina el seguro por desempleo se desarrolló de manera distinta según los países. En algunos se implementó más temprano (como son los casos de Uruguay y Costa Rica en donde se desarrollan en 1934) y en otros, mucho más tarde (como es el caso de Argentina quien incorpora el seguro por desempleo a su sistema contributivo con la Ley Nacional de Empleo de 1991) (Grondona, 2012a; Velásquez, 2010). Además, el carácter contributivo que caracteriza a estos seguros y las altas tasas de informalidad laboral que presenta la región redundan en una limitada cobertura. Según datos de la OIT¹¹ en el año 2012/2013 sólo un 4,6% del total de desocupados recibía una prestación por desempleo, por lo que en aquellos casos donde el seguro de desempleo existía, su cobertura era muy limitada. En suma, en la región no se puede activar a los trabajadores pasivos, “acostumbrados a vivir sin trabajar” (como sostendrían Mead, 1986 y Murray, 1996), por el simple hecho de que prácticamente no existieron sistemas de seguros que así se los permitiera.

En todo caso, desde aquella perspectiva desde las que se defiende la exigencia de contraprestaciones en América Latina, éstas permitirían generar cierto consenso y hacer la redistribución secundaria del ingreso más aceptable para el resto de la sociedad, especialmente, para los contribuyentes y votantes (Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013 citando al BM, 2009) tranquilizando a las clases medias en tanto “los pobres no están

¹¹ Datos OIT, obtenidos de: <http://www.socialprotection.org/gimi/gess/RessourceDownload.action?ressource.ressourceId=37042> (visitado el 23/03/16).

recibiendo algo a cambio de nada” (Lavinás, 2013, p. 47). Como vemos, está presente en los PTMC la idea implícita de la dicotomía pobres meritorios/no meritorios en donde la contraprestación (no por azar, denominada “corresponsabilidad” por los organismos internacionales de crédito) se presenta como un “contrato en el que la sociedad (a través del Estado) apoya a las familias vulnerables que están dispuestas a hacer el esfuerzo de “mejorar sus vidas” (Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013, p. 47 citando al BM, 2009), es decir, a aquellas familias que por “su esfuerzo” se lo “merecen”. Según señala el BM (2009, p. 10 y 11) “las mismas personas que se oponen a las transferencias focalizadas por considerarlas “asistencialismo” podrían apoyarlas si fueran parte de un contrato social que exija que los beneficiarios tomen algunas medidas concretas para mejorar su vida o la de sus hijos (...) Si las condiciones se ven como corresponsabilidades, parecen tratar al receptor como un adulto capaz de resolver sus propios problemas”.

No obstante, pese a que en América Latina no se busca “activar a los pasivos dependientes” con la exigencia de contraprestaciones, se mantiene latente la dimensión del *disciplinamiento moral*. Como vimos líneas arriba, el *carácter contractual* también cumple la función de separar a los pobres merecedores de los no merecedores imponiéndose como un “mecanismo de control sobre los grupos vulnerables” (BM, 2001).

Por otro lado, en la región, la exigencia de una contraprestación parecería reeditar el *principio de menor elegibilidad* que se planteaba ya desde las viejas políticas liberales implementadas con la Ley de Pobres de 1934, en donde se busca que la asistencia pública se convierta en un último recurso, estableciéndose así como un criterio importante de focalización (Grondona, 2012b). Desde 1998, a través del documento titulado “Enfoque para reducir la pobreza”, el BID comenzaba a señalar la “ineficaz” inversión del gasto social en América Latina sugiriendo que una política social realmente efectiva y que beneficiara a las poblaciones más pobres necesitaría “redireccionar” los recursos mediante procesos de focalización en los más vulnerables.

El argumento central se basaba en que el modelo de política social instaurado a partir de la segunda posguerra no había tenido la capacidad de atender a los sectores más pobres y había sido aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas (A. Isuani, 2012). Basándose fundamentalmente en el desempeño de la seguridad social, se reconocía que los sectores de menores ingresos no poseían ni cobertura previsional ni protección contra la enfermedad o el desempleo. En consecuencia, para lograr mayor equidad social y llegar efectivamente a los más pobres, debía remodelarse el edificio de la política social a partir de focalizar del gasto público en dichos sectores (A. Isuani, 2012). De este modo, la contraprestación, además de

generadora de consenso a partir de la construcción de la figura del *pobre merecedor*, se establece también como un criterio de *focalización* (Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013, p. 48).

Así, el carácter contractual que plantean los PTMC se traduce en la región como un criterio (más) para focalizar la asistencia pero también se presenta como un criterio que busca *garantizar la permanencia del receptor en la asistencia la menor cantidad de tiempo posible*. En este sentido, no buscan reducir la dependencia pero sí reducir la permanencia. Esto hace eco también en aquellos dispositivos que tienen *duración temporal determinada* o que *promueven la autosubsistencia* a través del *fomento al autoempleo y al desarrollo de microemprendimientos*. Un ejemplo de programas que impulsen el desarrollo de microemprendimientos y el autoempleo es Mi Primer Empleo Digno (Bolivia), un programa destinado a jóvenes que prevé para aquellos que no logran insertarse en puestos laborales fijos la posibilidad de recibir apoyo para el desarrollo de algún emprendimiento o microempresa. También se puede señalar al Programa Crescer (Brasil) que comienza a implementarse en el año 2012 con el objetivo de incentivar la ampliación, fortalecimiento y la formalización de los microemprendimientos, así como la creación de empleo y generación de ingresos mediante el acceso al crédito para los pequeños negocios, a bajas tasas de interés. Por su parte, en relación a aquellos dispositivos con duración determinada y cuantías decrecientes se destaca el Seguro de Capacitación y Empleo (Argentina), programa en el que los receptores pueden participar por un máximo de 24 meses y cobran un incentivo económico que decrece con el correr de los meses.

Por último, como vimos en el documento de trabajo N° 99, el paradigma de activación plantea un *aumento del vínculo entre políticas sociales y mercado de trabajo*, materializado en *dispositivos cuya contraprestación busca estimular o mejorar las inserciones laborales (actuales o futuras) de sus receptores*. Nuevamente, no se puede plantear un *aumento* de este vínculo, debido a que el vínculo como tal no existía previamente. En todo caso, se puede advertir que los PTMC tienen como objetivo, ya sean de tipo I o de tipo II, estimular las inserciones presentes o futuras (respectivamente) en el mercado de trabajo, es decir que se plantea un vínculo entre políticas sociales y mercado laboral, pero este vínculo ni *aumenta* ni se *reduce*, sino que *surge* a partir de la implementación de estos dispositivos.

En resumen, los PTMC no se impulsaron para dismantelar mecanismos de protección social universalistas ni para acabar con la dependencia de los receptores de la asistencia del Estado (pues, como vimos, en general los países subdesarrollados carecían de los sistemas amplios de seguro sociales que caracterizaron a occidente). Se observa entonces,

que resulta inoportuno transpolar estas dimensiones (surgidas de un estudio del paradigma de activación en los países centrales) de manera lineal a la hora de estudiar a los dispositivos que se implementan en la región, por el simple hecho de que las condiciones previas a la “reforma” que el paradigma de activación vendría a proponer eran sustancialmente distintas. Sin embargo, se constata la cristalización de otras dimensiones en la región, principalmente aquellas vinculadas al *disciplinamiento moral* que se impone dentro de la lógica contractual y contraprestacional que presenta el paradigma de activación, que permite que opere la lógica del *pobre merecedor/no merecedor* como legitimador de la implementación de los PTMC.

Por otro lado, otro rasgo característico de la región es la focalización del gasto público en determinados sectores. Al entender que prestar atención a la problemática social con los sistemas clásicos en América Latina compromete gran parte de los recursos públicos, los organismos internacionales recomiendan focalizarse en los sectores más vulnerables. Es en este sentido que la perspectiva de los PTMC es considerada como la que mejor utiliza los fondos públicos direccionándolos hacia aquellas personas con mayores necesidades.

La focalización del gasto se materializa en programas de amplia cobertura y de muy bajo costo. Un estudio de la CEPAL (2011a) señala el importante crecimiento que experimentó este tipo de programas en la región latinoamericana durante el último decenio: mientras que la cobertura (% del total de la población) pasó de 5,7% en el año 2000 a un 19,3% en el año 2010, el presupuesto ejecutado (% de PBI) creció de 0,2% a 0,4%. Este es uno de los principales atractivos de la implementación de este tipo de dispositivos, ya que permiten ampliar la política social sin realizar un gran esfuerzo fiscal.

Una de las razones por la que la cobertura es amplia pero el presupuesto acotado es que los PTMC son dispositivos que otorgan bajos beneficios económicos. Esto se debe al interés puesto en no desincentivar la participación de los perceptores en el mercado laboral. Basados en la concepción neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados, los diseñadores de las políticas (y los organismos que las promueven y recomiendan) plantean que otorgar cuantías elevadas (cercasas al salario mínimo de cada país), haría que los perceptores caigan en la trampa de la pobreza.

La idea subyacente es que la posibilidad de percibir, sin necesidad de trabajar, prestaciones asistenciales que garanticen ingresos similares a las ganancias que podrían obtenerse a partir de un empleo, desincentivarían el acceso al mercado de trabajo (Zalakain, 2006). De este modo, y a partir de una decisión racional, a las personas que reciben prestaciones económicas condicionadas a su nivel de ingresos les convendría permanecer en la inactividad o en el desempleo y así, difícilmente puedan superar su

situación de pobreza. Acceder a un empleo convendría, únicamente, cuando la diferencia de ingresos entre la actividad y la inactividad, entre el empleo y el desempleo, fuese amplia. Este es uno de los principales fundamentos por los que los PTMC tienen prestaciones dinerarias con cuantías bajas o decrecientes en el tiempo. Subyace a estas interpretaciones la dimensión que plantea, como un rasgo característico del paradigma de activación, el soporte teórico de la *teoría de la elección racional de los mercados de trabajo*, soporte que se articula con la necesidad regional de ser eficientes en la distribución de recursos escasos.

Sin embargo, la baja cuantía de los beneficios termina impactando sobre el potencial del programa para reducir la pobreza, dado que su impacto es moderado tanto respecto del consumo familiar (20-21%) como de la línea de pobreza (70-90%) (Valencia Lomelí, 2008). Entonces este tipo de programas pueden ser exitosos en reducir la brecha o la severidad de la pobreza, pero suelen tener un bajo impacto sobre la tasa de pobreza (Skoufias, 2000). Además, cabe aclarar que este impacto es significativo especialmente cuando la medición de pobreza se hace por ingresos (es decir, cuando se contrastan los ingresos de un hogar con una canasta básica de alimentos normalizada) pero pierde relevancia cuando se quiere observar su impacto sobre la pobreza estructural, generalmente asociada a la satisfacción de necesidades básicas vinculadas al acceso y las condiciones habitacionales (vivienda), servicios sanitarios, educaciones, etc. de los hogares, cuestiones cuya resolución implicaría otro nivel de compromiso de las políticas públicas.

Ahora bien, se han analizado en este apartado las características generales de los PTMC en sentido amplio a la luz de las dimensiones extraídas del análisis del paradigma de activación realizado en el documento de trabajo N° 99. Cabe preguntarse entonces, ¿qué características adoptan las dimensiones que caracterizan al paradigma de activación de la protección social en cada una de las tipologías de PTMC en particular?

2.3. Particularidades en los PTMC: un análisis de sus tipologías

2.3.1. Los PTMC tipo I

Como vimos anteriormente, los PTMC tipo I, se caracterizan por otorgar ingresos a personas desocupadas en edad de trabajar (jóvenes y adultos) condicionados al cumplimiento de contrapartidas que les permitan insertarse nuevamente en el mundo laboral: participar en talleres de inserción ocupacional, en programas de capacitación técnica y profesional, en prácticas calificantes, participar en entrenamientos en los puestos de trabajo o en programas de nivelación de estudios y terminalidad educativa y/o integrar

cursos para el desarrollo de microemprendimientos o del autoempleo. En síntesis, los PTMC tipo I comprenden diversos instrumentos y programas (sintetizados en el cuadro 4) con los que se busca, alternativa o complementariamente disminuir el desempleo, aumentar el empleo y los ingresos del trabajo, mitigar las consecuencias negativas de la desocupación y apoyar a los ocupados en riesgo de pérdida del empleo (Bucheli, 2005, p. 13).

Cuadro 2: PTMC tipo I según contraprestación exigida. Características y ejemplos.

Contraprestación	Características	Ejemplos
Capacitación técnica y profesional	Estas contraprestaciones tienen como objetivo fundamental, en el caso de los adultos, fomentar su vuelta al mundo del trabajo, ya sea en su oficio anterior o en otra actividad, y, en el de los jóvenes, el propósito de impulsar su primera inclusión en el mercado laboral. Su objetivo es incrementar los activos de las personas y de los hogares que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades. Los instrumentos de este tipo de políticas pueden ser de capacitación tradicional, que apunta al desarrollo y adquisición de conocimientos para desempeñar un oficio, así como de capacitación por competencias, que consiste en el desarrollo de habilidades aplicables a distintas circunstancias y adaptables al cambio (OEA/CEPAL/OIT, 2010)	Mi primer empleo digno (Bolivia, 2008), Más Capaz (Chile, 2014), Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina, 2008), Jóvenes en Acción (Colombia, 2001); Ñamba`apo Paraguay (Paraguay, 2010); Uruguay Trabaja (Uruguay 2007)
Nivelación de estudios / Terminalidad educativa	Esta contraprestación busca, por un lado, evitar la deserción escolar de los jóvenes fomentando su terminalidad educativa a través de sistemas de becas o de ayudas económicas; y, por el otro, la nivelación de estudios de los mayores de edad.	Más Capaz (Chile, 2014); Jóvenes con Prospera (México, 2003); Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Argentina, 2008); Ñamba`apo Paraguay (Paraguay, 2010)
Apoyo al trabajo independiente /desarrollo de microemprendimientos	Mediante las acciones de apoyo al trabajo independiente se busca fomentar el autoempleo y el desarrollo de microemprendimientos. Entre estas iniciativas se incluyen programas de microcrédito así como capacitación en temas de ahorro y finanzas, microemprendimiento y planificación económica. Los programas de microcrédito se orientan a facilitar el acceso al crédito de modo que los perceptores puedan poner en marcha y mejorar pequeños negocios. Por pertenecer a los grupos más vulnerables de la población, dichas personas tienen un acceso limitado a los servicios de crédito tradicionales debido a la falta de activos.	Mi primer empleo digno (Bolivia, 2008). Programa Crescer (Brasil); Jóvenes productivos (Perú, 2011).
Servicios de intermediación laboral	Los servicios de intermediación laboral facilitan el encuentro entre la demanda y la oferta de trabajo a través de la difusión de información sobre plazas vacantes y bases de datos en que se describe el perfil laboral de las personas en búsqueda de empleo.	Más Capaz (Chile, 2014).
Generación directa de empleo	La generación directa de empleo consiste en la expansión de la demanda de trabajo mediante planes públicos que ofrecen empleos de emergencia o planes de desarrollo local que operan ofreciendo puestos de trabajo temporales a los adultos en edad de trabajar	Ñamba`apo Paraguay (Paraguay, 2010 en adelante); Programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados (Argentina, 2002-2010); Argentina Trabaja (Argentina, 2009).
Generación indirecta de empleo	La generación indirecta de empleo se concreta mediante subsidios económicos públicos —usualmente por un tiempo definido— otorgados a la contratación de los adultos en edad de trabajar destinatarios de los PTC por parte de empresas privadas. Con estos subsidios se reducen los costos laborales, cubriendo parte del salario o parte de las contribuciones a la seguridad social.	Mi primer empleo digno (Bolivia, 2008).

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL/OIT, 2014 y OEA/CEPAL/OIT, 2010 y a la Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe de la CEPAL

En el cuadro 4 se observa que varias de las contraprestaciones de los PTMC de tipo I, intentan mejorar la “empleabilidad” de los sectores más vulnerables, con la finalidad de contribuir a reducir la pobreza y la marginación social generada por el desempleo, al tiempo que se espera motivar algún tipo de reacción en los beneficiarios que les permita salir de esta situación por su propia cuenta (Chacaltana y Sulmont, 2003). De este modo, cobran singular importancia todas aquellas contraprestaciones que promueven la capacitación laboral, los dispositivos de entrenamiento en el puesto de trabajo y los de nivelación de estudios y terminalidad educativa.

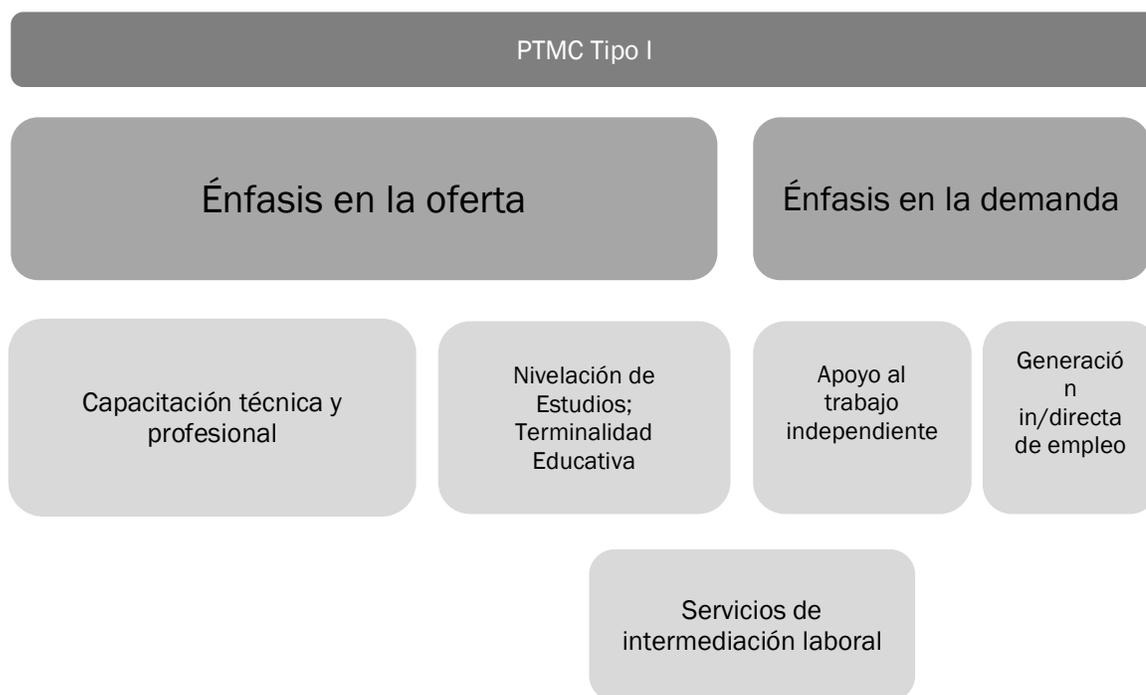
También se busca mitigar el impacto de los déficit de demanda coyunturales, a partir de la generación de empleo directa (empleos de emergencia) e indirecta (subsidios a las empresas) lo que se presenta como una respuesta inmediata a los problemas de empleo, y además mantener a los trabajadores desocupados con niveles de empleabilidad aceptables para cuando se expanda nuevamente la demanda (el aumento de la empleabilidad es uno de los objetivos explícitos de estas iniciativas).

Dentro de esta tipología de programas, se pueden mencionar, entre otros, a los programas Mi Primer Empleo Digno (Bolivia), dirigido a jóvenes, o bien el programa Uruguay Trabaja, dirigido a adultos entre 18 y 65 años de edad, ambos destinados a mejorar las condiciones de empleabilidad en el mercado de trabajo de personas en situación de vulnerabilidad socio-económica mediante actividades de formación y capacitación y la realización de pasantías y/o tareas de valor comunitario. También se puede señalar al Programa Más Capaz (Chile), dispositivo tiene como objetivo apoyar el acceso y permanencia en el mercado laboral de mujeres, jóvenes y personas con discapacidad que se encuentren en situación de vulnerabilidad social, mediante la capacitación técnica, habilidades transversales e intermediación laboral, que favorezcan su empleabilidad; entre otros. Algunos de estos dispositivos, también buscan, de manera complementaria, promover el autoempleo y el desarrollo de microemprendimientos para impulsar alternativas de inserción laboral que no dependan del incremento de la demanda dentro del sector privado, sino que les permita a las personas desocupadas, integrarse al mercado de trabajo “por sus propios medios”. Este es el caso, como vimos, del programa Mi Primer Empleo Digno (Bolivia).

Esto me permite dividir a los dispositivos en dos grupos: aquellos que hacen un mayor énfasis en los problemas de la oferta y aquellos que buscan actuar sobre la demanda. Cabe destacar que esta subdivisión es puramente analítica ya que, en los hechos, muchos programas admiten (de manera obligatoria o voluntaria) la participación de los beneficiarios en más de una actividad, es decir, por ejemplo, que un receptor puede

participar de la contraprestación de terminalidad educativa, y, al mismo tiempo, realizar tareas laborales como contrapartida del mismo programa. La figura 2 sintetiza esta subdivisión¹².

Figura 2: PTMC tipo I según contraprestación exigida



Fuente: elaboración propia

PTMC tipo I cuya contraprestación hace énfasis en la oferta

Los programas que se incluyen dentro de esta categoría, otorgan ingresos a personas desocupadas en edad de trabajar condicionados al cumplimiento de contraprestaciones como la participación en instancias de capacitación, ya sea en oficio, prácticas calificantes o en el desarrollo de competencias vinculadas al mercado laboral. También se incluyen contraprestaciones que fomentan la terminalidad educativa y la nivelación de estudios para jóvenes y adultos.

La necesidad de aumentar las capacidades de los trabajadores desocupados y su capital humano, se sustenta en el hecho de considerar que una de las causas de la desocupación

¹² Como se observa en la figura 2, se le otorga mayor relevancia (expresada en su mayor tamaño) a los programas que ponen el énfasis en la oferta, ya que del conjunto de programas estudiados, estos programas superan ampliamente en número a aquellos que buscan estimular la demanda.

es la “discordancia entre las capacidades de los trabajadores y la necesidades de la demanda” (BM, 2000, p. 19) lo que sugiere que hay puestos de trabajo, pero los desocupados no están lo suficientemente formados como para acceder a esos puestos de empleo disponibles. Este discurso, fue muy difundido durante los años 90 en donde la desocupación se caracterizaba como un problema ligado a las dificultades del mercado de trabajo de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, a la mundialización y a las nuevas innovaciones tecnológicas que la ofensiva neoliberal fomentaba (Cárcar, 2006; P. Pérez, 2005).

La contraprestación en capacitación es comprendida desde estos dispositivos como “una fórmula educativa, extra escolar, diferenciada de la educación regular, mediante la cual los individuos tienen la posibilidad de adquirir determinadas habilidades, conocimientos, destrezas y competencias laborales o empresariales” (Chacaltana y Sulmont, 2003, p. 10) y cuyo “objetivo es incrementar los activos de las personas y de los hogares que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad, a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades” (CEPAL/OIT, 2014a, p. 15). Por su parte, la terminalidad educativa y la nivelación de estudios es una contraprestación que en la región se dirige principalmente hacia la población joven, aunque, existen algunos programas que también la impulsan para la población adulta. En el caso de los jóvenes, la certificación de estudios primarios y/o secundarios es comprendida como “una de las vías para mejorar su inserción en trabajos de calidad y disminuir la rotación exacerbada en empleos de corta duración” (Deibe, 2008, p. 206).

Vemos entonces, como resuena en algunas de estas contraprestaciones uno de los pilares fundamentales del paradigma de activación: el *diagnóstico individualizado del problema de la pobreza y la desocupación*. Como veremos, a diferencia de los PTMC tipo II, la centralidad que se le otorga desde estos dispositivos a la (re)inserción laboral y al problema del desempleo, muestra que el énfasis está puesto más en reducir la *desocupación* que la *pobreza*, aunque claro está, esta última es una consecuencia de la morigeración de ingresos producto de la situación de desempleo. Este diagnóstico se deduce de la centralidad que se le otorga desde estos dispositivos a *la teoría de Capital Humano* y al *aumento de la empleabilidad* cristalizados en *dispositivos cuya contraprestación se base en la mejora de la educación y la formación para el empleo, el aprendizaje en el puesto de trabajo, etc.* actuando así *a nivel del individuo, ya sea mejorando su conducta, sus capacidades o activos*.

También se introdujeron en los sistemas de capacitación de América Latina programas que apuntaban a la certificación de competencias laborales. “Se trata de mecanismos de

credencialización de habilidades y conocimientos, independientemente de si éstos hubiesen sido adquiridos en la escuela o en el trabajo, con objeto de hacer estas habilidades y conocimientos portables con valor para el trabajador y para el empleador” (Samaniego, 2002, p. 41). En esta misma línea, Bucheli (2005, p. 20) desde la CEPAL plantea “la recomendación de que los programas culminen con una calificación o certificado reconocido y valorado en el mercado, de forma de proveer una señal clara de las calificaciones ofrecidas”. Vemos aquí como se cristaliza otra de las teorías analizadas en el documento de trabajo N° 99: la Teoría de la Señal desarrollada por Arrow (1973). Es decir que, además del énfasis puesto en la Teoría de Capital Humano, también se le atribuye una importancia central a la *certificación* de esos aprendizajes, plasmados en la importancia que se le otorga a la *credencial*, utilizada por los empleadores como una señal de la capacidad de los trabajadores ante un mercado laboral de información imperfecta.

La incorporación de programas de certificación de competencias, se vincula con cierta adhesión desde los diseñadores de programas a la existencia de mercados imperfectos, o mercados que presentan ciertas fallas que deben ser subsanadas. Como se verá en el apartado siguiente, el supuesto que subyace a la implementación de este tipo de dispositivos es que existe “un mercado caracterizado por fallas de información sobre las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores” (CEPAL, 2005, p. 132) en donde la certificación de competencias permite morigerar los efectos negativos de la existencia de estas fallas y se convierte como los señala Arrow (1973) en una guía para que los empresarios seleccionen a su personal. De este modo, “el establecimiento de un sistema de certificación de competencias contribuiría a mejorar significativamente la transparencia del mercado laboral. Con la documentación de las habilidades y los conocimientos se enfrentaría una de las principales fallas de información que caracteriza al mercado de trabajo y, por consiguiente, se reducirían los costos de transacción y se mejoraría la movilidad laboral” (CEPAL, 2005, p. 132).

La importancia otorgada a la capacitación, a la teoría de capital humano y a la teoría de la señal como dispositivos para resolver los problemas de desempleo, permite plantear que los programas implementados, al igual que el paradigma de activación, ponen el *énfasis en la oferta* y hacen *un tratamiento a nivel microsocial del problema del desempleo y de la pobreza*, especialmente porque, como señalan Chacaltana y Sulmont (2003, p. 10) “la capacitación no proporciona directamente un empleo a las personas beneficiarias, sino que ofrece un instrumento para que ellas puedan resolver el problema por sus propios medios”.

PTMC tipo I cuya contraprestación hace énfasis en la demanda

Por otro lado, y como se puede observar en el cuadro 4, en América Latina también se implementaron dispositivos que, en situaciones de desocupación elevada, buscaron ampliar la demanda de empleo, tanto de manera indirecta (a través de otorgar subsidios a las empresas para la contratación o retención de personal) como directa (a partir de los programas de empleo de emergencia) o a través de fomentar el empleo independiente. Estos dispositivos también son fomentados por los organismos multilaterales de crédito quienes recomiendan utilizarlos únicamente por períodos breves, resolviendo así problemas del mercado de trabajo en el corto plazo, utilizándolos principalmente como herramientas contracíclicas (Betcherman, Dar, Luinstra, y Ogawa, 2000; BID, 2009; Bucheli, 2005; Samaniego, 2002).

El carácter contracíclico y cortoplacista que adoptan estos dispositivos se sustentan en una corriente de pensamiento cercana al nekeynesianismo¹³ en el que se reconocen fallas en el funcionamiento de los mercados en el corto plazo que implican algún grado de subempleo o desocupación (involuntaria) (Palacios Sommer, 1997). Esta situación, justifica la intervención gubernamental en la economía ya que se entiende que de este modo se pueden reducir las fallas del mercado, sin embargo, esta intervención debe ser siempre temporal y de corto plazo ya que se asume que las fallas de mercado van a solucionarse y, una vez que esto ocurra, cuando los mercados tiendan al equilibrio nuevamente las intervenciones del gobierno en la economía dejarán de ser necesarias (y hasta podrían ser contraproducentes).

Así, en momentos de crisis profundas, como respuesta a los desequilibrios generados en los mercados de trabajo e intentando superar su (reconocidas) fallas, se promueve la implementación de cuatro tipos de programas: 1. Programas de generación de empleo dentro del sector público de manera temporal y por períodos breves (ligado a los desequilibrios –siempre temporales- entre la oferta y la demanda de mano de obra), 2. Programas de generación indirecta de empleo, generalmente vinculados a otorgar subsidios al sector privado para fomentar nuevas contrataciones o para garantizar la retención de mano de obra en momentos de crisis económicas (ligado principalmente a los problemas de rigidez de los salarios) 3. Programas de apoyo al trabajo independiente; 4.

¹³ Los neo-keynesianos son una rama de pensamiento económico, cercano a la escuela neoclásica que busca encontrar los microfundamentos de la macroeconomía y así, explicar por qué pueden producirse posiciones de equilibrio con desempleo. Para ello los neo-keynesianos introducen supuestos de competencia imperfecta, derivada de la presencia de economías crecientes a escala; rigideces en los precios, salarios y oferta de crédito; y problemas derivados de la existencia de información asimétrica (García, 2003, p. 55 citado en Palacios Sommer, 1997). En resumidas cuentas, desde esta perspectiva las imperfecciones en el mercado de trabajo provienen de tres fuentes: competencia imperfecta, información asimétrica y racionalidad limitada.

Servicios de intermediación laboral (vinculado al reconocimiento de mercados de información imperfecta). Veamos con mayor detalle de qué se trata cada uno de estos dispositivos.

En términos generales, los programas de generación de empleo directo se refieren “a la expansión de la demanda de trabajo a través de planes de empleo de emergencia y/o planes de desarrollo departamental, regional y municipal que operan ofreciendo puestos de trabajo temporales. Estos planes están frecuentemente limitados a los jefes de hogar, y utilizan el bajo nivel de las remuneraciones como mecanismo de autoselección”(OEA/CEPAL/OIT, 2010, p. 50). Además, como se mencionó anteriormente, su ejecución se “justifica principalmente en casos de una profunda crisis económica que provoca una brusca reducción de la demanda laboral” (CEPAL, 2005, p. 132). Este tipo de programas generalmente se implementan “para mantener a trabajadores muy pobres desempleados percibiendo un ingreso básico en sus regiones de residencia. El empleo temporal es entonces un instrumento de absorción de trabajadores para lidiar con una crisis grave de desempleo, especialmente las que afecten a los trabajadores pobres y no capacitados”¹⁴ (BID, 2009, p. 23 y 24). Debido a la insistencia de que estos dispositivos deben utilizarse únicamente en el corto plazo, el BID (2009) plantea como un “problema recurrente” que estos programas se prolonguen por períodos mayores¹⁵.

Este tipo de dispositivos también responde a *la teoría de la elección racional* por lo que se recomienda generar empleos cuyo salario sea de baja cuantía. De este modo desde la CEPAL se plantea que otorgar empleos con niveles salariales bajos ayuda a “evitar el abandono o rechazos de empleos de tiempo completo para ampararse en el programa” (Bucheli, 2005, p. 28), es decir, la lógica imperante es “hacer que el trabajo pague”, lo que se logra a partir de establecer que el ingreso percibido por el programa sea lo menos atractivo posible. Aparece aquí implícito el argumento de *la trampa de la pobreza* analizada en el documento de trabajo N° 99, desde donde se entiende que, cuantías similares a los salarios mínimos vigentes no fomentarían el acceso al empleo ya que “racionalmente” a los desocupados les convendría permanecer en el programa y rechazarían, por esto, “empleos de tiempo completo” configurándose así la relación entre asistencia y dependencia.

¹⁵ El carácter coyuntural que debe caracterizar a estos programas genera que se plantee como un problema, tanto desde CEPAL como desde el BID que éstos dispositivos adquieran cierta continuidad y/o cierta tendencia a institucionalizarse como consecuencia de los problemas crónicos del mercado de trabajo generándose presión política para su permanencia en el tiempo (BID, 2009; CEPAL, 2008).

Nuevamente, la baja cuantía de ingresos que ofrecen este tipo de dispositivos se traduce en América Latina también como un criterio de *focalización*. El BID (2009, p. 25) recomienda “fijar los niveles salariales por debajo del salario mínimo, de manera que sólo soliciten empleo los trabajadores más pobres” y la CEPAL agrega que fijar niveles salariales bajos, además de la ventaja antes expuesta, también “hacen al programa poco atractivo para quienes no forman parte de la población pobre, ayudando a la focalización sin necesidad de procesos adicionales de selección de los participantes” (Bucheli, 2005, p. 28).

Además de la generación de empleo directa, el gobierno también interviene en la economía a partir de fomentar la implementación de dispositivos de apoyo al trabajo independiente. Se agrupan aquí a los dispositivos que buscan fomentar el autoempleo y el desarrollo de microemprendimientos, entendiendo que “ello favorece el aumento de activos en los vulnerables, al mismo tiempo que amplía la estructura de oportunidades en el mercado laboral (...) Los principales instrumentos utilizados para fomentar el autoempleo y el microemprendimiento son el microcrédito y otros servicios no financieros ligados principalmente a la capacitación en temas como ahorro y finanzas, planificación económica, microempresa y liderazgo” (Chacaltana y Sulmont, 2003).

Estos dispositivos, habitualmente están dirigidos a las poblaciones con mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo, especialmente a los jefes de hogar o desocupados de larga duración, aunque en algunos casos están abiertos a la población en general (Bucheli, 2005). También suelen focalizar en “mujeres pobres jefas de hogar con hijos a cargo y que posean habilidades y/o capacidades potenciales a desarrollar mediante emprendimientos productivos. Los sujetos de crédito, entonces, serán los microemprendedores, individualmente o asociados, especialmente aquellos de los estratos de subsistencia” (PNUD, 2008, p. 22 y 23).

Podemos observar que esta extensión de los productos y servicios financieros a los sectores vulnerables se ajusta bien a la idea de *responsabilidad individual*, característica del paradigma de activación, y que encuentra eco en la “gestión del riesgo social” que promueve el Banco Mundial. Como plantea Lena Lavinas (2013, p. 43) “¿hay mejor manera de fomentar una mayor responsabilidad que mediante un mayor endeudamiento individual?”. A través de subsidios y asistencia técnica para el desarrollo de microemprendimientos productivos, estos programas se orientan a crear mecanismos de autogestión a través del desarrollo del capital humano de estos sectores vulnerables y a construir sujetos con diferentes capacidades para la gestión de sus propios riesgos (Borzese, Gianatelli, y Ruiz, 2006). De este modo, no se buscaría asegurar a los individuos

la cobertura de sus propios riesgos, sino, darle a cada uno una “suerte de espacio económico” dentro del cual puedan asumir y afrontar dichos riesgos (Foucault, 2008: 178 en Ciolli, 2013a) configurándose así el *homo economicus* neoliberal: el individuo “empresario de sí mismo”, el emprendedor (Puello-Socarrás, 2010). De este modo, se configura “el ciudadano deseable por el BM (...) el «pobre exitoso» que representa el ejemplo de que es posible «salir» de la pobreza asumiendo los propios riesgos y obligaciones para con la propia situación: los riesgos que supone la gestión de su propia vida” (Borzese et al., 2006, p. 51).

En el contexto de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza, las actividades de empleo por cuenta propia y de desarrollo de microemprendimientos se relacionan estrechamente con la exclusión en el acceso a los mercados y a los recursos productivos, lo que hace que la temática asuma una cercanía particular con el análisis de los problemas que tiene el sector informal en la región. De este modo, los perceptores de este tipo de programas son considerados como potenciales *emprendedores*, ya que las causas de su condición de desempleados obedecen a los límites estructurales del mercado laboral en el actual modelo de acumulación, y por lo tanto, se les brinda la oportunidad de participar de actividades productivas en circuitos alternativos al mercado de trabajo.

Se observa entonces cómo el énfasis que pone el paradigma de activación en la reinserción laboral se encuentra en América Latina con problemas estructurales ligados a la estructura de oportunidades que generan los mercados de trabajos regionales. De este modo, los dispositivos que impulsan el autoempleo a partir del desarrollo de microemprendimientos se traducen muchas veces en la única vía pasible de garantizar la re inserción ocupacional de los desocupados, responsabilizando a los mismos de que no haya otras posibilidades de inserción ocupacional y convirtiendo a estos proyectos de autoempleo en sus principales estrategias de supervivencia. Se avizora entonces, desde esta perspectiva, un abordaje a escala *microsocial* del problema de la desocupación.

Por su parte, en relación a los dispositivos que buscan generar puestos de trabajo de manera indirecta¹⁶, se pueden diferenciar dos estrategias que buscan ya sea incentivar la contratación de nuevos trabajadores o retenerlos en sus puestos de trabajo. La primera, se basa en otorgar subsidios a los salarios; la segunda, en reducir las cargas patronales. En la

¹⁶ Cabe destacar que, como menciona Samaniego (2002), los subsidios a la creación indirecta de empleo por parte de las empresas han sido poco utilizados en la región. El país que lo ha utilizado en mayor medida es Argentina mientras que en el resto de América Latina su uso ha sido esporádico y su cobertura limitada. A nivel general, los programas con mayor desarrollo, como se señaló anteriormente son aquellos que buscan actuar sobre la oferta de empleo.

mayoría de los casos, estos programas buscan actuar sobre ciertos grupos particulares cuya inserción laboral presenta mayores dificultades (Samaniego, 2002), es decir, aquellos grupos de trabajadores que se encuentran más desprotegidos como es el caso de los desempleados de larga duración o grupos con dificultades específicas, por ejemplo, los jóvenes (Betcherman et al., 2000), mujeres jefas de hogar, trabajadores de bajos recursos y calificación, inmigrantes, etc. (OEA/CEPAL/OIT 2010). Los subsidios son ofrecidos por un tiempo limitado pero con la expectativa de que la relación laboral se mantenga más allá de la vigencia del subsidio (OEA/CEPAL/OIT 2010).

El diagnóstico que subyace a la implementación de estos dispositivos es que existen en la región costos laborales (tanto salariales como no salariales, respectivamente) demasiado altos¹⁷, constituyéndose esto en uno de los principales impedimentos para estimular la generación de empleo¹⁸. Se reconoce en estos dispositivos una coherencia histórica con la agenda neoliberal al limitar y simplificar la problemática del empleo a una cuestión de costos laborales, eximiendo del análisis a otras variables que responden al problema de la desocupación. Desde esta perspectiva, la disminución de las contribuciones patronales permitiría aumentar el empleo debido a que: i. la reducción de los costos de la mano de obra en relación al del capital, incentivarán a optar por aumentar la utilización de este primer factor (P. Pérez, 2001); ii. la disminución de los costos laborales redundará en un aumento de la competitividad internacional de los bienes comerciables, aumentará la demanda, la producción y se generará nuevos puestos de trabajo (P. Pérez, 2001); iii. la necesidad de reducir los salarios también se sustenta en que esto permitirá a los empresarios invertir una mayor cantidad de dinero (a causa de una ampliación en su

¹⁷ Desde la escuela neoclásica se plantea que tanto la inflexibilidad laboral como los (altos) impuestos al trabajo son factores determinantes en la disminución de la demanda laboral, ocasionando (con salarios rígidos) un aumento en la tasa de desempleo (Pessino, 1996). Este mismo supuesto teórico lleva al Banco Mundial a plantear la necesidad de regular las leyes y otras instituciones de protección laboral (principalmente aquellas vinculadas a la negociación colectiva) ya que estas rigideces podrían no propiciar el “clima de negocios” estable que se necesita para la generación de empleo: “las leyes laborales sirven como un mecanismo que establece un entorno propicio para la creación de oportunidades de empleo productivo (...) entre otros factores, la regulación laboral constituye una importante piedra angular para un clima de inversión favorable, el cual se torna un determinante clave de la creación de empleo en el mercado de trabajo” (Angel-Urdinola y Kuddo, 2010, p. 8)

¹⁸ La CEPAL (2005) plantea que el salario mínimo real medio ponderado de la región ascendió un 39% entre 1990 y 2004 (cuyo aumento se explica principalmente por la participación de Argentina y Brasil en la estimación). “Se atribuye al aumento de los salarios mínimos un efecto negativo en el empleo de grupos laborales específicos, sobre todo los menos calificados y los jóvenes. Supuestamente el alza del salario mínimo se traduciría en una reducción de la contratación de personas de estos grupos, debido a que los salarios sobrepasarían su productividad. Así, las consecuencias favorables de salarios mínimos más altos en el nivel de vida de las personas que perciben un ingreso equivalente o ligeramente mayor se vería contrarrestado por el ascenso del desempleo de estos grupos” (CEPAL, 2005, p. 130).

margen de ganancia, producido por la baja de los salarios) lo que redundará en un aumento del empleo. Este argumento, cuyo fundamento se puede rastrear en la escuela neoclásica, ha sido sintetizado por Schmidt durante la década de los 80, con la famosa frase “las ganancias de hoy son las inversiones de mañana y los empleos de pasado mañana” (Calcagno & Calcagno, 2015). Este argumento está en estrecha relación con lo que se conoció bajo el nombre de “la teoría del derrame” en tanto los beneficios que se le otorguen hoy a la clase capitalista redundarían en beneficios futuros para la clase trabajadora.

Si bien se trata de programas que actúan sobre la demanda de empleo, se observa que su diagnóstico continúa siendo de *oferta* y el tratamiento del problema a nivel *microsocial*. Es decir que, por un lado, el problema de la desocupación sigue sustentándose en la existencia de salarios demasiado elevados y rígidos, bajo el supuesto de que si se flexibilizan los mercados y los desocupados aceptasen salarios más bajos, la desocupación se reduciría; por el otro, el problema se resuelve a nivel de la firma.

Por último, se desarrollaron programas de intermediación laboral. La implementación de estos dispositivos se sustenta en que el problema de la desocupación (y de la pobreza) en América Latina es que los mercados de trabajo funcionan con información imperfecta. Para enfrentar esta problemática se impulsan servicios de intermediación laboral. En palabras de la CEPAL (2005) “en un mercado caracterizado por fallas de información sobre las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores, esto puede ser la mejor solución alternativa para las empresas” (CEPAL, 2005). Los servicios de intermediación llevan listas de puestos de trabajo disponibles y mantienen relaciones con empresas a fin de llenarlos, ayudan a los trabajadores a prepararse, los orientan en la búsqueda de empleo y los dirigen hacia la capacitación que necesitan o hacia otros servicios de apoyo (BID, 2009; CEPAL, 2008); les ofrecen actividades a los desocupados como la realización de entrevistas iniciales en las oficinas de empleo, asesoramiento minucioso hacia las personas en situación de desocupación y la generación de bolsas de empleo (Betcherman et al., 2000)

Es importante señalar que, dentro de estos dispositivos cuyo objetivo es la intermediación laboral, se evidencia un sesgo hacia la oferta de empleo, es decir, los servicios ofrecidos se inclinan significativamente hacia intentar modificar ciertas conductas de los trabajadores desocupados y preparar mejor a los buscadores de empleo para que aumente su probabilidad de éxito en la búsqueda laboral. De este modo, además de generar bolsas de trabajo e intentar contactar a buscadores de empleo con los puestos de trabajo vacantes (función clásica de este tipo de dispositivos) también les ofrecen cursos de capacitación,

los preparan para la presentación de entrevistas, muchas veces les enseñan a hacer su curriculum vitae, etc. Esto evidencia cierto sesgo, propio del paradigma de activación, en donde este tipo de dispositivo, tiende a *actuar sobre el individuo, ya sea mejorando su conducta, sus capacidades o sus activos*. Es decir que, se evidencia cierta inclinación hacia la concepción del problema de desempleo como algo que está vinculado a los atributos de los individuos, en donde las herramientas de superación de esta problemática se basa en la *capacitación, orientación, asesoramiento y ejercitación*.

6. 2.3.2 Los PTMC tipo II

Como ya he mencionado, en general, este tipo de PTMC agrupa a aquellos dispositivos que transfieren ingresos mensualmente a las familias en situación de pobreza o indigencia condicionados al cumplimiento de determinados deberes que se vinculan, en la mayoría de los casos, con la realización de controles sanitarios y nutricionales a los niños y niñas integrantes del hogar, y con su envío a entidades educativas.

Estos programas se plantean como objetivo principal modificar las estrategias familiares utilizadas para hacer frente a una diversidad de riesgos sociales tales como las crisis económicas, las catástrofes familiares o naturales (BM, 2000). Esto se debe, por un lado, a un diagnóstico basado en que los hogares más pobres suelen hacer frente a la disminución de los ingresos reales con la incorporación de una mayor cantidad de miembros al mercado laboral (fenómeno conocido como “trabajador adicional”) a partir de diversas formas de empleo precario, estrategia que conllevaría el trabajo infantil; y, por el otro, a que esto genera impactos negativos de largo plazo, especialmente en lo que respecta a la acumulación de capital humano de los niños, ya que por su incorporación temprana al mercado laboral reemplazarían escolaridad por trabajo (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2011). El Banco Mundial, en su informe sobre la nueva gestión social del riesgo del 2000 plantea que muchas veces ante situaciones adversas, “los pobres sólo pueden recurrir a mecanismos como sacar a los niños de la escuela, vender rápidamente sus activos a precios muy bajos y reducir la ingesta de alimentos, todos mecanismos que ponen en peligro sus futuras capacidades para generar ingresos, llevándolos hacia una pobreza aún mayor y tal vez a la indigencia” (BM, 2000, p. 10). En palabras del Banco Mundial:

“Los programas de desarrollo humano dirigidos específicamente a las familias pobres con hijos realizan transferencias en efectivo o en especie sobre la base de criterios comprobables, como la edad de los hijos, la asistencia a la escuela o la participación en un programa de atención de la salud. Por lo tanto, cumplen el doble objetivo de reducción de

la pobreza y desarrollo humano. Cuando son eficaces, impiden que los niños sufran el daño a largo plazo que se produce cuando los hogares, incapaces de controlar adecuadamente los riesgos, responden a las crisis subalimentando a sus hijos o sacándolos de la escuela para enviarlos a trabajar” (BM, 2001).

De este modo, los PTMC tipo II son aquellos que tienen como objetivo incrementar el capital humano de los niños y niñas de hogares vulnerables (con educación y salud) para así, cortar con la transferencia intergeneracional de la pobreza (Barrientos, 2011). Este es el caso del programa Abrazo, desarrollado en Paraguay a partir del año 2005 con el objetivo de erradicar el trabajo infantil a partir de otorgar ingresos mensuales a familias de bajos ingresos siempre y cuando cumplan con tres contraprestaciones: 1) Que los niños y niñas acudan a los servicios de salud y alcancen los indicadores de buena nutrición; 2) que cumplan con un 85% de asistencia escolar por mes y promoción de año curricular; 3) que los niños se mantengan alejados de las actividades económicas. También el Bono Juancito Pinto, que se ejecuta en Bolivia a partir de año 2006, busca eliminar el trabajo infantil y aumentar la matrícula escolar mediante la entrega de un bono anual a aquellos niños y adolescentes que computen una asistencia del 80% en escuelas públicas. Finalmente, otro ejemplo de esta tipología de programas es el Bolsa Familia implementado en Brasil a partir de 2003, dispositivo que se constituye en el más importante a nivel regional (principalmente en términos de cobertura). Este programa procura reducir la pobreza con objetivos de desarrollo social relacionados a la asistencia escolar, la salud y la nutrición infantil y adolescente.

Así, los PTMC tipo II articulan objetivos de corto y largo plazo: distribuir ingresos a los hogares vulnerables buscando sacarlos de su condición de pobreza inmediata y aumentar el capital humano de los niños y su empleabilidad futura para que, una vez alcanzada la edad de trabajar, tengan mejores posibilidades de insertarse en el mercado laboral que las que tuvieron sus padres; lo que permitiría a estos niños en un futuro superar la situación de pobreza por sus propios medios (CEPAL/OIT, 2014a).

Se puede observar, de lo hasta aquí expuesto, la cristalización de algunas de las dimensiones desprendidas del análisis del paradigma de activación. Por un lado, está presente el *diagnóstico individualizado del problema del desempleo y la pobreza*, aunque, en el caso puntual de los PTMC de tipo II, se evidencia una mayor preocupación por resolver el problema de la pobreza que el del desempleo. Sin embargo, cabe destacar que este objetivo, se plantea para un horizonte temporal de corto plazo, su objetivo por actuar sobre la desocupación estaría planteada desde una perspectiva largoplacista ya que se plantea que el aumento del capital humano permitirá mejores inserciones laborales a

futuro y cortará, así, mediante (mejores) inserciones laborales, la transferencia intergeneracional de la pobreza.

También es necesario resaltar la importancia que adopta *la Teoría del Capital Humano como soporte teórico* de este tipo de PTMC, en donde, al tratarse de niños, se materializa en la exigencia de contraprestaciones que implican garantizar su acceso al sistema de salud y educación. El énfasis puesto en esta teoría como mecanismo fundamental para mejorar las condiciones de vida futuras de las familias vulnerables permite también vincular a estos dispositivos con aquella dimensión que plantea el *énfasis en la oferta y tratamiento a nivel microsocioal del problema del desempleo y de la pobreza* que son característicos del paradigma de activación. En relación al primer punto de esta dimensión, es decir, al énfasis puesto en la oferta, esta se hace evidente en el momento en que se expone como principal causa de la pobreza y de su trasmisión intergeneracional el hecho de que las familias tomen la *mala* decisión de hacer que sus niños y niñas desahorren en capital humano al enviarlos al mercado laboral a edad temprana impidiéndoles finalizar sus estudios y descuidando su salud. Esto puede verse complementado o no por un déficit en la ingesta de alimentos.

Desde esta perspectiva, la “subinversión” en capital humano se adjudica a que los actores no toman decisiones bien informados o simplemente a que las decisiones no serían plenamente racionales: “esta situación puede suceder porque los padres valoran su propio bienestar más que el de sus hijos, o no están lo bastante informados sobre los rendimientos

de las inversiones en educación, salud y nutrición, o porque son miopes y descuentan el futuro en forma muy fuerte” (Puello-Socarrás, 2010, p. 46 citando al BM, 2000, p 44). De este modo, el problema de la pobreza queda reducido a las malas decisiones que toman las familias; culpabilizando así, a “los padres” o a “las familias” de su propia condición de pobreza algo que, como vimos es característico del paradigma de activación. El BID refuerza esta idea al plantear que la pobreza no sólo es “una condición económica, esto es, la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario. *Es también la falta de capacidades y oportunidades para cambiar estas condiciones*” (BID, 1998, p. 8) [énfasis propio]. Así, el incremento del capital humano es visto por quienes promueven estos programas como “un trampolín para los pobres” (BM, 2000, p. 3).

De este modo, los dispositivos bajo análisis plantean un tratamiento del problema de la pobreza a nivel del *individuo*, es decir, a nivel *microsocial*. Sin embargo, cabe reconocer que estos dispositivos, en contraste con aquellos estudiados en el documento de trabajo

N° 99, buscan actuar sobre dos sujetos: por un lado sobre *la familia*, a partir de cambiar sus hábitos y costumbres, especialmente en lo que respecta a evitar la inserción temprana de los niños al mercado de trabajo y al estímulo de la inversión de capital humano; y, por el otro sobre el *individuo*, en este caso, el niño o la niña sobre quien se espera la acumulación de capital humano. De este modo, pretenden generar efectos sobre: la familia en tanto buscan modificar su estrategia de supervivencia colectiva que se materializa en una mayor participación de sus integrantes en el mercado laboral; pero también, pretenden generar efectos sobre el individuo en particular, aumentando el capital humano de los niños y niñas y también asegurándose de que estos niños participen de la experiencia de escolarización y no únicamente del contenido del aprendizaje (Bowels y Gintis, 1975) garantizando así que aprendan ciertas conductas, habilidades y actitudes requeridas para la mercantilización de la fuerza de trabajo.

Para finalizar el análisis de esta dimensión, podemos ver también como el *énfasis puesto en la oferta* se traduce en un incremento significativo de la cantidad de perceptores que buscan acceder a los servicios públicos de educación y salud para poder cumplir con la contraprestación exigida, pero que esto no se condice con un incremento en la calidad y en la posibilidad de acceso a estos servicios, ya sea en materia de educación como de salud (Ragel, 2011). En ocasiones las y los prestadores de dichos servicios no logran atender adecuadamente a la población, de manera que el incremento en la cobertura ha sido en detrimento de la calidad de los servicios (Romero, 2009). De hecho, el mismo cumplimiento de las contraprestaciones puede resultar particularmente complejo ya que en algunas regiones puede no haber disponibilidad de servicios públicos de salud ni educación (Cohen y Franco, 2006). En síntesis, se critica a estos programas por generar un incremento en la demanda de servicios públicos pero no generar el mismo efecto en las inversiones necesarias para una posible ampliación de la oferta de estos servicios o para mejorar su calidad (Pautassi y Zibecchi, 2010; Ragel, 2011).

Por otra parte, en relación a la dimensión que sugiere el *énfasis en reducir la permanencia de los perceptores en la asistencia* cabe destacar que la *duración temporal determinada* no operaría en los PTMC tipo II en su versión más punitiva, ya que en la mayoría de los casos la desvinculación del perceptor con el dispositivo se produce cuando los niños alcanzan la mayoría de edad y dejan de cumplir con el criterio etario de elegibilidad para participar en el programa¹⁹. Sin embargo, continua evidenciándose cierta lógica punitiva si

¹⁹ Como se mencionó anteriormente, algunos programas permiten que los jóvenes que dejan de cumplir con la condicionalidad etaria pasen a participar de manera continuada de otros PTMC cuya exigencia deje de ser únicamente una contraprestación en educación y salud sino que incluyen

se tiene en cuenta el carácter contractual de los dispositivos, es decir, la quita del beneficio contraído a causa del incumplimiento en las contraprestaciones exigidas sí se vincularía con el sistema de sanciones que presenta el paradigma de activación. En este sentido, los programas de esta tipología se diferencian de los PTMC tipo I, en donde la permanencia en el programa suelen estar temporalmente limitada, otorgándole mayor relevancia a la duración determinada en tanto *disciplinador moral*. Al vincularse en este caso la permanencia en el dispositivo al cumplimiento de las condiciones necesarias para la participación en este tipo de programas (pertenecer a cierto rango etario, pertenecer a hogares de bajos ingresos, etc.), adhiero el planteo de Ana Grondona (2012b) quien señala que la condicionalidad etaria operaría más como criterio de autofocalización que como *disciplinador moral* de los perceptores.

En todo caso, el problema de la dependencia a la asistencia se plantea en mayor medida asociado a la transferencia de ingresos a los hogares. Diversos son los estudios (Cecchini & Vargas, 2014; entre otros) que plantean que este tipo de dispositivos podrían generar dependencia en sus perceptores, señala la CEPAL/OIT (2014: 18-19) al respecto:

Hay que dar cuenta de los argumentos según los cuales estos programas estarían creando dependencia en vez de fomentar el esfuerzo individual. De acuerdo con estos argumentos, los PTC constituirían un desincentivo a la oferta de trabajo de los adultos en edad de trabajar de las familias destinatarias y, por lo tanto, un freno para la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza. La razón es que las transferencias que reciben los hogares que se encuentran en situación de pobreza redundarían en que estas familias redujeran la premura con que buscan empleo, como resultado de tener garantizado un determinado nivel de ingresos (...) con frecuencia estos argumentos están asociados a una visión de acuerdo con la cual las personas que viven en la pobreza se encuentran en esta condición por falta de esfuerzo, más que debido a los problemas estructurales que caracterizan a nuestras sociedades.

Resuena en este debate aquel que se introdujo en el documento de trabajo N° 99 bajo las ideas de Mead (1986) y Murray (1996) en donde la exigencia de una contraprestación (en tanto obligación moral) y la baja cuantía de los beneficios (basada en la *Teoría de la Elección Racional del mercado de trabajo*) pasan a ser las mejores herramientas para contrarrestar este efecto y evitar que los perceptores caigan en *la trampa de la pobreza*.

contraprestaciones vinculadas con la inserción laboral, planteándose de este modo la continuidad entre PTMC tipo II y tipo I.

A lo largo de esta primera parte del documento se realizó un abordaje conceptual en el que se detallaron los distintos términos empleados para referirse a la diversidad de programas que se implementaron en América Latina con el objetivo de morigerar los efectos de la desocupación y la pobreza. Propuse agrupar a estos de programas bajo una sola categoría a la que denominé Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en sentido amplio, con el objetivo de poder comprender a todos estos dispositivos como parte de un mismo proceso. Por otro lado, se estudió la relación entre los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en sentido amplio, implementados en América Latina, y el paradigma de activación de la protección social. El estudio se realizó a partir de identificar qué características adoptan en la región las dimensiones extraídas del paradigma de activación que fueron presentadas en el en el documento de trabajo N° 99, buscando atender a las particularidades regionales.

En términos generales, se planteó la necesidad de reconsiderar algunas de estas dimensiones. Por un lado, se tuvo que replantear aquella que señala que dicho paradigma se caracteriza por *reducir la dependencia* de los perceptores de la asistencia y que busca, a partir de un *sistema contractual y contraprestacional*, hacer virar la figura del perceptor del sujeto pasivo hacia el activo. La diferencia con América Latina se puede sintetizar en dos puntos centrales: la debilidad preexistente de los sistemas de protección social en la región que se cristaliza en el desarrollo escaso y desigual de los seguros contra el desempleo (en comparación a los países centrales); las altas tasas de informalidad que caracterizan a América Latina restringe significativamente el acceso a un sistema de protección social que, hasta el desarrollo de los PTMC, se caracterizó por ser predominantemente contributivo. Esto anula la necesidad de *reducir* la dependencia y, de “activar” a los perceptores pasivos, en tanto estas figuras como tal no existían previamente.

Por su parte, se observó que el vínculo contractual que establece la exigencia de contraprestaciones opera en la región en tanto *disciplinamiento moral* en donde la figura del perceptor se dirime entre el *pobre meritario/no meritario* y la contraprestación se constituye en el legitimador social de la distribución secundaria del ingreso. Además, tanto la exigencia de contraprestaciones como la baja cuantía de los beneficios otorgados, se establecen como importantes criterios de *focalización*, en una región donde la eficiencia en la asignación de recursos escasos tiene significativa importancia.

Por último, se analizaron las distintas tipologías de PTMC y se demostró como los programas implementados en América Latina mantienen vigente las dimensiones que caracterizan al paradigma de activación, entre ellas, podemos sostener que los programas

implementados presentan un *diagnóstico individualizado* del problema de la desocupación y de la pobreza. Esto se cristaliza en el énfasis que se pone en la *oferta* y en el tratamiento a nivel *microsocial* de la problemática así como en la centralidad que se le otorga a la *Teoría de Capital Humano* y al aumento de la *empleabilidad* como medios para superarla. Finalmente, operan en los dispositivos estudiados las dimensiones que buscan generar *disciplinamiento moral*, en donde a través de distintos mecanismos se busca reducir la permanencia de los perceptores en los programas y fomentar su rápida inserción en el mercado de trabajo.

En líneas generales se puede sostener que los PTMC implementados en la región se encuentran atravesados por las dimensiones que caracterizan al paradigma de activación. En este marco, se puede plantear, que por sus características (el establecimiento de límites temporales para participar de los dispositivos, el establecimiento de cuantías decrecientes, el énfasis en la reinserción laboral, etc.) los PTMC tipo I se acercan en mayor medida a régimen de activación que Lodemel (2007) denomina “workfare defensivo”. Mientas que los PTMC tipo II se acercarían más al otro polo de la activación: el “workfare ofensivo” ya que sus contraprestaciones están relacionadas al incremento del capital humano y a generar un círculo de habilidades y empoderamiento de las personas que participan de los distintos dispositivos.

Así, esta primera parte del documento comenzó preguntándose si se podía establecer un vínculo entre los PTMC y el paradigma de activación. A partir del análisis realizado se puede afirmar que, aunque con algunos matices y atendiendo a las particularidades regionales, el paradigma de protección social en el que se sustentan los programas implementados en América Latina se corresponde con aquel que se estudió y presentó en la primera parte del documento de trabajo N° 99 conocido como *workfare* o paradigma de activación.

Nuevos programas, ¿nuevo paradigma de protección social? Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en Argentina 2003-2013

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 (A.A. V.V., 2012). En un contexto de salida de crisis, de recuperación económica y de

mejora de los indicadores sociolaborales, se implementaron distintos PTMC que fueron presentados discursivamente desde el gobierno como antagónicos a los de la etapa anterior, posicionando así, la idea de un cambio en el paradigma de protección social.

Este viraje, se presenta desde la retórica gubernamental apoyado en un cambio en el carácter de las políticas sociales y los PTMC en relación a los programas implementados durante los años 90 inscriptos bajo la lógica del paradigma de activación (Delfino, 2011; Grondona, 2012a, 2012b). En este marco, los interrogantes que guían esta segunda parte del abordaje empírico son los siguientes: ¿cómo se plantea discursivamente un nuevo paradigma de protección social durante la postconvertibilidad?, ¿qué características concretas adopta el sistema de protección social y la matriz socio-asistencial durante el kirchnerismo (2003-2013)?, ¿cuáles son las continuidades y/o rupturas en relación al sistema de protección social que imperó durante la década de los '90?, ¿cómo se relacionan los dispositivos implementados durante la postconvertibilidad con las características del paradigma de activación?; y, finalmente ¿se puede sostener la idea de un cambio en dicho de paradigma?

Para responder a estas preguntas se combinaron abordajes metodológicos cualitativos y cuantitativos. Desde la perspectiva cualitativa se determinaron, en primer lugar, cuáles son las dimensiones desde las que el discurso gubernamental “construye” la idea del cambio de paradigma; y, en segundo lugar, se buscó comprender y analizar críticamente cada una de estas dimensiones a la luz de las características del sistema de protección social de la postconvertibilidad (2003-2013) y de aquel que se desarrolló durante los años 90. Para esto, trabajé con fuentes secundarias sobre los distintos PTMC implementados, estudié normas, documentos informativos, evaluaciones realizadas por distintos organismos estatales, materiales de divulgación sobre los PTMC, actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades presidenciales y/o ministeriales en referencia a estos programas, informes anuales generales, entre otros documentos²⁰. En lo que respecta al abordaje cuantitativo, analicé las tasas de cobertura y el presupuesto total ejecutado de los distintos PTMC implementados durante ambos periodos así como la cuantía de los beneficios en relación al Salario Mínimo Vital y Movil, la Canasta Básica Alimentaria y Total, para poder determinar si permiten cubrir necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una familia tipo.

²⁰ En el anexo metodológico que se encuentra al final de este documento se enumera a la totalidad de documentos analizados.

A partir del estudio realizado distinguí 4 dimensiones desde donde la retórica gubernamental “construye” la idea de un cambio de paradigma del sistema de protección social durante el período 2003-2013 en relación al que imperó durante la década de los 90: 1) un viraje en el rol del Estado, desde un Estado “ausente” hacia un Estado “presente, activo y promotor”; 2) la implementación de PTMC ligados a la lógica de “derechos” en contraposición a los programas “asistencialistas” implementados durante los años 90; 3) la promoción de “políticas sociales integrales y articuladas”, dimensión que se construye discursivamente en oposición a la “descentralización y desarticulación” que caracterizó a los PTMC del período 1990-1999; y, finalmente, 4) el impulso de “políticas sociales activas” como una diferencia importante respecto de los programas implementados previamente, caracterizados como “pasivos”.

La hipótesis que sostengo es que, si bien existen rupturas importantes entre un periodo y otro, a diferencia de lo planteado desde la retórica gubernamental, la matriz socio-asistencial de la postconvertibilidad no representa un cambio de paradigma en relación a la década del ‘90. Esto se sustenta en que el sistema de protección social y el modo de gestionar a las poblaciones desocupadas y vulnerables de ambos períodos se encuentran enmarcados dentro del paradigma de activación, que, como ya mencioné, es el que prevaleció en la década del 90. Sin embargo, el periodo de la postconvertibilidad presenta algunas rupturas importantes en relación a la década precedente (principalmente me refiero a la ampliación de la cobertura, y en parte al presupuesto ejecutado como a la mayor concentración de los programas, entre otras), rupturas que comprendo como movimientos al interior del mismo paradigma.

Para desarrollar este análisis esta parte del documento se divide en 5 apartados, en el primero de ellos se presentará a la matriz socio-asistencial de Argentina en el período 2003-2013 y a los PTMC implementados durante este periodo. Dicha matriz se introducirá acompañada de una caracterización del modelo de desarrollo económico en el que ésta se enmarca, lo que permitirá luego complejizar el análisis de cada una de las dimensiones detectadas que explican, desde la retórica gubernamental, la hipótesis del cambio de paradigma. Luego, se dedicará un apartado al desarrollo y análisis crítico de cada una de las dimensiones detectadas. Finalmente, se expondrán las conclusiones del análisis realizado.

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

Respecto de la caracterización de la matriz socio-asistencial del período 2003-2013 y a la implementación de los PTMC que de ella se derivan, en términos analíticos, se pueden detectar dos etapas distintas dentro del período, que se condicen con aquellas fases que distintos autores han identificado dentro del modelo de desarrollo que caracterizó a la postconvertibilidad (CIFRA-CTA, 2010; Féliz, 2016; Kessler, 2014). La primera fase se desarrolla durante el primer quinquenio del kirchnerismo (2003-2008), mientras que la segunda abarca los años 2008-2013; la división analítica en estas dos fases se basa principalmente en las características que adopta cada una de ellas en relación a la tasa de crecimiento económico y a la evolución de los indicadores sociolaborales. Si bien las dos etapas de la matriz socio-asistencial se encuentran delimitadas por las políticas macroeconómicas adoptadas, en este trabajo no me detendré sobre este último aspecto, ya que el interés está puesto en su vínculo con las políticas sociales implementadas²¹.

La devaluación del peso en el año 2002 permitió el relanzamiento del ciclo expansivo bajo la combinación de devaluación, contención salarial y ajuste de las cuentas fiscales (Féliz & Pérez, 2007). A partir de allí, Argentina comenzó un período en donde exhibió de manera sostenida tasas positivas de crecimiento del producto y del empleo. La mejora experimentada en los indicadores laborales clásicos (empleo, desempleo) fue acompañada de una importante recuperación del salario, la reactivación de la actividad sindical, de las negociaciones colectivas²² y un incremento de la cobertura de la seguridad social contributiva que pasó de cubrir al 27,9% de los asalariados en 2003 a 38,9% en 2012 (OIT, 2012). Esto último vinculado a una mejora en los indicadores de calidad del empleo, es decir, a la disminución de la tasa de no registro.

En lo que respecta a la matriz socio-asistencial, esta primera etapa se inaugura en el año 2003 con la creación, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), dispositivo que se orientó a promover el desarrollo de emprendimientos socio-productivos de los sectores sociales

²¹ Para un estudio sobre las políticas macroeconómicas adoptadas y su impacto en los indicadores sociolaborales ver: Arceo et al (2008), Féliz y Pérez (2007), entre otros.

²² 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).

identificados como vulnerables, a través de la economía social²³. Este programa, convivió con el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), un PTMC híbrido de gran cobertura y alto presupuesto ejecutado (en comparación a sus antecesores), que se impulsó en el año 2002 en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional declarada en enero de ese año mediante el Decreto N° 165. Si bien el PJyJHD se implementa con anterioridad a la inauguración de esta primera etapa, su persistencia durante el periodo que aquí se pretende analizar me llevó a incorporarlo como parte del análisis.

Durante los años 2004 y 2005, en un contexto de reactivación económica y mejora del empleo, el gobierno nacional avanza sobre la desarticulación de este programa y el redireccionamiento de sus perceptores en función de su “empleabilidad” hacia el Plan Familias para la Inclusión Social (En adelante, Plan Familias), programa de la cartera del MDS y, el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), implementado desde el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Si bien volveré sobre este hecho durante el análisis, se puede señalar que en el marco de un proceso de expansión económica y crecimiento del empleo ya consolidado, el gobierno nacional buscó articular PTMC tipo I para las personas consideradas “empleables” y tipo II para aquellas consideradas “inempleables”²⁴. De este modo, esta primera etapa de la matriz socio-asistencial que se extiende desde el año 2003 hasta el año 2008 se articuló en torno a tres tipos de intervenciones hacia los sectores vulnerables: 1) el desarrollo de actividades socioproductivas en el marco de la economía social; 2) la transferencia de ingresos a hogares con niños a cargo condicionado al cumplimiento de contraprestaciones en materia de educación y salud; 3) la capacitación laboral y el entrenamiento para el empleo, así como la promoción del desarrollo de actividades de autoempleo para desocupados “empleables”.

La segunda fase a nivel macroeconómico comienza en el año 2008 y se extiende hasta finales de 2013. Durante esta etapa comenzaron a expresarse las primeras limitaciones del modelo de desarrollo adoptado vinculadas a una mayor puja distributiva entre el capital y el trabajo, al aumento de los precios – ligados al alza en el precio de los commodities– concomitantemente con el impacto de la crisis financiera internacional en la región (Félicz,

²³ Por cuestiones de espacio, las discusiones en torno al concepto de economía social no se desarrollan en este trabajo, para un mayor detalle sobre este concepto desde una perspectiva latinoamericana, ver Arruda (2007), Coraggio (1991, 1998, 2005) y Singer (2004), entre otros.

²⁴ Si bien el Plan Familias integra contraprestaciones de educación y salud para los niños y niñas de los hogares destinatarios, también prevé la participación de los adultos de estos hogares en actividades de capacitación laboral. Por este motivo, podría considerarse un PTMC híbrido (que articula características de los PTMC tipo I y tipo II). Sin embargo, la preponderancia del componente de salud y educación me lleva, en este caso, a categorizarlo como un PTMC tipo II.

2016; P. E. Pérez & Brown, 2015). Todos estos elementos redundaron en una desaceleración de la economía, un aumento de las suspensiones y despidos, con la consecuente caída de la tasa de empleo y un fuerte crecimiento de la informalidad laboral (Pérez y Brown, 2016). A la crisis económica, se le suma una crisis política que se vincula, principalmente, con dos sucesos: por un lado al rechazo legislativo de la Resolución N° 125 del Ministerio de Economía que fijaba un nuevo esquema de retenciones móviles para las exportaciones del sector, que permitiría frenar la traslación local de la inflación internacional y ampliar la base tributaria del Estado (Félic, 2016). Por otro lado, a la pérdida de peso relativo del oficialismo en el Congreso de la Nación, luego del proceso electoral de junio de 2009, lo que se constituyó en un signo de debilitamiento del gobierno (P. E. Pérez & Brown, 2015).

En este contexto, el gobierno nacional implementa tres nuevos PTMC. El primero de ellos es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), creado en el marco del MTEySS en 2008, cuyo objetivo fue mejorar la empleabilidad de un grupo poblacional que, pese a las mejoras experimentadas, se caracterizaba por los fuertes problemas de empleo²⁵(Adamini & Brown, 2016; P. E. Pérez & Brown, 2015). El segundo PTMC, se implementa en el año 2009 desde la cartera del MDS: el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabajo (PRIST-AT), un dispositivo que transfiere ingresos en el marco de la generación de puestos de trabajo conformados y financiados directamente desde el Estado a través de cooperativas, inscripto dentro de la economía social, al igual que el PMO. A estos dos PTMC tipo I se le suma en octubre de 2009 el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo (AUH)²⁶, uno de los PTMC más importantes, en términos de cobertura y presupuesto ejecutado, que se implementaron en Argentina, luego del PjyJHD. Este dispositivo, creado mediante el Decreto N° 1609/2009 y dependiente de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), se inscribe dentro del sistema de la seguridad social –en su componente no contributivo- y otorga ingresos a los hogares condicionado al cumplimiento de contraprestaciones en materia de salud y educación. Por último, en 2013, se incorpora la línea Ellas Hacen al PRIST, del MDS, un programa que transfiere ingresos a mujeres jefas de hogares monoparentales, con tres o más hijos a

²⁵ Si bien el desempleo cayó entre 2003 y 2008 alrededor de 10 puntos porcentuales para este grupo poblacional, hacia 2008 la tasa de desempleo juvenil oscilaba alrededor del 20% (Deleo & Fernandez Massi, 2016).

²⁶ No existe consenso dentro de la literatura respecto a denominar a la AUH como un PTMC. Mientras que algunos autores lo han caracterizado de este modo por las similitudes que presenta con otros PTMC tipo II implementados en la región (Entre otros, Lo Vuolo, 2009, 2010; Lozano & Raffo, 2010) para otros autores (Bertranou, 2010b; Mazzola, 2012; Roca, 2010, 2011) la amplitud de su cobertura y su inscripción dentro del sistema de seguridad social lleva a que la consideren un derecho social asociado al empleo informal de bajos ingresos. Volveré sobre esta discusión más adelante.

cargo que cobran la AUH o que hayan sido víctimas de la violencia de género y vivan en barrios de emergencia de extrema vulnerabilidad.

Cuadro 3: PTMC en función del tipo de programa, su objetivo, la contraprestación exigida y la población destinataria (2003-2013).

	Programa	Objetivo	Contraprestación exigida	Población destinataria
PTMC Tipo I	PMO (MDS)	Mejorar del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social mediante apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos generados en el marco de desarrollo local y de la promoción de la economía social	El programa asiste a actividades que favorecen la inclusión social, otorgando apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socio-productivas que ya están en marcha o por comenzar, brindando herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones.	Personas en situación de vulnerabilidad y beneficiarios del PJyJHD.
	SCYE (MTEySS)	Brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad	Participar en actividades de terminalidad educativa, formación profesional, capacitación laboral y entrenamiento para el trabajo, en servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo; en actividades de orientación al trabajo independiente, incorporarse al empleo en el sector público y privado, entre otras.	Personas desocupadas y beneficiarios del PJyJHD y de otros programas sociales y de empleo
	PJMyMT (MTEySS)	Generar oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes a través de acciones integradas.	Participar en actividades de terminalidad educativa, formación profesional, capacitación laboral y entrenamiento para el trabajo, en servicios de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo; en actividades de orientación al trabajo independiente, incorporarse al empleo en el sector público y privado, entre otras.	Jóvenes de 18 a 24 años que se encuentren en situación de vulnerabilidad
	PRIST-AT (MDS)	Generación de puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo comunitario	Prácticas en el trabajo, cursos de formación en oficios, capacitación para el trabajo, impulso de micro emprendimientos, terminalidad educativa (primaria y secundaria) y contraprestación laboral vinculadas a la realización de tareas comunitarias/municipales	Personas en situación de vulnerabilidad.
	PRIST-Ellas Hacen (MDS)	Incluir socialmente a mujeres Jefas de Hogar monoparentales que realicen actividades de capacitación y terminalidad educativa, que las habilite a realizar mejoras barriales y mejorar su calidad de vida.	Terminalidad educativa; participación en formación en oficios, talleres de género, prevención de la violencia y salud sexual y reproductiva; participación en grupos asociativos autogestivos para el desarrollo de actividades productivas y comunitarias/municipales.	Desocupadas jefas de hogar, que perciban la AUH, con tres o más hijos a cargo, menores de 18 años o discapacitados, o que sufran violencia de género, que vivan en barrios emergentes de extrema vulnerabilidad
PTMC híbridos	PJyJHD (MTEySS-2002)	Garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social	Garantizar la concurrencia escolar y a los controles de salud de los hijos, incorporarse a la educación formal; participar en cursos de capacitación para su futura reinserción laboral; incorporarse a proyectos productivos o en servicios comunitarios	Jefes/as de hogar, desocupados con hijos menores de 18 años, o con discapacidad, y a hogares cuya jefa de hogar o la cohabitante del jefe de hogar se hallaren en estado de gravidez.
PTMC tipo II	Programa Familias (MDS-2005)	Promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza. Distribuir ingresos, disminuir la vulnerabilidad de la familia y potenciar la acumulación de capital humano y social.	Educativas y de salud. Además, las familias receptoras del programa podrán participar de (i) apoyo escolar, (ii) talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario, y (iii) acceso a oferta de servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa	Familias en situación de pobreza con hijos e hijas menores de 19 años. Beneficiarios del Programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) Los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar, con tres o más hijos a cargo
	AUH (ANSeS-2009)	Morigerar la situación de pobreza de muchos hogares y potenciar la acumulación de capital humano de los niños.	Acreditar el cumplimiento de controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio y acreditar la asistencia de los menores a establecimientos educativos (para menores de 5 a 18 años).	Trabajadores desocupados o que informales con un salario menor al SMVyM y con hijos menores a 18 años o discapacitados a cargo.

Fuente: elaboración propia en función de las resoluciones y decretos que crearon cada dispositivo.

En síntesis, durante el periodo de la postconvertibilidad se implementaron diversos PTMC que, desde la retórica gubernamental, se identifican como un cambio de paradigma en relación a aquellos programas implementados durante los años 90, dispositivos a los que distintos autores han identificado con parte del *workfare* (Delfino, 2011; Grondona, 2012a, 2012b). ¿En qué se sustenta la idea del cambio de paradigma? ¿Se evidencia, durante la postconvertibilidad, un cambio de paradigma en las políticas sociales en Argentina?

Como se menciona en la introducción de esta segunda parte del documento, a partir del estudio realizado se pudieron distinguir 4 dimensiones desde donde la retórica gubernamental “construye” la idea de un cambio de paradigma del sistema de protección social durante el período 2003-2013 en relación al que imperó durante la década de los 90. Presentaré y analizaré a continuación cada una de ellas.

3.2. El viraje en el rol del Estado: del “Estado ausente” al “Estado activo”

A partir del estudio del corpus documental se puede señalar que durante la postconvertibilidad se hace un importante énfasis desde el plano discursivo a la recuperación de la centralidad del Estado en materia de políticas sociales, y, especialmente, a la emergencia de un “Estado presente, activo y promotor”. La redefinición de lo Estatal, aparece como una reorientación discursiva que pretende diferenciarse del “Estado ausente” y “chico”, forma en que se caracterizó al Estado de los 90.

“Por eso también incluimos las políticas sociales en la agenda pública, para revertir la posición vigente de un Estado ausente, autoexcluido que no asumía su responsabilidad en la conducción de las políticas sociales. Así, ya en nuestra gestión, nuestra respuesta fue construir desde un Estado presencial, promotor y protector (...) que hiciera un ejercicio de presencia comprometida” (MDS, 2007), esto señala Alicia Kirchner en un documento elaborado en el año 2007 por el MDS.

Por su parte, la figura del Estado “presente y activo” se construye retóricamente como un Estado “promotor del trabajo”, en donde el empleo se presenta como “la mejor política social” (Decreto N° 1067/2009; ANSeS, 2012). Señalaba Deibe en 2008 “En este escenario, el trabajo es el gran ordenador social y el Estado cobra un papel principal. Esto significó situar al empleo en el centro del modelo de crecimiento, y constituirlo en eje de

las políticas económicas y sociales” (Deibe, 2008)²⁷. De este modo, los PTMC implementados se presentan como una forma de intervención transitoria sobre aquellos sectores más vulnerables mientras se esperaba que el crecimiento económico y la generación de empleo, alcance al total de la población. Por su parte, la construcción de la figura del perceptor incorpora la potencialidad de acceso al mercado laboral a través de la figura de los “empleables”, “beneficiarios con condiciones de empleabilidad” a los que se busca promover “su inserción o reinserción laboral” (Decreto N° 1506/2004). Y las contraprestaciones están vinculadas al desarrollo de actividades productivas, surge así la figura del “cooperativista” o del “emprendedor” que desarrolla actividades dentro de la economía social. “El trabajo, lo hemos dicho y publicado ya hace muchos años, es la mejor herramienta para la inclusión social, también Néstor Kirchner abona esta idea: “Seguiremos profundizando las cooperativas de vivienda, los planes Manos a la Obra, seguiremos profundizando fuertemente la generación de trabajo, que dé la posibilidad de tener dignidad a millones de argentinos” (MDS, 2007).

De este modo, la matriz socio-asistencial de la postconvertibilidad se caracterizó por plantear un estrecho vínculo entre las políticas sociales y el trabajo. Así, se promovió desde los distintos PTMC la inserción laboral, ya sea a través del desarrollo de microemprendimientos en el marco de la economía social (programas implementados desde el MDS), como a partir de dispositivos que buscaron capacitar y formar para el empleo (como sucede con los programas implementados desde el MTEySS) o a través del aumento del capital humano de los niños y niñas de hogares en situación de vulnerabilidad (esto ocurre en el caso del Plan Familias –MDS- y la AUH –implementado desde ANSeS-).

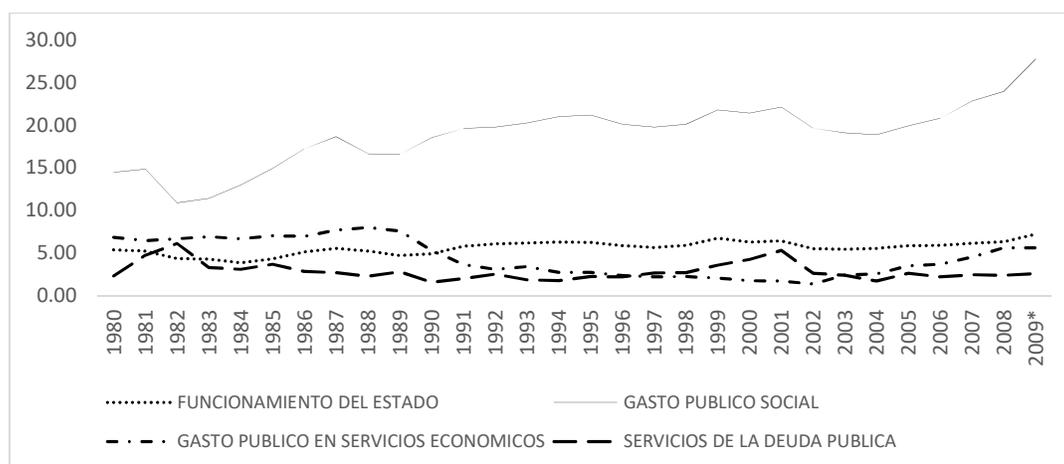
Sin embargo, y pese a la construcción discursiva de una antítesis entre el Estado “ausente” y “chico” de los años 90 y el Estado “presente, activo y promotor” de la postconvertibilidad, cabe señalar que distintos autores han relativizado esta idea del achicamiento del Estado planteando en su lugar que éste se refuncionalizó (Oszlak, 1994) o demostrando que lejos de achicarse, el Estado de los 90 mantuvo una tendencia ascendente en relación a la inversión en materia de asistencia y políticas sociales (E. A. Isuani, 2009).

De hecho, si se toma como un indicador el gasto público social de la “presencia” o “ausencia” del Estado en materia de políticas sociales, no se puede demostrar que haya habido un cambio de tendencia muy significativa entre un periodo y otro. Si se observa el

²⁷ Cabe destacar, que considerar al pleno empleo formal y decente como uno de los principales integradores y ordenadores sociales es sin duda un objetivo loable al que difícilmente alguien pueda oponerse. Los reparos que pueden realizarse al respecto se vinculan principalmente con preguntarse si es posible alcanzar este objetivo dentro de una economía periférica, subdesarrollada y dependiente, como, considero, es la Argentina.

gráfico que presento a continuación, se puede sostener que el gasto público social presenta una tendencia creciente desde la década de 1980, aumentando 4 puntos porcentuales (p.p.) entre 1980 y 1990; alrededor de 3 p.p. entre 1990 y 2000 y un poco más de 6 p.p. entre 2000 y 2009. Así, el crecimiento en la intervención del Estado vía incremento del gasto público social, si bien es una tendencia que se registra desde la década del 80, se acelera durante el último periodo.

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



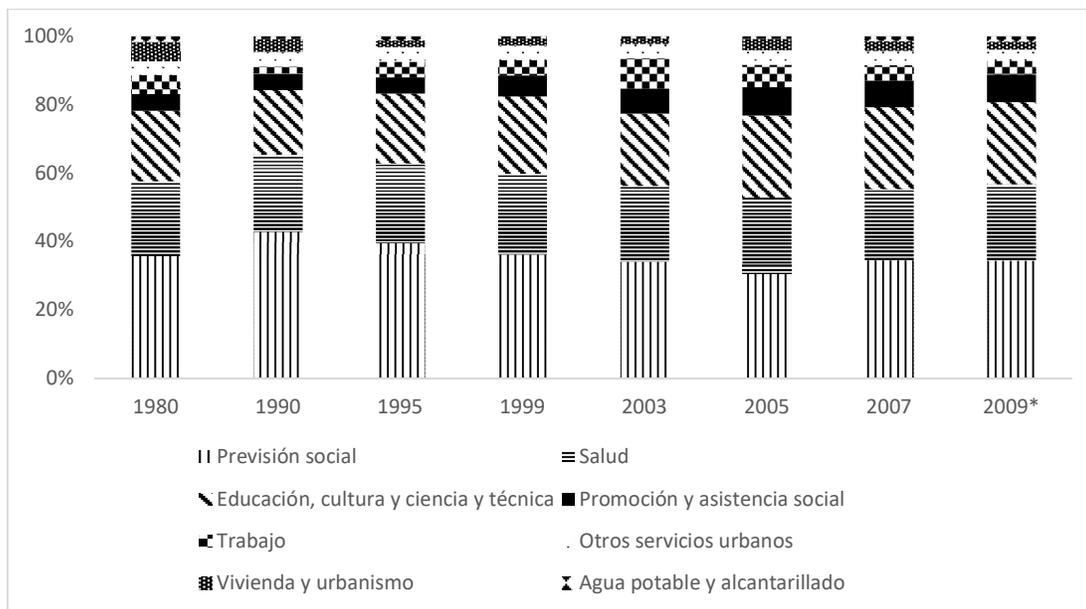
(*) El dato de 2009 (último dato disponible de la serie) se construyó sobre cifras provisionales.

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

Sin embargo, a la hora de observar qué ocurre en relación a la composición del Gasto Público Social, se observa que los componentes de previsión social, salud y educación, cultura y CyT explican durante todo el período (1980-2009) alrededor del 80% del Gasto Público Social, mientras que, el componente promoción y asistencia social logra explicar, en promedio, al 7% (ver gráfico 2). En este sentido, se puede sostener que la estructura del gasto social se mantiene estable durante las tres décadas analizadas, lo que daría cuenta, como sostiene Isuani (2009) de la rigidez que caracteriza al Estado de Bienestar argentino. Además, permite sostener que, pese al distinto compromiso que se plantea desde la retórica gubernamental en relación a las políticas sociales y a la mayor presencia del estado en esta temática, el gasto en materia de promoción y asistencia social ha sido y

continúa siendo marginal en relación al resto de los componentes del gasto público social²⁸.

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



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

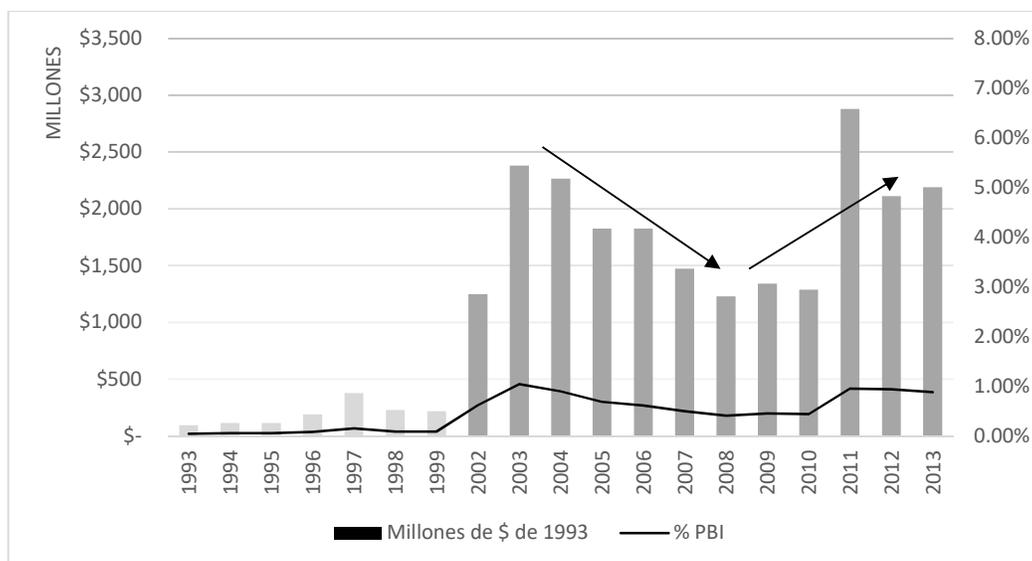
Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

No obstante, si se analiza estrictamente la evolución del gasto en PTMC en sentido amplio durante la década del 90 y la postconvertibilidad (ver gráfico 3) se puede observar un cambio de tenencia entre una década y otra, especialmente en lo que refiere al indicador de gasto en precios constantes. De todos modos, no se puede sostener que este cambio de tendencia sea de gran magnitud ya que, si se observa el gasto en % de PIB, se evidencia que la inversión en PTMC no supera al 1% durante ambos períodos. En este sentido, se advierte para el caso argentino lo que se planteó como rasgo general para la región latinoamericana en la primera parte de este documento: que el consenso en la implementación de este tipo de dispositivos, está dado por la posibilidad de alcanzar una

²⁸ Es importante señalar que a partir de 2009, con el lanzamiento de la AUH (y en menor medida del PRIST-Argentina Trabaja), podrían modificarse los resultados aquí expuestos debido a que la implementación de este dispositivo implicó un aumento importante del gasto en materia de políticas sociales. Sin embargo, el último dato disponible es el de 2009, por lo que esta hipótesis no pudo corroborarse.

importante cobertura (el PjyJHD alcanza los 2,5 millones de perceptores y la AUH 1,8 millones) a partir de una ejecución presupuestaria moderada. Como veremos más adelante, esto termina impactando en la implementación de programas que otorgan bajas cuantías monetarias a los hogares, lo que afecta la potencial capacidad redistributiva de los dispositivos implementados.

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



Fuente: elaboración propia²⁹.

Por otro lado, cabe destacar que se evidencian dentro del período de la postconvertibilidad dos tendencias distintas en materia de gasto en PTMC. La primera de ellas, abarca los años 2003-2008 y se caracteriza por una tendencia decreciente en materia de gasto; la segunda, comienza en el año 2009 y se extiende hasta el 2013, reinaugurando otra etapa de crecimiento del gasto en PTMC. Cada una de estas etapas se puede vincular a las dos fases que se han identificado dentro del modelo de desarrollo que caracterizó a la postconvertibilidad (señalados en el apartado anterior).

Lo que me permite mostrar este gráfico es que durante la primera etapa, caracterizada por la reactivación y el crecimiento económico y del empleo, la inversión en PTMC comenzó a descender: se desarticuló el PjyJHD que ya desde 2002 no incorporaba nuevos perceptores, el plan familias poseía una cobertura geográfica limitada y el SCyE permitía a

²⁹ Para un mayor detalle sobre las fuentes utilizadas y la forma en que se construyó el gráfico, consultar el anexo metodológico.

los perceptores permanecer en el programa únicamente por 24 meses, mientras que la permanencia en el PJyJHD era ilimitada. Es decir que, durante la primera etapa en donde se mantenía el optimismo respecto a la reactivación económica y el “trabajo” era considerado desde la retórica gubernamental como “la mejor vía de integración social” y “la mejor política social”, la inversión en PTMC comienza a descender. Los programas implementados se presentan desde una lógica del “mientras tanto”, es decir, como programas transitorios, mientras se espera que las políticas macroeconómicas implementadas estimulen la demanda de empleo y consecuentemente desaparezca la necesidad de los planes sociales.

Por su parte, la segunda etapa comienza en el año 2009 con la implementación concomitante de tres dispositivos: el PJMyMT, el PRIST-Argentina Trabaja y la Asignación Universal. Estos programas se implementaron en un contexto, como vimos, de desaceleración económica (producto tanto de limitaciones propias del modelo de desarrollo adoptado como del impacto de la crisis global en el país), de aumento de las suspensiones y despidos, con la consecuente caída de la tasa de empleo y un fuerte crecimiento de la informalidad laboral. Además, hacia finales de 2009 los debates en torno a los niveles de pobreza se habían instalado con intensidad dentro de la agenda pública y estatal (Arcidiácono, 2013). En este contexto, el Gobierno nacional inaugura una nueva etapa en materia de gasto en PTMC.

En lo que respecta a los PJMyMT y al PRIST-Argentina Trabaja, se puede señalar que con su implementación se reafirma la idea de activación de las políticas sociales, que ya había imperado previamente en Argentina, según la cual los beneficiarios de los programas deben realizar alguna contraprestación a cambio del dinero que perciben (capacitarse y aumentar los años de escolaridad en el primer caso y realizar una contraprestación laboral, en el segundo). En relación a la AUH, al ser un programa destinado a personas en situación de informalidad o desempleo, implicó el reconocimiento por parte del gobierno de las dificultades que implica la disminución del no registro, así como el reconocimiento de una problemática que se mantuvo latente pese al crecimiento económico experimentado y a las mejoras en términos de cantidad del empleo³⁰. De este modo, se pone en cuestión y entra en crisis la visión “trabajo-céntrica” (Arcidiácono, 2012) que caracterizó a la primera etapa de la matriz socio-asistencial Argentina durante la postconvertibilidad. Si bien, estos programas (incluso la AUH) continuaron mostrándose desde la retórica gubernamental

³⁰ 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.

como dispositivos transitorios, en donde el horizonte está delimitado por el pleno empleo formal, el aumento del presupuesto en materia de PTMC así como la implementación de tres nuevos dispositivos, muestra el reconocimiento desde el gobierno de las dificultades que implica, incluso en un contexto de crecimiento económico sostenido, alcanzar dicho objetivo.

Además, como se mencionó anteriormente, el aumento del gasto en PTMC no se produce únicamente en un contexto de crisis económica sino también de crisis política. De este modo, algunos autores plantean que el gasto público es utilizado como una estrategia de recomposición de la hegemonía, esta vez, a partir de elevar el gasto en asistencia social (Seiffer, De Luca, & Kornblihtt, 2012). Esto toma especial relevancia en el caso del PRIST-Argentina Trabaja, programa que permitió la reconstrucción de lealtades políticas en el conurbano bonaerense (luego del fracaso electoral de 2009) a partir de un sistema de cooperativas generadas por los intendentes y/o referentes políticos locales (Ciolli, 2016).

No obstante, el gobierno justificó el incremento del gasto a partir de presentarlo por un lado, como una necesidad de generar trabajo en tiempos de crisis (especialmente en el caso del PRIST-Argentina Trabaja) y, por el otro, como parte de una política de transferencia de ingresos hacia sectores vulnerables para enfrentar los efectos de la crisis global. ANSeS plantea en un documento de 2011 que un objetivo de la AUH es transferir ingresos hacia sectores con una alta propensión marginal al consumo, con el objetivo de que estas transferencias actúen como una política contracíclica que permita expandir nuevamente el mercado doméstico y reactivar así la economía³¹.

En síntesis, he señalado en este apartado que desde la retórica gubernamental se plantea un viraje en el rol del Estado como una de las dimensiones desde las que se sostiene la hipótesis del cambio en el paradigma de las políticas sociales entre la década de profundización neoliberal y la postconvertibilidad. Este cambio se presenta a partir de sostener una mayor presencia del Estado en materia de políticas sociales. Sin embargo, tomando a la inversión en dispositivos de asistencia social como un indicador de “presencia” o “ausencia” del Estado en la materia, he demostrado, por un lado, que el incremento del gasto en esta función no es una novedad de la postconvertibilidad sino que es una tendencia que se evidencia desde los años 80. Por otro lado, si bien con la

³¹ La misma ANSeS (2011) realiza una estimación del multiplicador de la demanda, llegando a la siguiente conclusión: “por cada peso en que aumenta el consumo de los hogares favorecidos por el beneficio [por la asignación], el producto aumenta en \$2,86”. Además, señala el informe que al implicar la AUH una “erogación anual estimada de cerca de \$7.600 millones (0,6% del PIB proyectado para 2010) se estima que el impacto en la demanda agregada por efecto del multiplicador es de \$20.656 millones, o sea del 1,5% del PIB”.

implementación de la AUH en 2009, aumenta significativamente el gasto en pesos constantes, incluso así la inversión en asistencia social mantuvo una tendencia marginal, algo que se puede afirmar tanto si se observa la composición del gasto público social como el gasto en PTMC en % del PIB para ambos períodos.

Además, señalé que durante la postconvertibilidad, imperó una visión “trabajo-céntrica” (Arcidiácono, 2012) de las políticas sociales, en donde los programas implementados se consideraban transitorios hasta que se alcance el pleno empleo formal. Sin embargo, esta visión en términos concretos no pudo mantenerse más allá del primer quinquenio de crecimiento económico sostenido, aunque se buscó sostenerlo retóricamente. De este modo, en un contexto de crisis económica y política, el gasto en PTMC se incrementa como una vía de reactivación económica pero también de construcción de hegemonía política.

3.3. Los PTMC se presentan ligados a los derechos sociales

Otras de las dimensiones que se extrajo del análisis realizado es la cercanía que se presenta, desde la retórica gubernamental, entre los programas implementados y el campo de los derechos sociales. De este modo, el cambio de paradigma en materia de políticas sociales estaría dado, también, por un mayor acercamiento de la política social a la lógica de derechos. Esta idea se construye retóricamente en oposición a las políticas sociales “asistencialistas” de la década de profundización neoliberal. Así, aquellas personas receptoras de los dispositivos implementados, comenzaron a ser conceptualizadas como “sujetos de derecho” en oposición a los “beneficiarios” quienes fueran los destinatarios de los programas implementados durante los años 90.

El primer programa en el cual se puede rastrear una retórica discursiva ligada a los derechos es el PJyJHD cuyo principal objetivo fue establecer un “derecho familiar a la inclusión social” (Decreto N° 565/02). Además, otro rasgo que llevó a asociarlo con el campo de los derechos sociales fue el carácter universal que el programa planteó en un primer momento “con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas” (Decreto N° 565/02). Así, con el PJyJHD como vanguardia, el resto de los programas implementados con posterioridad retomaron esta retórica, tanto aquellos que se implementaron desde la cartera del MDS, como del MTEySS y finalmente, desde la ANSeS. En este sentido, Alicia Kirchner plantea que “nuestra gestión en el Ministerio de Desarrollo Social busca resignificar a la política social como instrumento de realización y restitución de derechos sociales y promoción de la sociedad organizada” (MDS, 2007) mientras que el MTEySS sostiene “Que las políticas públicas que (...) implementa están destinadas a garantizar la vigencia material del derecho a la ciudadanía laboral integral y específicamente, en materia de empleo, resulta prioritaria la reinserción en el trabajo

formal de los desocupados que mayores dificultades presentan a tal efecto” (Resolución N° 256/2003 del MTEySS). Aunque sin duda, el dispositivo que más se acercó desde la retórica gubernamental al campo de los derechos fue la AUH, lanzada en 2009 desde la ANSeS. Con el lanzamiento de este dispositivo, que se presenta como “la política pública restauradora de derechos” (ANSeS, 2012) se profundiza la discusión (tanto a nivel político como académico) en relación a la cercanía que presenta la matriz socio-asistencial de la postconvertibilidad con el campo de derechos. Por este motivo, le otorgaré una relevancia particular a este programa durante el análisis.

En términos generales, diversos análisis (Arcidiácono, 2013; Campos, Faur, & Pautassi, 2007) realizados desde una perspectiva conocida como “el enfoque de derechos”³² sobre los programas implementados durante la postconvertibilidad muestran que, tanto desde su diseño como desde su implementación, los dispositivos implementados están lejos de poder ser considerados como derechos sociales. En este apartado analizaré a los PTMC implementados en el período 2003-2013 a partir de algunas de las características que plantea el Paradigma de Activación, ya que mi hipótesis es que el alejamiento de estos programas del campo de los derechos sociales está en estrecha relación con las características que asume este paradigma. Los programas serán entonces analizados en función de su carácter contractual y del diagnóstico subyacente, de las cuantías de los beneficios otorgados, de su cobertura y de la duración de los beneficios. En función de esto se analizará, por un lado, la cercanía de estos dispositivos al paradigma de activación; y, por el otro, si los dispositivos implementados durante la postconvertibilidad cumplen con el criterio de incondicionalidad, universalidad, igualdad y no discriminación y permiten el acceso a una alimentación básica adecuada para una familia, ya que estos son algunos de los rasgos que caracterizan, desde este enfoque, a los derechos sociales.

3.3.1. El carácter contractual de los dispositivos y el diagnóstico subyacente

La exigencia de contraprestaciones, rasgo que define a los PTMC como tales, se puede señalar como una de las principales características que rompe con la lógica de derechos

³² El enfoque de derechos interpreta a la asistencia y a la protección social como mecanismos orientados a garantizar el ejercicio igualitario de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) del conjunto de la población. De este modo, las políticas sociales se convierten en la cristalización de las obligaciones del Estado frente a la ciudadanía, exigibles en virtud del cumplimiento de las garantías constitucionales y los tratados y pactos internacionales sobre derechos humanos (Abramovich, 2006; Abramovich y Pautassi, 2006; Pautassi, 2010).

en su concepción clásica, en tanto “la consideración como derecho no debería exigir brindar algo a cambio” (Arcidiácono, 2013, p. 134) sino que debería ser incondicional.

Como vimos en el documento de trabajo N° 99, la exigencia de contraprestaciones es un rasgo distintivo del paradigma de activación, e implica un cambio importante en relación al concepto de ciudadanía ya que se constituye en la forma que tiene el Estado de garantizar el *merecimiento* de las “ayudas” otorgadas. De este modo, se hace de la cuestión del “merecimiento” un eje central en la legitimidad de la propia ciudadanía (Moreno & Serrano Pascual, 2007) y se marca el triunfo de los principios de la obligación social sobre el de los derechos sociales (Dean, 2007). En consecuencia, se observa en los programas implementados durante la postconvertibilidad, que pese a estar encuadrados desde la retórica gubernamental como derechos ligados a la ciudadanía, tienen una participación condicionada al cumplimiento de un contrato. Dicho contrato, desde la perspectiva de Delfino (2009) se introduce al campo de las políticas públicas bajo la noción de reciprocidad. Si bien, señala la autora, este concepto ya estaba presente en los PTMC de los 90, durante la postconvertibilidad, se presenta enlazado a la restitución de la ética del trabajo (cultura del trabajo) y a mecanismos de control social, reforzando así la relación entre derechos y obligaciones.

Como dije previamente, la AUH, profundiza el debate en torno al vínculo establecido entre las políticas sociales y el campo de los derechos ya que, como vimos, se presenta discursivamente como una “política restauradora de derechos”. Además, algunas de sus características, como: otorgar una asignación familiar a una parte del sector informal, históricamente excluido de estas prestaciones y tomar como referencia para asignar el beneficio la situación laboral de los adultos –y no las características de los hogares- (Lo Vuolo, 2009) lleva a que se lo identifique como un dispositivo distinto al resto de los PTMC implementados. Sin embargo, la exigencia de contraprestaciones únicamente a los perceptores de la AUH, diferenciándolos así del resto de los perceptores de las Asignaciones Familiares contributivas, lleva a que muchos autores (Arcidiácono, 2012; Lo Vuolo, 2009; Seiffer, 2015), perspectiva a la cual adhiero, consideren a este dispositivo como un PTMC, si bien con algunas características que lo distinguen del resto de los programas implementados. Si el objetivo de esta medida fue “corregir las inequidades surgidas de un mercado de trabajo” que, pese a las mejoras experimentadas, todavía mantiene “ciertos rasgos de precariedad y exclusión” (Golbert & Roca, 2010, p. 154), no se comprende por qué se exigen contraprestaciones únicamente a los perceptores de la AUH.

Este debate puede profundizarse si se considera el diagnóstico que subyace a la exigencia de estas contraprestaciones (la misma ANSeS vuelve sobre esta línea) que nuevamente utiliza los argumentos que señalé en la primera parte de este documento para justificar la

implementación de PTMC tipo II: “La AUH es uno de los programas más ambiciosos que se ha implementado en los últimos años en Argentina, no sólo por sus efectos sobre la reducción de la pobreza y la indigencia en el corto plazo, sino que además por ser una política de desarrollo que incentiva la inversión en capital humano y en el cuidado de la salud, con claros efectos en el largo plazo” (ANSeS, 2011). Es decir que, la implementación de contraprestaciones a este grupo poblacional (trabajadores informales de bajos ingresos) retoma el diagnóstico de los PTMC tipo II: aumentar el capital humano, y cortar así con la transferencia intergeneracional de la pobreza, bajo el supuesto de que esto les permitirá en el futuro aumentar sus posibilidades de insertarse en un empleo, y en un empleo de mayor calidad (CEPAL/OIT, 2014b) superando así los problemas de la desocupación y la informalidad, y consecuentemente, la situación de pobreza.

Este *diagnóstico individualizado* de los problemas de empleo (basada en déficit individuales) contrasta y tensiona con la idea de derechos sociales. Esta contradicción también se sostiene desde la retórica gubernamental, cuando la misma presidente adjudica los problemas de “subinversión” en capital humano a las malas decisiones de las madres y padres:

“tuvo mucho impacto el tema de las Asignaciones por Embarazo y Asignación Universal por Hijo, porque si no tenés los controles no cobrás la Asignación, con lo cual la Asignación te obliga a cuidar a tu hijo y a educarlo (...) y al embarazo, también. (...) Vos no nacés aprendiendo cómo cuidar un hijo y si nunca recibiste ningún rudimento, ninguna educación de que a tu hijo lo tienes que atender, que te tenés que atender, durante el embarazo, que te tenés que hacer los controles y demás, esos procesos de socialización y de culturización, que muchas veces nos faltaba porque la gente vivía abandonada de la mano de Dios y porque se había decretado que el Estado no servía para nada” (CFK, 2014).

Nuevamente se hace patente en estas líneas, la relación entre el diagnóstico subyacente a la AUH y aquel que señalé como característico de los PTMC tipo II en la primera parte de este documento.

De este modo y considerando a los programas implementados como dispositivos que se alejan del campo de los derechos sociales (al menos en lo que respecta a su carácter contractual), creo importante cuestionar el carácter punitivo que busca generar el paradigma de activación a través de este tipo de exigencias, en donde la quita del beneficio por incumplimiento de las contraprestaciones exigidas refuerza y profundiza la situación de vulnerabilidad y exclusión en la que ya se encuentran inmersas las personas que participan de este tipo de programas.

En síntesis, a partir del análisis realizado, puedo señalar que la exigencia de contraprestaciones, rasgo distintivo del paradigma de activación, aleja a los programas implementados del campo de los derechos sociales, en tanto se entiende que un derecho debería caracterizarse por ser incondicional. Esto se presenta más como un rasgo de continuidad con los dispositivos implementados durante los años 90 que como un síntoma de cambio de paradigma.

3.3.2. La cuantía de los beneficios otorgados

Otra de las cuestiones a considerar en relación al vínculo entre los PTMC y los derechos sociales es la *cuantía de los beneficios otorgados*, ya que se entiende desde la perspectiva del enfoque de derechos, que una política social vinculada a la garantía de un derecho debería otorgar montos que permitan satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia. Para poder realizar este análisis, calculé la asignación otorgada por cada programa en el año en que se implementa (año base) en relación a la Canasta Básica Alimentaria (CBA), la Canasta Básica Total (CBT)³³ y el Salario Mínimo Vital y Movil (SMVyM). Todos estos cálculos se realizaron en función de los valores que asumían la CBA, CBT y el SMVyM en el año base para cada programa.

Además, realicé este mismo procedimiento para tres programas implementados durante la década de los 90, lo que me permitirá comparar, además, los dispositivos entre ambos períodos. Los dispositivos que se analizan son el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva-Proyecto Joven (PARP-PJ), el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) y el plan Trabajar. Mientras que el primero estaba destinado a la capacitación y prácticas calificantes de jóvenes, los dos últimos brindaban ocupación transitoria para trabajadores desocupados en la realización de obras públicas. La selección de estos 3 dispositivos para el análisis se realizó en función de su relevancia presupuestaria y de cobertura.

Como se observa en el cuadro 6³⁴, los montos asignados resultan insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia y están muy lejos de

³³ Una de las mediciones de pobreza más utilizadas (al menos en los países de ingresos medios y bajos), es aquella que calcula el costo monetario de adquirir una serie de alimentos, o una Canasta Básica de Alimentos, y de otros bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de una Canasta Básica Total, que se juzga necesaria para satisfacer un conjunto de necesidades (alimentarias y no alimentarias) consideradas esenciales. La población que tiene ingresos por debajo de la CBA es considerada indigente, y la que tiene ingresos por debajo de la CBT es considerada pobre.

³⁴ Para mayor detalle sobre la composición familiar adoptada así como para los cálculos realizados (CBA y CBT) para la elaboración de este cuadro, ver el anexo metodológico. En el anexo se presenta

garantizar un ingreso que permitan un nivel de vida adecuado. Las cuantías otorgadas tanto durante la década del 90 como durante la postconveribilidad, salvo algunas excepciones (PIT -'90-, PRIST-AT y Ellas Hacen -'2000-), no logran cubrir la CBA y en ningún caso se alcanza al 100% de la CBT.

también el cálculo realizado de cobertura de la CBA y CBT para un adulto equivalente (únicamente para aquellos dispositivos que no exigen la tenencia de niños/as en el hogar como requisito). Los resultados son más alentadores ya que en todos los casos se logra superar la CBA y CBT (con excepción del SCyE que logra cubrir únicamente al 85% de la CBT)

Cuadro 4: Cuantía de los beneficios otorgados en pesos corrientes para el año base y 2013, en % de la CBA, CBT y SMVyM para cada PTMC para una familia de 5 miembros (2 adultos y 3 niños).

	Programa	Año	Monto (\$ ctes)	% CBA	% CBT	% del SMVyM	Beneficio otorgado (U\$S)	
PTMC 90	PIT	1993	300	126%	57%	150%	u\$s 300	
	PARP-PJ	1993	150	79%	34%	100%	u\$s 150	
	Trabajar	1995	200	63%	29%	75%	u\$s 200	
MDS	Programa Familias	may-05	entre \$100 y \$200	35%	16%	29%	Entre u\$s 34,4 y u\$s 68,9	
		2013	entre \$155 y \$380	13%	7%	9%	-	
		Variación	-	- 20 pp.	- 11 pp.	- 20 pp.	-	
	PRIST-Argentina Trabaja	ago-09	\$ 1.200	141%	68%	86%	u\$s 312	
		2013	\$ 2.000	103%	54%	70%	-	
		Variación	-	- 38 pp.	- 14 pp.	- 16 pp.	-	
	PRIST- Ellas Hacén	mar-13	\$ 2.000	132%	69%	70%	u\$s 400	
	MTEySS	PjyJHD	abr-02	\$ 150	48%	20%	75%	u\$s 51
			2013	\$ 150	8%	4%	5%	-
Variación			-	- 40 pp.	- 16 pp.	- 70 pp.	-	
SCyE		mar-06	\$ 225	49%	22%	36%	u\$s 74	
		2013	\$ 350	18%	9%	12%	-	
		Variación	-	- 31 pp.	- 13 pp.	- 24 pp.	-	
PJMyMT		may-08	\$ 450	61%	30%	46%	u\$s 144	
		2013	\$ 450	23%	12%	16%	-	
		Var	-	- 38 pp.	- 18 pp.	- 30 pp.	-	
ANSES	AUH**	oct-09	\$180 /niño	60%	29%	38%	u\$s 93,6	
		2013	\$ 460/niño	71%	37%	48%	-	
		Variación	-	+11 pp.	+8 pp.	+10 pp.	-	

* Teniendo en cuenta que el programa está destinado a hogares monoparentales de titularidad femenina, el cálculo de la CBA y de la CBT se elaboró sobre una familia compuesta por 1 adulto y tres menores. Por otro lado, el cálculo se realizó únicamente sobre el beneficio que otorga el PRIST-Ellas Hacén, aunque muchos de estos hogares cobran también la AUH. Incorporar la cuantía de este beneficio eleva la cobertura a 167% de la CBA, 87% de la CBT y 88% del SMVyM (ver cálculo en el anexo metodológico).

El PMO no se incluye en este cuadro ya que la transferencia de ingresos no se realizaba a cada perceptor individualmente sino por proyecto productivo.

Fuente: elaboración propia en base las distintas resoluciones que reglamentan cada programa.

Como vimos, la baja cuantía de los beneficios es lo que le ha permitido a los Estados de América Latina lograr una amplia cobertura con una baja ejecución presupuestaria. Pero además, esto también se constituye en un rasgo característico del paradigma de activación, en tanto se intenta no desincentivar –vía altos beneficios- la participación de los perceptores en el mercado de trabajo. De este modo, todos los hogares analizados deberán combinar los beneficios económicos recibidos de los distintos PTMC implementados, con algún tipo de trabajo remunerado que les permita cubrir las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias, de lo contrario, estos hogares permanecerán en situación de indigencia o pobreza respectivamente. En este sentido, como mencioné en el apartado anterior, el bajo presupuesto ejecutado en materia de PTMC (en % del PIB) terminar repercutiendo en dispositivos de baja cuantía y acotado poder inclusivo.

Además de las bajas cuantías otorgadas, es necesario tener en cuenta la arbitrariedad con la que se realizan las actualizaciones de estos beneficios para compensar la pérdida de su poder adquisitivo a causa de la inflación. Asimismo, los programas implementados desde el MDS y el MTEySS dependen año a año de la asignación presupuestaria otorgada, algo que condiciona la vigencia, la cobertura y la actualización de las cuantías de cada uno de los programas que estos ministerios implementaban (Arcidiácono, Barrenechea Carmona, & Strachnoy, 2011). Cabe señalar aquí una diferencia importante en relación a la AUH, programa que si bien es persistente en relación a las bajas cuantías que el dispositivo otorga (en 2009 cubría el 60% de la CBA y tan solo el 29% de la CBT), su financiamiento se encuentra garantizado a partir de los recursos que se prevén para las Asignaciones Familiares contributivas³⁵. Esto sin duda es una ruptura en relación a las formas de financiamiento del resto de los programas implementados, tanto durante los años 90 como durante la postconvertibilidad.

Como se puede observar en el cuadro 6, si se compara la cobertura al momento del lanzamiento de cada programa y su variación hacia el año 2013, se observa que, pese a que en algunos casos las cuantías llegaron a actualizarse entre un año y otro, en todos los casos (con excepción de la AUH) los niveles de cobertura decrecen. El caso extremo es el

³⁵ A partir del año 2015, al igual que el resto de las asignaciones familiares, la AUH comienza a ser actualizados por ley de acuerdo al cálculo que se utiliza para las jubilaciones, acorde a la Ley de Movilidad Jubilatoria (26.417). Esto sin duda significa un avance en relación a la forma de actualización que se utilizó para el resto de los programas implementados, tanto en el kirchnerismo como durante la década del 90. Esta aclaración excede el periodo de análisis (2003-2013) por lo que no es considerada en el mismo.

del PJyJHD, programa que no han sufrido actualización alguna durante el periodo 2003-2013 porque la cuantía del beneficio fue utilizada como una estrategia gubernamental para desincentivar la permanencia de los perceptores en el programa, su desarticulación y el traspaso de beneficiarios hacia otros dispositivos, como al Plan Familia y al SCyE inicialmente y, a la AUH, más tarde³⁶. De este modo, se puede constatar que la cobertura del programa, entre 2002 y 2013, cae 40 pp. si se considera la CBA, 16 pp. en relación a la CBT y 70 pp. si se evalúa la cobertura del SMVyM. Además, y como veremos más adelante, en algunos casos (como en el PRIST-Argentina Trabaja) el incremento de la cuantía se realizó a través de un sistema de premios (por ejemplo, premios por presentismo o productividad) lo que no garantizó un aumento homogéneo para todos los perceptores del programa.

En síntesis, la baja cuantía de los beneficios otorgados, rasgo característico del paradigma de activación, no permiten la satisfacción de necesidades alimentarias básicas de una familia por lo que no pueden considerarse como programas garantes de derechos. Nuevamente, este rasgo permite asociar en mayor medida a los PTMC implementados durante la postconvertibilidad a aquellos ejecutados durante la década del 90, más que al campo de los derechos sociales.

Por su parte, si bien la AUH presenta algunas características progresivas en relación al resto de los dispositivos (principalmente me refiero a su forma de financiamiento y a una mejor actualización de las cuantías y de su cobertura en términos relativos), las transferencias otorgadas dejan un 40% de la CBA y un 70% de la CBT sin cubrir. Además, este programa prevé una retención del 20% durante 6 meses hasta constatar el cumplimiento de las contraprestaciones exigidas, lo que redundará en una disminución – temporal- del monto otorgado y, por tanto, de su cobertura en relación a CBA, CBT y SMVyM. La retención momentánea de esta cuantía es otro rasgo que difiere de las características que presenta el sistema de Asignaciones Familiares de base contributiva, característica que nuevamente me lleva a señalar similitudes entre la AUH y los PTMC tipo II, alejándola de los derechos atribuidos de base contributiva.

³⁶ Pese a las distintas estrategias adoptadas desde el gobierno nacional para desarticular al PJyJHD, esto llegó a efectivizarse recién con la implementación de la AUH en 2009. Si se observa la evolución de la cantidad de beneficiarios de este dispositivo (ver anexo), en 2009 todavía tenía alrededor de 500 mil perceptores, número que decrece rápidamente y alcanza en 2012 tan solo a 533 personas. Dos de las hipótesis que pueden explicar las dificultades que enfrentó la desarticulación de este programa fueron: 1. La importante focalización geográfica que presentó el Plan Familias, lo pudo haber impedido el traspaso de algunos beneficiarios a este dispositivo; 2. Que el SCyE presenta una duración determinada, es decir, que los perceptores pueden participar del seguro únicamente por un máximo de 24 meses. Esto claramente puede haber desmotivado el traspaso de perceptores entre programa.

Finalmente, cabe destacar que, si bien algunos estudios han mostrado la importancia de la implementación de la AUH para la reducción de la pobreza y especialmente de la indigencia (Gasparini y Cruces, 2010; Roca, 2011 y Lozano y Raffo, 2010), las bajas cuantías otorgadas sin duda son un limitante importante en la reducción de estas problemáticas y en el efecto que podría generar ayudas económicas más generosas³⁷.

3.3.3. La cobertura

Un tercer aspecto a considerar para evaluar la relación entre los dispositivos implementados y el campo de los derechos sociales es la *cobertura*, tanto en términos de potenciales perceptores como respecto a su amplitud geográfica, ya que se entiende que una política de derechos, debería garantizar una cobertura universal y no discriminatoria.

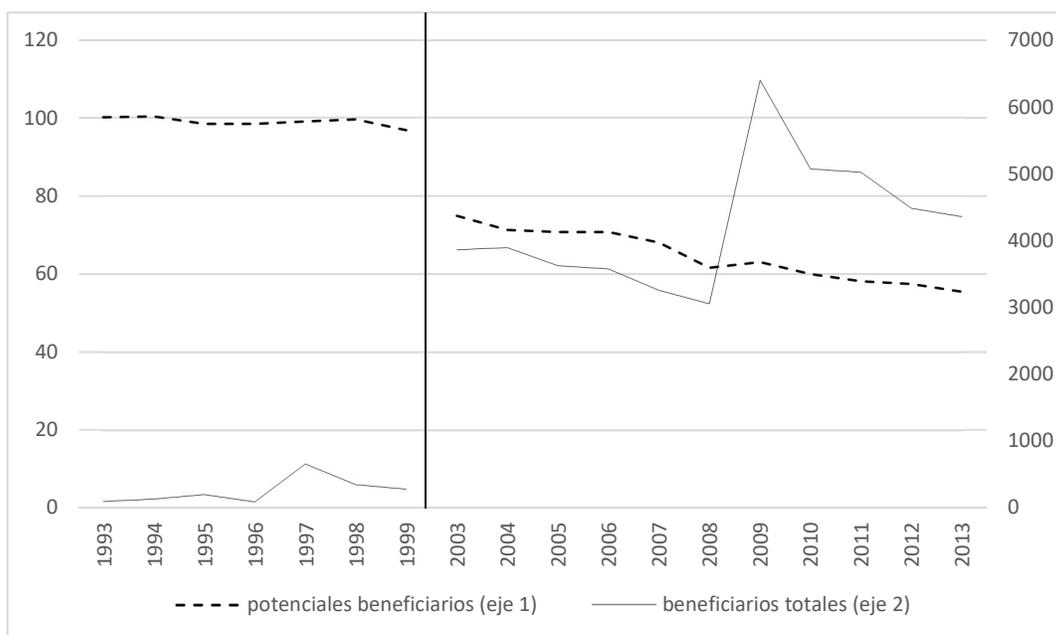
En lo que respecta a la *cobertura en términos de potenciales perceptores*, como se observa en el gráfico 4, durante la postconvertibilidad se avisa una tendencia hacia una mayor cobertura de los programas implementados, algo que se puede señalar como un avance significativo en relación a la década de los 90. Esta ampliación en la cobertura estaría dada por un aumento de la cantidad de perceptores concomitantemente con una disminución de la cantidad de potenciales beneficiarios. Sin embargo, y pese a esta ampliación en la cobertura, cabe destacar que se mantiene prácticamente en todos los programas implementados, el principio de focalización, propio de la década de profundización neoliberal. Tanto el Plan Familias, SCyE, PJMyMT, PRIST-Argentina Trabaja como el PRIST-Ellas Hacen se inscriben dentro de esta lógica. Mientras tanto, el PJyJHD y la AUH responden al criterio de autofocalización³⁸. La ampliación de la cobertura durante la postconvertibilidad se puede atribuir, por un lado, a las mejoras económicas y laborales que experimentó el período (especialmente en la primera etapa 2003-2008), lo que repercutió en la reducción de la población potencialmente beneficiaria; y, por el otro, a la implementación de estos dos dispositivos autofocalizados que lograron cubrir un número

³⁷ Para Gasparini y Cruces (2010) la pobreza y la indigencia caen alrededor de 4 pp. con la implementación de la AUH (pasando de 23,2% a 19% la tasa de pobreza y de 6,9% a 2,8% la de indigencia). Para Roca (2011) la pobreza cae alrededor de 2pp. (desciende de 8,7% a 6,8%) y la indigencia alrededor de 1 pp. (disminuye de 2,5% a 1,4%)

³⁸ El PJyJHD puede caracterizarse como uno de los primeros programas autofocalizados que se implementaron en 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 antes de una determinada fecha (mayo de 2002). Otros autores, plantean para hacer referencia a la cobertura de este dispositivo, el concepto de “masividad” haciendo referencia a la significativa ampliación de la cobertura de las políticas sociales (De Sena, 2011).

significativo de hogares (el PJyJHD llegó a cubrir en 2003 – máximo alcanzado por el dispositivo- más de 2 millones de hogares; la AUH alrededor de 1,8 millones de familias - 2010-).

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



Fuente: elaboración propia a partir de EPH y datos de cantidad de beneficiarios en PTMC

Sin embargo, y pese a las mejoras experimentadas en términos de cobertura, la focalización en determinados grupos poblacionales o la autofocalización, son ambos mecanismos de selección/autoselección de perceptores que rompen con la idea de universalidad propia de los derechos. La discusión en torno a la contradicción entre universalidad y focalización se profundiza con la implementación de la AUH ya que, su amplia cobertura (en términos absolutos y relativos) y su propia denominación en donde se autoreconoce como “universal” ha alimentado el debate en torno a cómo clasificar a este dispositivo.

Entre los defensores de su universalidad, se encuentra Bertranou (2010b) quien plantea que con la implementación de la AUH se logra alcanzar una cobertura aproximada del 98% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Este 98% se logra a partir de sumar a todos los niños que se encuentran cubiertos ya sea por recibir Asignaciones Familiares de base contributiva, la AUH o por percibir asignación familiar de manera indirecta, es decir, mediante la deducción de un determinado monto de dinero por este concepto en el pago del impuesto a las ganancias. El 2% restante, estaría integrado por

aquellos hogares cuyos jefes/jefas de hogar trabajan dentro de la informalidad y tienen ingresos superiores al SMVyM. Desde esta perspectiva, la AUH sería el eslabón que permitiría plantear “el carácter prácticamente universal que tendría el sistema actual” (Bertranou, 2010b, p. 51).

Sin embargo, algunos estudios han criticado esta noción de “universalidad” planteando que la AUH no refleja esta característica “ni en su cobertura ni en su espíritu” (Lozano, Raffo, Rameri, Haimovich, & Strachnoy, 2011, p. 3). En lo que respecta a la primera de estas críticas, se sostiene que el propio diseño de la AUH presenta un número importante de exclusiones, que deja sin cobertura a los hijos de los trabajadores autónomos, de los monotributistas no sociales, a los hijos de quienes, perteneciendo al sector informal y doméstico ganen un monto mayor al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM), a los hijos de aquellos que perciban planes sociales,⁷ sean desocupados o no; y finalmente, la AUH excluye también a las familias numerosas a partir del sexto hijo y a quienes siendo extranjeros no puedan demostrar una residencia legal en el país mayor a 3 años (Arcidiácono, 2013; Arcidiácono et al., 2011; Lozano et al., 2011). En lo que refiere a las críticas vinculadas al espíritu de este dispositivo, se plantea que la AUH no supuso la creación de un sistema de transferencia de ingresos de características únicas para todos los niños, niñas y adolescentes, sino que adosó al sistema ya existente un subsistema cualitativamente distinto, en la medida en que es condicionado, incompatible con cualquier otra prestación y fija condiciones para el acceso más restrictivas (Lozano et al., 2011)³⁹.

De esta manera, las exclusiones que presenta este dispositivo y la fragmentación que plantea esta forma de comprender el sistema de asignaciones familiares (que reproduce el carácter segmentado del mercado de trabajo argentino) tanto como su alejamiento de las propuestas del ingreso ciudadano a la niñez⁴⁰ lleva a que diversos autores (Arcidiácono, 2012; Lo Vuolo, 2009; Lozano & Raffo, 2010), perspectiva a la cual adhiero, lo consideremos más cercano a un PTMC tipo II que a un derecho universal.

Por su parte, en lo que respecta a la *cobertura geográfica*, la focalización que caracterizó a los dispositivos implementados durante la postconvertibilidad, tanto desde el MDS como

³⁹ Lozano, et al. (2011) calculan (aplicando la proporción de menores del censo 2001 a los datos provisorios del censo 2010) que de los 13.455.509 niños y niñas que viven en el país, en 2011, 4.046.985 de niños y niñas no perciben Asignaciones Familiares ni a través del sistema previsto para los trabajadores formales, ni de la AUH. Este cálculo se replicó para los datos de la ANSeS (quien estima una cifra de 12.400.000 niños para Argentina) y, 2.991.476 niños, niñas y adolescentes se encontrarían en esta situación.

⁴⁰ En el momento de su lanzamiento (a través del DNU N° 1602/09), existían en la legislatura diversos proyectos de ley para el establecimiento de un ingreso ciudadano a la niñez.

desde el MTEySS, resulta otra dificultad para poder considerar a estos programas como derechos sociales. Esto se debe a que vulneran el principio de universalidad (incluso dentro del propio universo seleccionado) y de igualdad y no discriminación (Arcidiácono, 2013).

Si bien, como veremos más adelante, ambos ministerios han realizado esfuerzos por ampliar su cobertura territorial a nivel nacional, la participación en estos programas continúa estando condicionada a las provincias y municipios que tengan la infraestructura necesaria para poder inscribir perceptores. De este modo, muchas personas que cumplían con los requisitos, no podían incorporarse a algunos programas por el simple hecho de vivir en provincias o municipios que estén fuera de convenio con Nación (Arcidiácono, 2013). La AUH, muestra nuevamente un avance en este sentido ya que la ANSeS dispuso de los Centros de Referencia (CDRs) y los Centros Integradores Comunitarios (CICs) del MDS, junto con las oficinas del MTEySS y las suyas propias, como sitios para la tramitación de las asignaciones, lo que le permitió (además de la ejecución presupuestaria y las características de autofocalización) tener una cobertura muy importante en relación a la población objetivo.

3.3.4. La duración de los beneficios

Por otro lado, una política que se proclame como garante de derechos sociales no puede establecer límites temporales a la permanencia en los dispositivos. Sin embargo, algunos PTMC se caracterizaron por permitir la participación de sus perceptores por una *cantidad determinada de tiempo*. Este ha sido un rasgo común en los dispositivos implementados durante la década del 90 (Neffa & Brown, 2011a) y también es una de las características del SCyE, programa que se implementa en 2006. Este dispositivo limita la permanencia en el mismo a un máximo de 24 meses, una vez transcurrido este periodo (al menos según lo que plantea la resolución que le da origen) se deja de cobrar el beneficio independientemente de cuál sea la situación del perceptor en ese momento.

Como vimos en el documento de trabajo N° 99, la permanencia de duración determinada en un dispositivo es una característica propia del Paradigma de Activación, utilizada como un mecanismo de *disciplinamiento moral*, en tanto busca disminuir la permanencia de los perceptores en el dispositivo y estimular las inserciones en el empleo. Esto tiene estrecha relación tanto con el objetivo del programa: “brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad” (Decreto N° 336/2006) como con el momento de su implementación, en donde impera la perspectiva trabajo-céntrica (Arcidiácono, 2012).

En lo que respecta a este dispositivo en particular, se lo puede considerar como un signo de continuidad en relación a los dispositivos implementados durante los 90. Sin embargo, esta no es una característica que se puede extender a todo el periodo ya que en la mayoría de los casos, estamos frente a programas cuya duración depende de los criterios de condicionalidad (pasar a tener un trabajo registrado, dejar de cumplir con los requisitos etarios impuestos por el dispositivo, etc) y de focalización más que a límites temporales impuestos. Esto señala también un avance entre los dispositivos implementados durante los 90 y aquellos ejecutados durante la postconvertibilidad.

En líneas generales, estoy en condiciones de señalar que los PTMC implementados durante los 2000, no pueden, por el análisis aquí realizado, ser considerados derechos sociales como se sostiene desde la retórica gubernamental. Como ya mencioné, la discusión más importante en esta materia tuvo lugar a partir de la implementación de la AUH en el año 2009. Si bien muchos estudios marcan un quiebre dentro de la protección social a partir de la implementación de este programa (Bertranou, 2010a; Danani & Hintze, 2011; Hintze & Costa, 2011; Roca, 2011), como he señalado hasta aquí, pese a los avances que representa en algunos aspectos (ampliación de la cobertura, fuente de financiamiento, etc.), la exigencia de contraprestaciones, las bajas cuantías que el programa otorga, la no universalidad (vía numerosas exclusiones), entre otras características⁴¹, me permite sostener, como lo han hecho otros autores (Arcidiácono, 2012; Lo Vuolo, 2009; Lozano & Raffo, 2010; Seiffer, 2015), que este dispositivo se acerca más a un PTMC tipo II que a un derecho social.

Finalmente, la consideración de estos programas como transitorios, o “del mientras tanto”, junto con el creciente optimismo en relación a la potencialidad integradora del mercado de trabajo formal durante ambas etapas (2003-2007/2008; 2008-2013), aunque predominantemente durante la primera de éstas, es uno de los principales impedimentos para otorgarle a estos dispositivos la categoría de “derechos”, ya que la apuesta del

⁴¹ Otra característica que distancia a los programas implementados del otorgamiento de derechos es su institucionalidad. Mientras que la garantía de derechos en general se realiza a través de leyes, los PTMC bajo estudio se ejecutaron a través de resoluciones o decretos. Esto es un síntoma de continuidad con aquellos programas implementados anteriormente. La discusión más fuerte en relación a este tema se dio con la AUH, ya que en el momento de su lanzamiento (a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia), existían en la legislatura diversos proyectos de ley para el establecimiento de un ingreso ciudadano a la niñez. Esto generó muchas críticas desde el campo académico ya que un DNU implica menor fuerza jurídica y estabilidad que una ley (Arcidiacono, 2013).

gobierno fue, justamente, que los derechos se garantizarían de la mano del empleo formal. En este sentido, se observa una tensión entre la retórica de derechos y el carácter transitorio otorgado a estos dispositivos.

3.4. La promoción de políticas sociales integrales y articuladas

Otra de las cuestiones que emerge del estudio del corpus documental y que se presenta como parte del cambio de paradigma, es la implementación durante los 2000 de una política social integrada y articulada. Esta característica se construye en contraposición a la descentralización y desarticulación que caracterizó a los PTMC implementados durante la década del 90. Así, por ejemplo, el PRIST-AT se crea como una herramienta dentro “de las políticas sociales integradoras y articuladas llevadas a cabo desde el Poder Ejecutivo Nacional” (Resolución N° 3182 de 2009). Mientras que la caracterización de los programas de la década del 90 puede resumirse en esta cita: “Quizá fue Eduardo Bustelo el primero que empezó a hablar de “Estado de malestar”, ese estado confundido, fragmentado como una Torre de Babel. Era cada vez más residual en la aplicación de sus políticas, que hasta el año 2003 se manifestaba en 76 programas sociales nacionales” (MDS, 2007).

Como han demostrado diversos trabajos (Cárcar, 2006; Golbert, 1997; Neffa & Brown, 2011a), la matriz socio-asistencial de los años 90 se caracterizó por comprender a una gran cantidad de dispositivos, en la mayoría de los casos de corta duración (no superaban los 2 o 3 años) y de una ejecución presupuestaria moderada. En el siguiente gráfico, se observan los principales PTMC ejecutados a partir de 1993 y hasta 1999 y se detalla la duración de cada uno de ellos. Se observa que el promedio de duración de los mismos fue de 3 años, con excepción del PARP-PJ que tiene una duración mayor (7 años). Por su parte, también es remarcable que durante este periodo, se ejecutaron una gran cantidad de dispositivos distintos, aunque como veremos más adelante, muchos de ellos, de características similares.

Cuadro 5: Programas implementados durante la década del 90 según duración en el tiempo.

Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1999
PIT								
PRIDIS								
PROEDIS								
PROCOPA								
PROAS								
PRONAPAS								
PEP y PEP-PyME								
PRENO								
Talleres Ocupacionales								
Capacitación Ocupacional								
ASISTIR								
PARP-PI								
PARP-PM								
PARP-PJ								
Aprender								
Apoyo a la Reconversión de la Esquila								
Forestar								
Emprender								
DEL I, II y III								
Capacitación p/ el empleo								
Trabajar								
Servicios Comunitarios								
Acc. Esp. de empleo								
Proempleo								
Talleres protegidos de producción								
Capacitación laboral por rama o sector								

Fuente: elaboración propia en base a Neffa & Brown (2011a) y Cárcar (2006)

En cambio, al estudiar los programas implementados durante los 2000 tanto desde el MDS como desde el MTEySS y la ANSeS se puede observar que los dispositivos han sido más estables en el tiempo y la cobertura de la población vulnerable se concentró en menos cantidad de programas (ver cuadro 8). Esto es algo que es constantemente revalorizado desde la retórica gubernamental. “A todos ellos prestó atención la administración del presidente Néstor Kirchner (...) simplificando y concentrado los anteriores 76 programas enlatados en sólo tres planes absolutamente flexibles” (MDS, 2007).

Cuadro 6: Programas implementados según duración en el tiempo- 1989-1999.

Programa/años de ejecución	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PJyJHD													
SCyE													
PJMyMT													
PEC													
DEL													
REPRO													
Programa Familias													
Programa "Manos a la Obra"													
PRIST- Argentina Trabaja													
PRIST - Ellas Hacen													
AUH													

Fuente: elaboración propia en base a Bantar, Brown & Neffa (2015)

La noción de flexibilidad de la cita anterior también es un rasgo que emerge reiteradamente de los documentos analizados. Con esta idea (la implementación de programas “flexibles”) se construye retóricamente “la necesidad de distanciarse de los programas “enlatados” y desarrollados “desde un escritorio” (MDS, 2007) que caracterizaron, desde la retórica gubernamental, a los programas implementados durante la década de los 90. Especialmente se cuestiona la incidencia de los organismos internacionales de crédito en el diseño e implementación de los dispositivos implementados durante esa década, quienes son acusados de promover programas que “presentaban una visión altamente estructurada que conspiraba con la flexibilidad que debía tener una sociedad en permanente cambio. Se encontraban encorsetados, trabajando con moldes duros, mecánicos, de escritorio, caminando poco por la calle” (MDS, 2007).

En este contexto, el gobierno nacional se propone un aumento en la descentralización geográfica: “Este trabajo de abordaje en el territorio es caminar por las avenidas de la Patria. O uno se queda detrás del escritorio o realmente se sale a caminar el país para estar con la gente. Esta segunda opción es lo que ha elegido nuestro presidente de la Nación, Néstor Kirchner, para su gestión con sus funcionarios. Esa es nuestra función, este es nuestro lugar. Caminar, recorrer, sentir, para darle respuesta a la gente” (MDS, 2007).

En el caso del MTEySS la descentralización se realizó con la reactivación la Red de Servicios de Empleo, que fue creada con la Ley Nacional de Empleo (Ley N° 25.013) en el año 1991 con el objetivo de “garantizar la ejecución en todo el territorio nacional de las políticas del sector” (Ley 25.013). Para esto, en el año 2003 se lanzó el Plan Integral de Promoción del empleo desde donde se articuló con los distintos órganos del gobierno nacional, provincial y municipal, a partir de programas, proyectos y acciones específicas desarrolladas por el Ministerio (Resolución N° 256/2003). En este marco, se desplegaron Oficinas Municipales de Empleo a lo largo de todo el territorio. Estas oficinas atendían a personas desocupadas, subocupadas o perceptores de PTMC implementados desde el ministerio y llevaban adelante tareas de acompañamiento y orientación laboral, asistencia en la búsqueda de empleo, orientación para el trabajo independiente, formación y capacitación para el trabajo, asesoramiento sobre los distintos programas implementados por el ministerio, entre otras (Bantar, Brown & Neffa, 2015). Desde el momento de la creación de las Oficinas Municipales de Empleo en el año 2005 a partir de la Resolución 176 del MTEySS, el número de oficinas crece en un 911% hasta el año 2013, pasando de 62 oficinas en 2005 a 565.

Por su parte, el MDS desplegó un trípode territorial del que formaban parte los Centros de Referencia (CDRs), los Centros Integradores Comunitarios (CICs) y el programa Promotores Territoriales para el Cambio Social (PTCS)⁴². Tanto los CDR como los CICs se instalaron como referentes institucionales del MDS en el nivel local, reemplazando así la anterior institucionalidad fragmentada en base a programas y consolidando el lugar del MDS en el aparato estatal central, que comenzó a compartir con otros organismos de mayor tradición, como el MTEySS y la ANSeS, un aparato institucional desconcentrado (Perelmiter, 2012).

Ahora bien, la construcción discursiva en relación al distanciamiento de los programas implementados durante la postconvertibilidad de los organismos internacionales de crédito, a partir de la implementación de programas “integrales y articulados”, “flexibles” y no “enlatados” contrasta con la ejecución durante este periodo de programa cuya características (tanto de las contraprestaciones como por la continuidad en el criterio de focalización) reproducen los diagnósticos de aquellos dispositivos que se ejecutaron durante los 90. Asimismo, hay que destacar que muchos de los dispositivos implementados (como el PMO, el Plan Familias y el JMyMT) se han financiado a partir de

⁴² Los CDR funcionan como delegaciones del MDS articulando las acciones del ministerio con políticas locales y facilitando el acceso a las políticas nacionales. Por su parte, los CIC son centros ubicados en zonas vulnerables en los que se brinda atención primaria de salud, actividades educativas, entre otras actividades.

créditos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De hecho, algunos estudios plantean que la descentralización promovida desde el Estado nacional se constituyó en un proceso de *territorialización* de las Instituciones Financiera de Crédito (Ciolli, 2016).

Además, si bien ganar proximidad territorial fue un vector de reconfiguración política que logra ganar peso en términos de innovación institucional en relación al período previo (Perelmiter, 2012), como vimos, la focalización geográfica continuó siendo un rasgo característico del período.

En todo caso, la caracterización de las políticas sociales implementadas durante el kirchnerismo como políticas articuladas e integradas puede atribuirse a una mayor relación entre los dispositivos. Esto se observa principalmente en el caso de los programas del MTEySS en donde se implementaron dispositivos destinados a distintas poblaciones integrados a través de acciones en las que pueden participar beneficiarios de todos los dispositivos. En el cuadro que se presenta a continuación, se observan las distintas acciones que ofrece el ministerio para personas en situación de vulnerabilidad social y quienes pueden participar de ellas. Esto constituye una novedad en relación a la desarticulación y diversidad de programas que se implementaron en la década anterior, muchos de objetivos y población destinataria similar, lo que demostraba la falta de coordinación entre los distintos programas.

Cuadro 7: Acciones que ofrece el MTEySS según objetivos y perceptores que pueden participar.

Acción	Objetivo	¿Quiénes pueden participar?
Programa de Inserción Laboral	El PIL busca favorecer la inserción de trabajadores desocupados a partir de la asignación de una ayuda económica mensual que podrá ser descontada de su salario por los empleadores. Contempla tres líneas: (1) Línea de Promoción del Empleo Asalariado en el Sector Privado, (2) en el Sector Público y (3) Línea para Trabajadores con Discapacidad.	Perceptores del PJyJHD, PEC y DEL (hasta su desarticulación) SCyE, PJMyMT, egresados de los cursos de Formación Profesional, participantes del Programa Prestaciones por Desempleo
Actividades de Entrenamiento para el trabajo	Este es un programa complementario del PIL cuyo propósito es entrenar a los trabajadores desocupados mediante el desarrollo de actividades de aprendizaje en puestos de trabajo en el sector público, para mejorar sus posibilidades de inserción laboral. Cuenta con tres líneas: (1) Entrenamiento en el sector público (2) entrenamiento en el sector privado (3) Entrenamiento en instituciones sin fines de lucro.	PJyJHD y PEC (Hasta su desarticulación), programa de prestaciones por desempleo
Red de Formación Continua	Brinda cursos de formación profesional en oficios, en articulación con la demanda de los sectores productivos y las necesidades de formación de los trabajadores ocupados y desocupados. Presenta 5 líneas de acción: (1) Cursos de formación profesional (2) Certificación de competencias laborales (3) Fortalecimiento institucional: Mejora de la calidad de la Red de Instituciones de Formación Continua. (4) Crédito Fiscal para las empresas que generen proyectos de formación y certificación para los trabajadores (5) Formación para el trabajo decente: Talleres de orientación laboral y de asistencia al acceso a nuevos derechos laborales.	
Terminalidad educativa	La acción de Terminalidad Educativa, corresponde a acciones en el marco de acuerdos de la Secretaría de Empleo con las jurisdicciones educativas provinciales, destinadas a impulsar la terminalidad educativa en perceptores de los programas implementados.	PJyJHD (hasta su desarticulación) SCyE, PJMyMT
Programa Empleo Independiente	Esta acción promueve la inserción de trabajadores desocupados a partir de que éstos genere sus propios emprendimientos o mejoren los que ya gestionan	Perceptores del Seguro por Desempleo (contributivo) a partir de la modalidad de pago único. SCyE, PJMyMT, trabajadores estacionales, trabajadores con discapacidad

Fuente: elaboración propia en base a Bantar, Brown & Neffa (2015)

Esta es una singularidad del MTEySS, en tanto el MDS no presenta líneas de acción transversales a los programas, pero tiene acciones destinadas a cada una de sus líneas programáticas. Por ejemplo, el PRIST permite participar de distintas acciones a sus perceptores, ya sean éstos de la línea Argentina Trabaja o Ellas Hacen. Por otro lado, la economía social cumple una función de articulación dentro de este ministerio ya que muchos de los programas implementados (PMO, PRIST-AT y Ellas Hacen) se encuentran bajo su órbita.

Además de esta articulación interna, se puede señalar una articulación externa con otros ministerios. Una de las características singulares de los programas que se implementaron durante la postconvertibilidad es la exigencia de contraprestaciones ligadas a la

terminalidad educativa como una acción transversal a muchos de los programas implementados, en algunos casos obligatoria (PJMyMT y PRIST-Ellas Hacen), en otros optativa (PRIST-AT; SCyE). Las acciones de terminalidad educativa se realizan en coordinación con el Ministerio de Educación quien ofrece el programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINES)⁴³. La articulación se refleja en la decisión de establecer una contraprestación como eje transversal a los distintos programas para jóvenes y adultos, ya sean del MTEySS o del MDS y en la necesidad de articular con otras dependencias del Estado nacional como es el Ministerio de Educación.

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

En síntesis, de lo expuesto en este apartado se puede sostener que se evidencia durante la postconvertibilidad una mayor articulación entre los dispositivos (al interior de cada ministerio como entre ministerios) que, sumado a la estabilidad de los programas en el tiempo y a su mayor concentración se puede señalar como un avance en relación a la hiper-fragmentación de los '90. Sin embargo, la implementación de diversos programas (en el cuadro 8 se presentan 11 dispositivos distintos) no permite sostener que haya un cambio cualitativo relevante en relación a la década previa. De este modo, adhiero a la

⁴³ El Programa FINES fue creado en 2008 en el marco del Ministerio de Educación de la Nación y está destinado a jóvenes y adultos a través de ofertas educativas flexibles, basadas en una estructura curricular modular y acorde a las necesidades de las personas. El programa se implementa tanto en escuelas como en organizaciones de la sociedad civil. La propuesta pedagógica está centrada en el acompañamiento con tutores y profesores.

perspectiva planteada por algunos autores quienes sostienen que los programas implementados durante la postconvertibilidad continuaron caracterizándose por una lógica fragmentada, focalizada y residual que fue la que imperó durante los años '90 (Arcidiácono, 2013; Lozano et al., 2011).

3.5. El impulso de políticas sociales “activas”

Finalmente, otra de las dimensiones detectadas, que se presenta desde la retórica gubernamental como parte del “cambio de paradigma en el ejercicio de las políticas sociales” es la implementación de políticas sociales activas. Esto se plantea como una diferencia importante respecto de los programas implementados durante los años 90, considerados como “asistencialistas” y caracterizados por no demandar contraprestaciones desdibujando así cuáles son los deberes y las obligaciones de los perceptores.

Durante la postconvertibilidad se construye una idea de política social participativa en la que “no se le regalará nada a nadie” (CFK, 2009a), es decir, en donde cada uno debe “ganarse” lo que le corresponde ya que a “una política de derechos, le corresponde una de obligaciones” (Resolución N° 1499/2012 SCyMI). De esta manera, la exigencia de contraprestaciones refuerza desde el discurso de los funcionarios su carácter positivo: “Evita decía siempre que donde hay una necesidad hay un derecho y cuando uno tiene el derecho también nace lo otro, que es la otra parte que muchas veces... (...) es la parte que nos faltó muchas veces al Peronismo, decir que además de los derechos también están las obligaciones” (Discurso de CKF, 28/02/2012).

Así, en esta cita, el vínculo que se establece entre la “garantía de derechos” y la obligación a contraprestar puede asociarse a lo que Rosanvallon (2007) denomina “obligaciones positivas”, ya que se caracterizan por instalar una nueva noción entre derechos y obligaciones enriquecida por un imperativo moral: cobrarán determinado beneficio quienes sean considerados para el Estado como personas *merecedoras*. La exigencia de contraprestaciones, se plantea entonces como el rasgo que permite separar al *pobre meritorio*, del *no meritorio*. Por su parte, el asistencialismo se asocia, en el discurso de los funcionarios, a las políticas pasivas, que como vimos en el documento de trabajo N° 99, se caracterizan por otorgar ingresos sin exigir contraprestaciones y entender a los perceptores como simples receptores. “Como Estado procuramos que la comunidad no quede en el papel de mera receptora o depositaria pasiva de programas focalizados y estancos” (MDS, 2007).

Durante la postconvertibilidad, se enfatiza que se dará una asignación monetaria únicamente a aquellos que demuestren que están interesados en “participar” ya sea, insertándose en un empleo o desarrollando actividades dentro de la economía social. Es decir, se otorga beneficios a aquellos perceptores “activos”. “Luego de más de cinco años de administración responsable del PJJH [por el programa Jefes y Jefas], el Ministerio de Trabajo recupera de manera efectiva su competencia para diseñar e implementar Políticas Activas de Empleo (...) A través del Decreto 336/2006 se instituyó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), que establece una asignación monetaria mensual y un conjunto de servicios de apoyo a los trabajadores desocupados que *buscan activamente empleo*” [el énfasis es propio] (Deibe, 2008).

Ahora bien, ¿es la implementación de políticas activas una novedad de la matriz socio-asistencial que se inaugura con la desarticulación del PJyJHD en el año 2003? ¿Se implementaron políticas activas durante la década del 90?

Como vimos en el documento de trabajo N° 99, las políticas activas se diferencian de las pasivas en primera instancia a través de la exigencia de contraprestaciones. Según la definición de Martin (2000), Martin y Grubb (2001) y Barbier (2006) dentro de la categoría de dispositivos activos se incluirían a los servicios públicos de empleo y administración, acciones de entrenamiento para el mercado de trabajo, medidas para jóvenes en la transición de la escuela al trabajo, subsidios al empleo y medidas para discapacitados. En la primera parte de este documento, englobé a las políticas activas dentro de los PTMC tipo I, ya que se caracterizan por exigir contraprestaciones vinculadas a la inserción laboral a cambio de los ingresos otorgados y tener como población objetivo a jóvenes y adultos desocupados o con trabajos informales de bajos ingresos.

Un análisis de al menos 34 programas implementados durante la década de los 90 (Neffa & Brown, 2011c), me permite señalar que la mayoría de los programas ejecutados demandaban a cambio de la ayuda económica el cumplimiento de contraprestaciones. En la mayoría de los casos éstas se vinculaban a actividades de formación, capacitación para el empleo o al cumplimiento de una determinada cantidad de horas laborales. Estas características son las que llevan a algunos autores a plantear que durante los 90 se ejecutan los primeros dispositivos que responden al *workfare* en Argentina (Grondona, 2011, Delfino, 2009).

El cuadro que se presenta a continuación, agrupa a programas implementados durante los 90 y los 2000 según sus objetivos en función de las distintas categorías establecidas por Martin (2000), Martin y Grubb (2001) y Barbier (2006) para las políticas activas.

Cuadro 8: Programas activos implementados durante los 90 y los 2000 según distintas categorías de políticas activas.

	Dispositivo	Descripción	Ejemplos programas 90	Ejemplos programas 2000
Dispositivos Activos	(1) Servicios públicos de empleo y administración	Incluye actividades de colocación, asesoramiento y orientación profesional, administración de prestaciones por desempleo y articulación entre los demandantes de trabajo y los programas activos de empleo.	Red de Servicios de Empleo (LNE 25013)	Desarrollo de las Oficinas de Empleo en el marco de la Red de Servicios de Empleo
	(2) Entrenamiento para el mercado de trabajo	Contiene dos categorías: a) formación profesional y acciones disciplinarias para adultos desempleados; b) formación de adultos ocupados por requerimientos del mercado de trabajo	Talleres ocupacionales; Programa a Capacitación ocupacional; Programa de capacitación para el empleo	Seguro de Capacitación y empleo; Red de Formación Continua
	(3) Medidas para jóvenes en la transición de la escuela al trabajo	También incluye dos categorías: a) programas de formación y empleo dirigidos a jóvenes desocupados; b) formación de aprendizaje para jóvenes que recién salen de la escuela.	Programa Asistir; PARP-Proyecto Joven; Programa Aprender	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo;
	(4) Subsidios al empleo	Cubre medidas para proporcionar empleo a grupos vulnerables. Se divide en tres categorías: a) subsidios a la contratación: subsidios al sector privado para estimular la contratación de trabajadores desocupados; b) asistencia a desocupados emprendedores para que puedan crear su propio emprendimiento; c) creación de empleo directo para desocupados en el sector público o en organizaciones de la sociedad civil.	Programa intensivo de Trabajo; Programa de Empleo de interés Social; Programa de Asistencia solidaria; Programa Trabajar;	Perceptores del programas del MTEySS que participen en las acciones de Programa de Inserción Laboral (público o privado); REPPRO; PRIST-AT y Ellas Hacen; PMO
	(5) Medidas para discapacitados	Incluye solamente las medidas para personas con alguna discapacidad. Incluye dos categorías: a) formación de readaptación profesional y medidas conexas para incrementar la empleabilidad de los discapacitados; b) programas de trabajo protegido que emplean directamente a personas con discapacidad.	Programa de Talleres Protegidos de Producción	Línea de Promoción del Empleo Asalariado para Trabajadores con Discapacidad. (MTEySS); Programa PROMOVER

Fuente: elaboración propia en base a Martin (2000), Martin y Grubb (2001) y Barbier (2006).

Como se puede observar, el desarrollo de políticas activas no es una novedad de la década del 2000 sino que ya se implementaban programas de estas características con anterioridad. De este modo, se puede señalar a la implementación de estos dispositivos como un rasgo común entre un periodo y otro, ya que en ambos se buscó dar una

respuesta a los problemas de la pobreza y el desempleo a través de PTMC (tipo I). Sin embargo, y como vimos, durante la postconvertibilidad este proceso se da en combinación con la implementación de PTMC tipo II (Programa Familias y AUH). Así, se combinaron lógicas que buscaron aumentar la capacitación y la formación para el empleo, apoyar a los jóvenes en la transición de la escuela al trabajo e incentivar a los desocupados a que ingresen al mercado laboral con la mayor celeridad (a través de subsidios a la demanda, la generación de empleo directo dentro del sector público o del estímulo al desarrollo de microemprendimiento y autoempleo) con programas que buscaron aumentar el capital humano de los niños y niñas pertenecientes a sectores vulnerables (a través de contraprestaciones en salud y educación).

En consecuencia, no se puede sostener que la implementación de políticas activas implique un cambio en el paradigma de las políticas sociales durante un periodo y otro, ya que, como vimos, es una característica común a ambos. Sin embargo, cabe señalar que, durante la postconvertibilidad se observa una exacerbación del vínculo entre derechos y obligaciones, que profundiza el carácter punitivo que el mismo paradigma de activación plantea a través de la exigencia de contraprestaciones y de la idea de activación.

Observemos por ejemplo, el sistema de premios (y castigos) con que se realizó, en el año 2012, la actualización de la cuantía que percibían los beneficiarios del PRIST- Argentina Trabaja –una modalidad que no se registra en el estudio realizado de los programas implementados durante la década del 90-. Ante el reclamo de cooperativistas por un aumento en los ingresos percibidos, el MDS estableció “incentivos de productividad y presentismo” para los beneficiarios. Este planteo se realizó, desde la retórica gubernamental, en el marco del “convencimiento” de que “a una política de derechos le corresponde una política de obligaciones” (Resolución N° 1499/2012 SCyMI). Además, la misma presidente señaló al respecto: “es necesario *el esfuerzo* para tener productividad, que no tenemos el Estado para que te regale cosas, que las tenés que ganar vos igual. Lo que sí necesita el Estado es dar la oportunidad de que puedas demostrar tus valores [énfasis propio]” (CFK, 2009a) “Sería bueno que todos tomaran nota de que la productividad y el presentismo deben ser premiados y son el instrumento que premia porque no es lo mismo el que va a laburar todos los días, que el que se toma licencia y aprovecha por allí” (CFK, 2014).

Surge en estas citas el concepto del “esfuerzo” en donde cada persona “debe ganarse lo suyo” ya que “el Estado no le regala nada a nadie”. Se instala de esta manera una lógica basada en el *merecimiento* que refuerza la lógica punitiva ya ejercida a través de la exigencia de contraprestaciones. De este modo, “ir a laburar todos los días”; “ser productivo”, se presentan como una imposición que permite separar a los *pobres*

meritorios de los pobres no meritorios, cuya homogenización, como planteaba Murray (1996) para el caso norteamericano, sería la causa del surgimiento de la *underclass* dependiente del Estado. Sin embargo, como vimos en la primera parte de este documento, una de las particularidades de América Latina (por la baja cobertura del seguro por desempleo de base contributiva y la informalidad laboral, entre otras cuestiones) es que nunca existió la dependencia de los perceptores del Estado como tal, por lo que es desde la retórica gubernamental desde donde “emerge un sujeto del que se presupone un deseo de conseguir el beneficio económico con malas artes. El sujeto *underclass* por excelencia” (Grondona, 2012b, p. 98).

La segunda parte de este documento de trabajo comenzó preguntándose por las características que adopta la matriz socio-asistencial de Argentina durante los años 2003-2013 y buscó, a partir de identificar distintas dimensiones de análisis y estudiarlas críticamente, definir si era posible sostener la idea de un cambio en el paradigma en las políticas sociales durante la postconvertibilidad en relación a la década del 90 (hipótesis planteada desde la retórica gubernamental).

La conclusión a la que se arriba luego del análisis realizado es que no se puede sostener dicha hipótesis en tanto los dispositivos implementados durante la postconvertibilidad mantienen rasgos de continuidad (aunque también de ruptura) con aquellos implementados durante la década de profundización neoliberal. Estos rasgos de continuidad están en estrecha relación con las características del paradigma de activación en general, y con las particularidades que éste asume a nivel regional, en singular.

Dentro de las continuidades que se evidencian entre ambos períodos relacionados a las características que asume el paradigma de activación, se pueden señalar:

- i. el *carácter contractual* de los dispositivos implementados, con un reforzamiento en el carácter punitivo para los dispositivos del último período como forma de garantizar el merecimiento de las transferencias realizadas desde el Estado. Además, el diagnóstico subyacente del problema de la pobreza y del desempleo continuó ligado a los déficits personales.
- ii. La implementación de programas que otorgan *beneficios de bajas cuantías*, lo que permitió mejorar la cobertura y continuar con una ejecución presupuestaria residual (menor al 1% del PIB). Si bien, en lo que refiere puntualmente a la AUH, se pueden señalar algunas mejoras sustantivas en relación a la forma de financiamiento y a la actualización de los beneficios otorgados (en relación a otros dispositivos implementados durante la postconvertibilidad), este dispositivo continúa operando con la lógica de bajas cuantías propio del paradigma de

activación, a lo que hay que agregar que una parte de los ingresos otorgados se retienen hasta verificar el cumplimiento de las contraprestaciones, lo que reduce (momentáneamente) el ingreso, ya bajo, entregado por el programa.

- iii. la implementación de programas que continúan con *el criterio de focalización* tanto en lo que respecta a su cobertura en términos de beneficiarios potenciales como en términos geográficos. Si bien, durante la postconvertibilidad se evidencian esfuerzos para abarcar a una mayor cantidad de municipios y provincias, muchos de los dispositivos implementados ofrecían una cobertura limitada. En este sentido, la AUH, en tanto dispositivo de carácter autofocalizado, nuevamente representa un avance en relación al resto de los programas implementados. Sin embargo, las distintas exclusiones que el programa prevé como su no universalidad, lleva a que sea identificado como un PTMC tipo II.

Desde la perspectiva adoptada en este trabajo de investigación, un cambio de paradigma en materia de políticas sociales consistiría en redistribuir ingresos en función del estatus de ciudadanía y no del cumplimiento de un contrato. Esto sin duda significaría un avance en tanto no reproduciría, como lo hace la AUH por ejemplo, la segmentación que presenta el mercado de trabajo (y que como vimos, es un rasgo estructural de la región latinoamericana) en el sistema de protección social. Esta reproducción se materializa en la exigencia de contraprestaciones únicamente a una porción de los niños que forman parte de las AAFF (aquellos que pertenecen a hogares vulnerables) y en la retención de una parte de los ingresos hasta que el cumplimiento de la contraprestación esté garantizada. Sin duda este tratamiento desigual no hace más que reproducir las desigualdades propias del mercado de trabajo en desigual acceso a la garantía de derechos. En este sentido, se podría ofrecer a los perceptores de la política social la participación en distintas actividades o contraprestaciones, pero quitarles el carácter obligatorio que éstas revisten durante el período bajo estudio y durante los años 90. De este modo, los programas destinados a las poblaciones vulnerables perderían el carácter punitivo que caracteriza al paradigma en el que estos dispositivos se sustentan y el incumplimiento en la exigencia de contraprestaciones no redundaría en excluir a los perceptores del cobro de un beneficio económico que les resulta esencial para el acceso a bienes básicos para la vida.

Por otro lado, un cambio en el paradigma de las políticas sociales implicaría la implementación de programas que distribuyan ingresos que permitan la satisfacción de necesidades alimentarias y no alimentarias para todos los miembros que integren a las familias receptoras (es decir, que logren cubrir la CBA y la CBT). Para esto, sería necesario que el gasto público en políticas sociales abandone su carácter residual y gane mayor participación tanto en relación a los ingresos que tiene el Estado (PIB) como a los otros

componentes que conforman al gasto público social. Probablemente esto implicaría la necesidad de aumentar la recaudación por parte del Estado, en este sentido, creo que sería pertinente una reforma que permita tener un sistema tributario más progresivo que aquel que hoy caracteriza a la Argentina, y que se constituye en otra muestra de las ventajas que presentan los sectores sociales más acomodados en relación los más vulnerables.

Por último, entiendo que un cambio de paradigma implicaría abandonar la lógica de asistencia fragmentada a través de diversos programas que, aunque con mejoras relativas en relación a la década del 90, continuó caracterizando al período de la postconvertibilidad. En este sentido, un avance implicaría establecer un único dispositivo de carácter incondicional al que pudieran recurrir todas aquellas personas que no lograsen alcanzar un nivel de vida adecuado, evitando también así la hiperfragmentación de las poblaciones destinatarias.

En síntesis, considero que un cambio en el paradigma de las políticas sociales implicaría abandonar la lógica del paradigma de activación sobre el que éstas políticas se apoyan así como los soportes teóricos ortodoxos en el que este paradigma se sustenta.

4. Conclusiones generales de la investigación

Los interrogantes y los aportes del trabajo de investigación que se presenta en los documentos de trabajo N° 99 –abordaje teórico- y N° 100 – abordaje empírico- pueden sintetizarse alrededor de tres núcleos.

En primer lugar, el abordaje teórico-conceptual del estudio realizado (que se expone en el documento de trabajo N° 99) indaga sobre las características que adopta el paradigma de activación como reconfiguración de los sistemas de protección social en los países centrales. Como vimos en dicho documento, este paradigma se caracteriza por la implementación de un conjunto de programas que buscan morigerar la problemática del desempleo y de la pobreza a partir de entregar ingresos a las personas que se encuentran en esta situación y demandar a cambio su participación en distinto tipo de actividades. Así, los dispositivos que conforman a este paradigma se sustentan en el establecimiento de *un contrato*, que busca *garantizar el merecimiento* de las ayudas otorgadas a partir de la exigencia de contraprestaciones.

La inserción en el empleo se constituye en el principal objetivo de los dispositivos implementados en el marco de este paradigma y de las contraprestaciones exigidas. Esta

inserción se busca garantizar a partir de distintos mecanismos, entre los que se incluyen actividades de aumento de la empleabilidad y del capital humano, el otorgamiento de beneficios económicos de bajas cuantías (que pueden o no ser decrecientes en el tiempo) o a través del otorgamiento de “activos” para el desarrollo de microemprendimientos o de actividades de autoempleo. Así, desde esta perspectiva, los problemas del desempleo y de la pobreza son tratados a *nivel microsocia*l, y se vinculan directamente a los *déficits individuales*. Por otro lado, apoyados en la teoría de la elección racional del mercado de trabajo, los programas que forman parte del paradigma de activación buscan otorgar *ayudas económicas de baja cuantía* para evitar que los perceptores caigan en la trampa de la pobreza.

A partir de una revisión bibliográfica y del análisis realizado, en este primer momento de la investigación, se buscó definir distintas dimensiones de análisis a partir de las cuáles se pueda estudiar qué características y particularidades adopta este paradigma de protección social en otros contextos. A esto se abocó la segunda etapa de la investigación que se presenta en la primera parte de este documento: se buscó ampliar las fronteras del análisis hacia la región latinoamericana, buscando identificar las particularidades que presenta el sistema de protección social en estas latitudes.

A partir del análisis realizado se puede sostener la hipótesis de que la reconfiguración del sistema de protección social, pese a las particularidades que pueda presentar en cada región y en cada país, es parte de un proceso global. El análisis a nivel regional me permitió detectar cuáles son las particularidades sobre las que se asienta el paradigma de activación en América Latina, en donde la implementación de los PTMC en su versión ampliada es un eje central. Pude así estudiar las características, los diagnósticos subyacentes y los puntos de consenso presentes en la implementación a nivel regional de este tipo de dispositivos, y comprenderlos como la forma en que se manifiesta el paradigma de activación en la región latinoamericana. De hecho, si bien los PTMC han sido extensamente estudiados, son pocas las investigaciones que han relacionado su surgimiento (alrededor de la década del 80) y su posterior proliferación (durante los 2000) con el paradigma de activación. Sin duda el vínculo que se establece entre los PTMC y este paradigma es una de las contribuciones que esta investigación hace a este campo de estudio.

Por último, luego de analizar las características que asume el paradigma de activación en los países centrales y de estudiar las especificidades que este adopta a nivel regional, me centré en el estudio del caso argentino. Esta vez, no para estudiar si existía un vínculo entre los dispositivos implementados y el paradigma de activación, ya que en parte, esta discusión se había saldado en el análisis realizado a nivel latinoamericano; sino, para

aportar al debate en torno a las continuidades y rupturas de la matriz socio-asistencial entre la década del 90 y la postconvertibilidad, y además, discutir con aquella idea, impulsada desde la retórica gubernamental, que plantea que durante este último período se inaugura un nuevo paradigma en materia de políticas sociales. Este estudio se realizó bajo la hipótesis de que los síntomas de continuidad entre los dispositivos implementados en un periodo y otro, son el reflejo de la persistencia de los soportes teóricos, los diagnósticos y las características propias que asume el paradigma de activación a nivel regional.

En este sentido, los programas implementados durante la postconvertibilidad continúan caracterizándose (como lo hicieron durante los 90) por establecer un *vínculo contractual* con el receptor. Así, las ayudas económicas otorgadas se encuentran condicionadas al cumplimiento de *contraprestaciones* cuyo objetivo principal fue estimular la inserción en el empleo ya sea a través del desarrollo de microemprendimientos en el marco de la economía social (programas implementados desde el MDS), como a partir de dispositivos que buscaron capacitar y formar para el empleo (como sucede con los programas implementados desde el MTEySS) o a través del aumento del capital humano de los niños y niñas de hogares en situación de vulnerabilidad (esto ocurre en el caso del Plan Familias -MDS- y de la AUH -ANSeS-). La exigencia de contraprestaciones continúa constituyéndose durante el periodo 2003-2013 como una forma que tiene el Estado de garantizar el *merecimiento* de las cuantías otorgadas, a partir de poder identificar al *pobre meritorio* (aquel que cumple con las contraprestaciones exigidas) del *no meritorio* (aquel que no las cumple). Las características de las contraprestaciones exigidas reproducen el *diagnóstico individualizado* de los problemas de empleo que estaban vigentes durante la década del 90 y que es uno de los rasgos más relevantes del paradigma de activación, desde donde se comprende que los problemas de la desocupación y de la pobreza están ligados a los *déficits personales*, especialmente en lo que respecta a la desinversión en capital humano y a la baja o nula empleabilidad.

Además, pese a que se evidencia durante el periodo un aumento significativo del gasto en PTMC en relación a los años '90 (si se evalúa la evolución del gasto en \$ constantes), los programas implementados se caracterizaron por otorgar *ayudas económicas de baja cuantía* a los receptores (algo que se presenta como una continuidad en relación a los programas implementados durante la década de profundización neoliberal). Únicamente en el caso del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en sus dos líneas de acción se constata que los ingresos otorgados permiten cubrir la CBA para una familia tipo; sin embargo, en ningún caso se logra cubrir la CBT ni superan el SMVyM. Como vimos, este

rasgo, propio del paradigma de activación, atenta contra la potencialidad de estos programas en reducir la tasa de pobreza de los hogares perceptores.

Por otro lado, el aumento del presupuesto (en \$ constantes) y la baja cuantía otorgada por los programas propició un escenario en el que, sin aumentar significativamente el presupuesto en % del PIB (se mantuvo por debajo del 1% durante todo el periodo), se pudo aumentar la cobertura de manera significativa. Sin duda, cabe destacar que este aumento en la cobertura se vio ponderado por una caída significativa de la cantidad de potenciales perceptores como resultado de las mejoras económicas y laborales que experimenta el periodo -especialmente durante su primer quinquenio-.

En síntesis, la persistencia del régimen contractual basado en la distribución de ingresos condicionado al cumplimiento de contraprestaciones, la vigencia que otorgan las contraprestaciones exigidas al diagnóstico individualizado de los problemas del desempleo y de la pobreza y la distribución de ingresos a partir de la implementación de programas de bajas cuantías como forma de no desincentivar la participación de los perceptores en el mercado de trabajo, pero también de posibilitar una alta cobertura con un bajo presupuesto ejecutado son persistencias que vinculan a los programas implementados durante los 2000 con aquellos que se implementaron durante los 90. Pero que, además, permite sostener que los programas ejecutados en ambos periodos se inscriben dentro del paradigma de activación. Esto permite refutar la hipótesis planteada desde la retórica gubernamental de que existió durante la postconvertibilidad un cambio de paradigma en materia de políticas sociales, aunque sin duda se pueden sostener también la evidencia de cambios significativos (especialmente en lo que respecta a la ejecución presupuestaria, a la cobertura de los dispositivos, a una mayor concentración y estabilidad de los programas implementados, etc.) en relación a la década de profundización neoliberal.

Pese a lo que se expuso hasta aquí, merece un tratamiento particular el caso de la AUH. Esto se debe a los signos de ruptura más importantes de la postconvertibilidad tanto en relación a los programas implementados durante la década de los 90 como dentro del mismo periodo, es la implementación en 2009 de este dispositivo. Las fortalezas (y rupturas que plantea este programa en relación al resto de los dispositivos implementados) son múltiples. En primer lugar, la AUH se enmarca dentro de la Ley 24.714 de asignaciones familiares - en su componente no contributivo- por lo que puede considerárselo -aunque su implementación haya sido a través de un DNU- como un subsistema dentro de la seguridad social, esto es un avance significativo en relación a la institucionalidad del resto de los programas. En segundo lugar, la implementación de este dispositivo implicó una importante ampliación y mejora de la cobertura en relación al resto de los PTMC implementados, lo que redundó en la transferencia de ingresos a un número

significativo de hogares en situación de vulnerabilidad generando efectos positivos tanto en la reducción de la pobreza como de la indigencia. Por último, la implementación de la asignación permitió otorgar ingresos ligados a las asignaciones familiares a una parte de los trabajadores informales, históricamente excluidos de este tipo de prestaciones, lo que sin duda implica un avance en reconocer a la informalidad como un rasgo de los mercados de trabajo a nivel nacional y regional.

Sin embargo, algunas de sus características muestran que este dispositivo continúa vinculado al paradigma de activación, entre ellas puedo mencionar: por un lado, que la AUH continúa reproduciendo el carácter contractual propio de los dispositivos implementados previamente en Argentina y de los PTMC tipo II identificados para el caso latinoamericano. Además, persiste en las características de sus contraprestaciones exigidas, un diagnóstico individualizado y ligado a los déficits personales de los problemas del desempleo y de la pobreza, especialmente en lo que respecta a la desinversión en capital humano de los niños que componen a los hogares de bajos ingresos. Asimismo, persiste en la AUH una cobertura de la CBA, de la CBT y del SMVyM limitada, pese a las mejoras que se pueden señalar respecto a la forma de financiamiento del dispositivo (vinculado a las Asignaciones Familiares contributivas), las cuantías otorgadas por este dispositivo se encuentran dentro de la media del resto de los programas implementados. Finalmente, la focalización del dispositivo hacia hogares de bajos ingresos y la persistencia de un número importante de exclusiones entre las que se encuentra la exclusión del cobro del beneficio al 6to hijo que compone al hogar, permite vincularlo más a un programa tipo II de amplia cobertura, o, autofocalizado, que a un programa de carácter universal. Sin desconocer todos los avances que implicó la implementación de este programa, los signos de continuidad que aquí se exponen me lleva a identificar a la AUH como un dispositivo más cercano a los PTMC tipo II que a un “derecho asociado a la informalidad” como se lo construye retóricamente desde el gobierno nacional.

4.1. A modo de síntesis: los aportes de este trabajo de investigación

Para concluir, se señalan a continuación esquemáticamente las ideas centrales a las que se aporta con esta investigación:

- 1. Análisis y sistematización de los principales rasgos que asume a nivel teórico el paradigma de activación y la obtención de dimensiones de análisis.*

A partir del estudio de las características que asume el paradigma de activación en los países centrales se identificaron dos dimensiones de análisis. Estas dimensiones, podrán

ser utilizadas para otras investigaciones que busquen dar cuenta de las particularidades que asumen este paradigma en otras regiones, países y/o dispositivos.

La primera de las dimensiones que conforma el paradigma de activación está compuesta por un diagnóstico individualizado de los problemas del desempleo y de la pobreza. Los soportes teóricos de esta dimensión están conformados por la teoría del capital humano y el concepto de empleabilidad así como por un tratamiento a nivel microsocial de los problemas del desempleo y de la pobreza. Esta dimensión se refleja en la ejecución de dispositivos cuya contraprestación tiene como objeto la mejora de la salud y de la educación para la inserción en el mercado de trabajo, la formación para el empleo, el aprendizaje en el puesto de trabajo, etc. o dispositivos que buscan actuar a nivel del individuo, ya sea mejorando su conducta, sus capacidades o sus “activos”.

La segunda dimensión que constituye al paradigma de activación está conformado por el disciplinamiento moral y el énfasis en el empleo. Los soportes teóricos de esta dimensión son la teórica de la elección racional del mercado de trabajo, el énfasis puesto en reducir la permanencia de los perceptores en la asistencia y un aumento en el vínculo entre las políticas sociales (protección social) y el mercado de trabajo. Los dispositivos que responden a esta dimensión se caracterizan por ser programas que otorgan bajas cuantías económicas, y, en algunos casos, decrecientes en el tiempo; por imponer una duración determinada para que los perceptores puedan participar del programa y por tener un carácter contractual y contraprestacional como mecanismo para garantizar el merecimiento de la asistencia. También forman parte de esta dimensión, los programas que buscan estimular la inserción actual o futura del perceptor en el mercado de trabajo, ya sea en un empleo formal o a través de actividades de autosubsistencia, es decir del desarrollo de actividades de autoempleo o de microemprendimientos.

2. *Construcción de una nueva categoría para el estudio de los distintos programas que se desarrollaron en América Latina con el objetivo de morigerar los efectos de la desocupación y la pobreza (Programas de Transferencias Monetarias Condicionados en sentido amplio) y la detección de dos tipologías en su interior: los PTMC tipo I y tipo II.*

En esta investigación se agruparon a una multiplicidad de programas implementados en la región bajo la categoría de Programas de Transferencias Monetarias Condicionados en sentido amplio. Como se mostró en la primera parte de este documento, distintos términos se emplean a nivel regional para denominar a esta multiplicidad de dispositivos: “políticas activas de empleo”, “PTMC clásicos”, “programas welfare”, “PTMC de primera o segunda generación”, solo por mencionar algunos ejemplos. La potencialidad de poder agrupar a los

distintos programas implementados en una sola categoría se sustenta en que, de este modo, se puede analizar a los distintos dispositivos implementados como parte de un mismo proceso, que puede adoptar características disímiles si se analizan casos puntuales (tipo de contraprestación, población destinataria, etc), pero revisten características comunes si se analizan a nivel agregado (exigencia de contraprestaciones, vínculo con la inserción laboral, etc.).

Por otro lado, se construyeron dos tipologías de PTMC que integran a esta visión ampliada. La construcción de las tipologías se realizó a partir de atender a dos cuestiones: por un lado, a los destinatarios de la política social; por el otro, a las contraprestaciones exigidas por cada programa. Los PTMC de tipo I agrupan a aquellos dispositivos vinculados a la pronta (re) inserción de los perceptores al mercado de trabajo (ya sea mejorando su empleabilidad como estimulando su inserción), cuya población objetivo son jóvenes o adultos en edad de trabajar que se encuentran en situación de desocupación o informalidad laboral. Por su parte, los PTMC de tipo II son aquellos cuya población objetivo son niños y niñas de hogares de bajos ingresos y cuya contraprestación se basa principalmente en el envío de estos niños a establecimientos escolares y a que realicen visitas periódicas al sistema de salud. También señalé la existencia de algunos programas que combinan lógicas de tipo II con programas tipo I, a estos dispositivos los denominé PTMC híbridos.

3. Aporta al establecimiento de continuidades y rupturas en la implementación de PTMC durante los 90 y durante los 2000.

Se sistematizan y enumeran a continuación algunas de las rupturas y continuidades más importantes que se pueden señalar entre la matriz socio-asistencial de la postconvertibilidad y la de los años 90 a partir del análisis realizado:

- Una de las principales rupturas que se puede señalar entre ambos periodos se vincula a la ejecución presupuestaria en PTMC. Durante la postconvertibilidad se evidencia un cambio de tendencia en lo que respecta al presupuesto ejecutado en PTMC durante los 90 si se considera el gasto en términos constantes. Sin embargo, si se observa el gasto en PTMC en % del PIB éste no logra superar el 1% durante el periodo 2003-2013, lo que no implicaría un cambio de tendencia cualitativo en relación a los años 90.

- Por otro lado, otra de las rupturas –y de los avances- más importantes en relación a los 90, se vincula al aumento de la cobertura de los PTMC implementados (beneficiarios en relación a potenciales beneficiarios) en donde tuvo una relevancia particular la implementación de programas autofocalizados. Cabe señalar que no se registran programas de estas características durante los 90.

- Además, contrariamente a lo que ocurrió con los programas implementados en la década del 90, durante el 2003-2013 la permanencia de los beneficiarios en los PTMC no tuvo una duración determinada (con excepción del SCyE) sino que dependía principalmente del cumplimiento de las contraprestaciones y de los criterios de condicionalidad (pasar a tener un empleo registrado, dejar de cumplir con algún requisito excluyente para la participación en un programa, etc.).

- También durante el segundo periodo estudiado (2003-2013) se observa que los programas implementados han sido más estables en el tiempo y la cobertura de la población vulnerable se concentró en menos cantidad de programas. Mientras que la matriz socio-asistencial de los años 90 se caracterizó por comprender a una gran cantidad de dispositivos, de corta duración y de características muy similares. Cabe destacar además, que durante la postconvertibilidad se observa una mayor articulación al interior de cada ministerio y entre ministerios en relación a la ejecución de PTMC.

- Entre las persistencias, se puede señalar que continua vigente durante la postconvertibilidad el carácter contractual que caracterizó a los programas implementados durante los 90. Las características de las contraprestaciones exigidas reproducen el diagnóstico individualizado de los problemas de empleo que estaban vigentes durante la década del 90, cuyo diagnóstico principal es que los problemas de la desocupación y la pobreza están ligados a los déficits personales especialmente en lo que respecta a la baja empleabilidad.

- Otro signo de continuidad es que los programas implementados siguieron otorgando ayudas económicas de baja cuantía a los perceptores (con excepción del PRIST en sus dos líneas de acción).

- la implementación de políticas sociales activas durante la postconvertibilidad debe comprenderse también como otro rasgo persistente en relación los programas implementados durante la década del 90. Sin embargo, cabe destacar que durante los 2000 se reforzó la relación entre derechos y obligaciones.

- Por último, durante la postconvertibilidad se realizaron esfuerzos importantes para lograr una mayor cobertura geográfica de los programas implementados a partir de la descentralización del MTEySS y del MDS a través de las oficinas de empleo y de los CDRs y CICs, respectivamente. Sin embargo, pese a los esfuerzos realizados (especialmente desde el MDS y MTEySS) la focalización geográfica continuó siendo un rasgo característico del periodo.

4. *Aporta a la discusión en relación a la hipótesis de un cambio en el paradigma en el ejercicio de las políticas sociales durante la postconvertibilidad.*

Como se mencionó previamente la conclusión a la que arriba esta investigación es que, si bien se pueden reconocer rupturas significativas entre la matriz socio-asistencial de los 2000 con la de los 90, ambos periodos implementaron dispositivos que por sus características pueden considerarse como parte del paradigma de activación. Por este motivo, este trabajo de investigación sostiene que no se evidencia un cambio de paradigma entre un periodo y otro, sino, algunas rupturas (ampliación de la cobertura, aumento en el presupuesto ejecutado (en \$ constantes), mayor estabilidad de los dispositivos implementados, etc.) que se comprenden como movimientos al interior del mismo paradigma.

Bibliografía

- A.A. V.V. (2012). Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Editorial El Colectivo.
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de La CEPAL*, (88), 35–50.
- Abramovich, V., & Pautassi, L. C. (2006). Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. (p. 40). Presented at the “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, Buenos Aires: UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero.
- Adamini, M., & Brown, B. (2016). Sentidos comunes detrás de las políticas estatales destinadas a jóvenes en la etapa kirchnerista. Un análisis discursivo del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el nuevo sistema de pasantías. In M. Busso & P. E. Pérez, *Caminos al trabajo: el mundo laboral de los jóvenes durante la última etapa del gobierno kirchnerista* (pp. 143–164). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Alujas Ruiz, J. A. (2002). *Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España 1985-2000*. (Tesis Doctoral de la cátedra de Ciencias Económicas y Empresariales). Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Angel-Urdinola, D. F., & Kuddo, A. (2010). *Key Characteristics of Employment Regulation in the Middle East and North Africa*. Washington D.C: Banco Mundial.
- Arakaki, A. (2011). *La pobreza en argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información*. Documento de Trabajo N° 15 - CEPED.
- Arceo, N., Monsalvo, A. P., Schorr, M., & Wainer, A. (2008). *Empleo y Salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Buenos: Capital Intelectual.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Editorial Biblos. Retrieved from <http://www.bajalibros.com/AR/La-politica-del-mientras-tanto-Programas-sociales-despues-de-la-crisis-2001-2002-Pilar-Arcidiacono-eBook-36838>
- Arcidiácono, P. (2013). Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible? In L. C. Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales* (pp. 127–157). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P., Barrenechea Carmona, V., & Strachnoy, M. (2011). La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Margen*, (61), 1–16.
- Arrow, K. J. (1973). *The Theory of Discrimination*. In O. Ashenfelter & A. Rees (Eds.), *Discrimination in Labor Markets* (pp. 3–33). Princeton: University Press.
- Arruda, M. (2007). Intercambiando visiones sobre una socioeconomía solidaria. In *Presentado en Economía, sociedad y política: la construcción de alternativa*. Buenos Aires.
- Bantar, H., Brown, B., & Neffa, J. C. (2015). *Políticas nacionales de empleo cuya ejecución está a cargo del MTEySS*. Buenos Aires: CEIL.
- Barba Solano, C., & Valencia Lomelí, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales. In Barba Solano y Cohen (Coords.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social. desigualdad y tentativas fallidas de integración social en américa latina* (pp. 195–224). Buenos Aires: CLACSO.
- Barrientos, A. (2011). *On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America*. Working Papers N° 69. UNU-WIDER Research Paper, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Bertranou, F. (2010a). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires: 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.

- Bertranou, F. (2010b). Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS. In Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMI. (pp. 45–55). Buenos Aires.
- Betcherman, G., Dar, A., Luinstra, A., & Ogawa, M. (2000). Active Labor Market Programs: Policy Issues for East Asia. Washington D.C: Banco Mundial.
- BID. (1998). Para salir de la pobreza. El Enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza. BID.
- BID. (2009). Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos. Cómo enfrentar la crisis global en América LATina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BM. (2000). Social risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond. Social Protection Discussion paper N° 0006, World Bank.
- BM. (2001). Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. . Lucha contra la pobreza. Madrid: Mundi Prensa.
- BM. (2009). Transferencias monetarias. Reducción de la pobreza actual y futura. Colombia: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.
- Borzese, D., Gianatelli, N., & Ruiz, R. (2006). Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. In S. Murillo, Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. (pp. 39–53). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Bowels, S., & Gintis, H. (1975). The problem with Human Capital Theory. A Marxian Critique. American Economic Review, 65(2), 74–82.
- Bucheli, M. (2005). Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones. Montevideo: CEPAL.
- Calcagno, A. E., & Calcagno, A. F. (2015). El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comuns. España: AKAL.
- Campos, L., Faur, E., & Pautassi, L. C. (2007). Programa Familias para la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Buenos Aires: CELS.
- Cárcar, F. (2006). La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Buenos Aires.
- Cecchini, S., & Vargas, L. H. (2014). Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina. Revista de Economía Crítica, (18), 113–135.
- CEPAL. (2005). Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. Presented at the Seminario Internacional: “Programas de transferencias condicionadas: La experiencia de diversos países,” Brasilia: CEPAL.
- CEPAL. (2008). Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL. (2011). Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Documento de Trabajo N° 95. ECLAC: Santiago de Chile.
- CEPAL/OIT. (2014a). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe N° 10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Naciones Unidas.
- CEPAL/OIT. (2014b). Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe - Naciones Unidas.
- Chacaltana, J., & Sulmont, D. (2003). Políticas Activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la Capacitación y los Servicios de Empleo. CEDEP-CIES.

- CIFRA-CTA. (2010). La Recuperación Industrial durante la Post-convertibilidad. Documento de Trabajo N° 6.
- Ciulli, V. P. (2013a). El papel de las políticas de economía social en la matriz socio-asistencial Argentina. *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de La Universidad Iberoamericana.*, 3(15), 31-63.
- Ciulli, V. P. (2013b). El papel del Estado en los procesos de subjetivación: Una mirada sobre las políticas de economía social. Presented at the X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ciulli, V. P. (2016). El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las Políticas Sociales en Argentina (2003-2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Cohen, E., & Franco, R. (2006). Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana. México: SEDESOL/FLACSO.
- Coraggio, J. L. (1991). Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social. Quito: Instituto Frónesis - FLACSO.
- Coraggio, J. L. (1998). Economía urbana. La perspectiva popular. Quito: Abya-Abya.
- Coraggio, J. L. (2005). Economía del Trabajo. In A. D. Cattani, *La otra economía* (p. 441). Buenos Aires: Altamira.
- Cruces, G., Epele, N., & Guardia, L. (2008a). Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina. *Cepal- Serie políticas sociales* 142.
- Cruces, G., Epele, N., & Guardia, L. (2008b). Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina. *Serie de Políticas Sociales N° 142 - CEPAL*.
- Danani, C., & Hintze, S. (2011). Protecciones y desprotecciones : la seguridad social en la Argentina 1990-2010. *Los Polvorines*, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Dean, H. (2007). The ethics of welfare-to-work. *Policy and Politics*, 4(35), 573-590.
- Deibe, E. (2008). Políticas de empleo para la inclusión. *Revista Del Trabajo*, 4(6), 202-211.
- Deleo, C., & Fernandez Massi, M. (2016). Más y mejor empleo, más y mayores desigualdades intergeneracionales. Un análisis de la dinámica general del empleo joven en la postconvertibilidad. In M. Busso & P. E. Pérez, *Caminos al trabajo: el mundo laboral de los jóvenes durante la última etapa del gobierno kirchnerista* (pp. 15-32). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Delfino, A. (2009). Los vaivenes de las políticas de workfare en Argentina.. Una mirada desde el concepto de reciprocidad social. In XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. III Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología. Buenos Aires.
- Delfino, A. (2011). Desempleo, transferencias monetarias y condicionalidad. Un análisis en la ciudad de Rosario, Argentina. *Revista Gaceta Laboral*, 17(1), 5-30.
- Féiz, M. (2016). Neodesarrollismo en crisis. ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina? In M. Féiz, M. García, & E. López, *Desarmando el Modelo. Desarrollo, Conflicto y Cambio Social tras una década de neodesarrollismo*. (pp. 15-36). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El colectivo.
- Féiz, M., & Pérez, P. (2007). ¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad. In J. C. Neffa & R. Boyer, *Salidas de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina* (pp. 319-352). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Fernández, J. P. (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N° 96 - CIPPEC.
- Freyssinet, J. (2007). El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI: La experiencia reciente de los países de Europa occidental. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.
- Golbert, L. (1997). La protección al desempleado: una cuestión pendiente. Centro de Estudios para el Cambio Estructural.

- Golbert, L., & Roca, E. (2010). De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales. MTEySS.
- Grondona, A. L. (2011). "Workfare" y "underclass", las singularidades de la traducción argentina. *Estudios Del Trabajo*, 41/42, 77-103.
- Grondona, A. L. (2012a). "Tradición" y "traducción": un estudio de las formas contemporáneas del gobierno de las poblaciones (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Grondona, A. L. (2012b). "Workfare" y "underclass", las singularidades de la traducción argentina. *Estudios Del Trabajo*, 41/42, 77-103.
- Hintze, S., & Costa, M. I. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. In C. Danani & S. Hintze, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990 - 2010* (pp. 153-180). Buenos Aires: UNGS.
- Irala, A. E. (2013). ¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekopora de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010. In E. Chávez Molina, *Pobreza y protección social universal* (pp. 59-80). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Isuani, A. (2012). Política social y transferencias monetarias en América Latina. *Revista de Análisis Público Universidad de Valparaíso*, 1(1), 14-41.
- Isuani, E. A. (2009). El estado de bienestar argentino: un rígido bien durable. *Politikós: estudios políticos e internacionales*, (12), 35-72.
- Jacinto, C. (1997). Políticas públicas de capacitación laboral de jóvenes. Un análisis desde las expectativas y las estrategias de los actores. Montevideo: Boletín técnico interamericano de formación profesional, nº 139-140, Montevideo, CINTERFOR/OIT,.
- Jacinto, C. (2008). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista Del Trabajo*, 4(6), 123-142.
- Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.
- Kliksberg, B., & Novacovsky, I. (2015). El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. *Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.
- Lautier, B. (2011). Políticas de redistribución y de transferencias sociales. In C. Quenan & S. Velut (Eds.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas* (pp. 254-292). Paris: Institut des Amériques, AFP.
- Lavinás, L. (2013). 21st century welfare. *New Left Review*, (84), 5-40.
- Lo Vuolo, R. (2009). Asignación por Hijo. *Serie de Análisis de Coyuntura, CIEPP*, (21), 1-25.
- Lo Vuolo, R. (2010). Las perspectivas del ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al "programa Bolsa Familia" de Brasil y a la "Asignación Universal por Hijo" de Argentina. CIEPP.
- Lozano, C., & Raffo, T. (2010). Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" en sus primeros 4 meses de implementación. Buenos Aires: Mimeo.
- Lozano, C., Raffo, T., Rameri, A., Haimovich, A., & Strachnoy, M. (2011). Actualización de la cobertura. "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social" (AUH) y "Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social" (AUE). IPYPP.
- Mazzola, R. (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- MDS. (2015). Programa Ingreso Social con Trabajo síntesis de resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos.... MDS.
- Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Free Press.
- Merlinsky, M. G. (1998). El proyecto joven: nuevas modalidades de gestión de las políticas públicas: ¿qué sucede en el corto plazo? In III jornadas internacionales Estado y sociedad: la reconstrucción de la esfera pública. Buenos Aires.
- Moreno, L., & Serrano Pascual, A. (2007). Europeización del bienestar y activación. *Revista Política Y Sociedad*, 44(2), 31-44.

- Murillo, S., Borzese, D., Ruiz, R., Aguilar, P., Grondona, A. L., Gianatelli, N., ... Alú, M. (2006). Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.
- Murray, C. (1996). Charles Murray and the Underclass: The Developing Debate. London: Hartington Fine Arts Ltd.
- Neffa, J. C. (2011). Políticas de empleo. Voces Del Fénix, 6, 74–81.
- Neffa, J. C., & Brown, B. (2011a). Políticas públicas de empleo I (1989-1999). Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.
- Neffa, J. C., & Brown, B. (2011b). Políticas públicas de empleo II (1999-2002). Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.
- Neffa, J. C., & Brown, B. (2011c). Políticas públicas de empleo III (2002-2010). Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.
- Neffa, J. C., & López, E. (2012). Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo (PIST). In J. C. Neffa, Políticas activas de empleo durante la postconvertibilidad (pp. 36–96). CEIL.
- OEA/CEPAL/OIT. (2010). Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad. OEA.
- OIT. (2012). Panorama Laboral 2012. América Latina y el Caribe. Lima: OIT.
- Oszlak, O. (1994). Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. In B. Kliksberg, El Resideño del Perfil del Estado. México: FCE.
- Palacios Sommer, O. A. (1997). Los neo-keynesianos. Documento de Trabajo N° 01/03 Universidad de León, España.
- Pautassi, L. C. (2010). El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión (p. 5). Presented at the Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones,” CEPAL-GTZ.
- Pautassi, L. C., & Zibecchi, C. (2010). La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias. Santiago de Chile: CEPAL.
- Perelmiter, L. (2012). Burocracia, Pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente. Los Polvorines, Buenos Aires.
- Pérez, P. (2001). La Reducción de Aportes Patronales ¿Estimula el empleo?. Un análisis para la Argentina durante la Convertibilidad. Ciclos de La Historia, La Economía Y La Sociedad, XI, 65–85.
- Pérez, P. (2005). Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad. In J. C. Neffa, P. Chena, M. Félix, A. Naclerio, P. Pérez, J. Salas, & F. Toledo (pp. 33–50). Buenos Aires: Trabajo y Sociedad - CEIL/PIETTE.
- Pérez, P. E., & Brown, B. (2015). ¿Una nueva protección social para un nuevo desarrollismo? Políticas sociales en la Argentina posneoliberal. Estudios Sociales Del Estado, 1(2), 94–117.
- Pessino, C. (1996). La anatomía del desempleo. Desarrollo Económico, 36, 223–262.
- PNUD. (2008). Guía para la gestión de microcréditos: Herramientas para el fortalecimiento de instituciones locales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: PNUD.
- Puello-Socarrás, J. F. (2010). Del homo oeconomicus al homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo. Otra Economía, IV(6), 181–206.
- Puello-Socarrás, J. F., & Gunturiz, M. A. (2013). ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. Política Y Cultura, (40), 29–54.
- Ragel, M. (2011). Pobreza Rural y los Programas de Transferencia Condicionadas en América Latina y el Caribe. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp.
- Roca, E. (2010). Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS. In Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el

- auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMI. (pp. 15–18). Buenos Aires.
- Roca, E. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social.*, 29–43.
- Rocha, S. (2001). *Workfare Programmes in Brazil: An Evaluation of Their Performance*. ILO.
- Romero, W. (2009). Evaluación Programa mi Familia Progresá - Estudio de percepción incluyendo procesos. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Rosas, M. E. (2008). Trabajo infantil y Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Argentina. *MTEySS*, N° 8, 57–92.
- Saga Szenker, D. (2009). Programa familias por la inclusión social un análisis comparado. Documento de Trabajo N° 71 - CIEPP.
- Samaniego, N. (2002). Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.
- Seiffer, T. (2015). Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atendimento de la “cuestión social” en Argentina? In A. Rossi, E. Fernández, & Musso, Política asistencial, programas de transferencias monetarias condicionadas y Organismos Internacionales de Crédito en América Latina y el Caribe (pp. 267 – 299). La Plata: Dynamis.
- Seiffer, T., De Luca, R., & Kornblihtt, J. (2012). Gasto social y consolidación de la sobrepoblación relativa en Venezuela durante el chavismo (1998-2010). *Revista de Estudios Sociales*, (46), 158–176.
- Singer, P. (2004). Desarrollo capitalista e desarrollo solidario. *Estudios Avanzados*, 18(51), 7–22.
- Skoufias, E. (2000). ¿Está dando buenos resultados Progresá? Documento de trabajo de IFPRI - SEDESOL, México.
- Suarez Colmenares, J. C. (2012). Dualización de los derechos de bienestar y ciudadanía y su condicionamiento al trabajo. *Zero*, (28), 50–53.
- Valencia Lomelí, E. (2008). Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates. *Annual Review of Sociology*, (34), 499–524.
- Velásquez, M. P. (2010). Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Villatoro, P. (2005). Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe. Background paper elaborado para el documento presentado por la CEPAL en el Trigésimo Primer Período de Sesiones, Manuscrito no publicado. Retrieved from http://iis7-e2.cepal.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Pablo_Villatoro.pdf
- Zalakain, J. (2006). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación Social*, 137, 45–76.

5. Anexo Metodológico

1. Sobre las fuentes de información utilizadas.
2. Sobre el cálculo de las tasas de cobertura de la Canasta Básica Alimentaria (CBA), Canasta Básica Total (CBT) y Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM) para adulto equivalente.
3. Sobre el cálculo de cobertura de los programas (perceptores/potenciales perceptores).
4. Sobre el cálculo del gasto en políticas sociales.

5.1. Sobre las fuentes de información utilizadas

En lo que respecta al estudio de las características que adopta el paradigma de activación en *América Latina* (tema desarrollado en la *primera parte* de este documento), se realizó un estudio de una selección de distintos PTMC implementados en la región. A cada uno de estos dispositivos se los analizó en función de: i. sus principales características (año de ejecución, objetivo del programa, forma de financiamiento, prestación ofrecida, cuantía de los beneficios, entre otras) ii. las contraprestaciones exigidas; y, iii. La población destinataria. La fuente principal de datos para la reconstrucción de esta información fue la base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe elaborada por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) en sus componentes: Programas de Transferencias Monetarias Condicionados y los Programas de Inclusión Laboral y Productiva. La elección de los programas estudiados se realizó a partir de su relevancia (en términos de cobertura y presupuesto ejecutado) respetando una selección que permita lograr cierta representatividad geográfica (ver cuadro 1).

Cuadro 1: PTMC analizados en la primera parte de este documento en función del país de su implementación, año de ejecución y tipología del programa

País	Programas	Año de ejecución	Tipo de PTMC
Argentina	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	2008- en adelante	PTMC tipo I
	PRIST-Argentina Trabaja	2009- en adelante	PTMC tipo I
	Programa Familias para la Inclusión Social	2005- en adelante	PTMC tipo II
	Seguro de Capacitación y empleo	2006- en adelante	PTMC tipo I
Bolivia	Mi Primer Empleo Digno	2008- en adelante	PTMC tipo I
	Bono Juancito Pinto	2006- en adelante	PTMC tipo II
Brasil	Bolsa Familia	2003- en adelante	PTMC tipo II
	Programa Crescer	2012- en adelante	PTMC tipo I
Chile	Chile Solidario	2002- en adelante	PTMC tipo II
	Más Capaz	2014- en adelante	PTMC tipo I
Colombia	Jóvenes en Acción	2001- en adelante	PTMC tipo I
Ecuador	Desnutrición Cero	2011- en adelante	PTMC tipo II
México	Prospera. Programa de Inclusión Social	2014- en adelante	PTMC tipo II
	Oportunidades (programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)	1997-2014	PTMC tipo II
Paraguay	Abrazo	2005- en adelante	PTMC tipo II
	Ñamba`apo Paraguay	2010- en adelante	PTMC tipo I
Perú	Jóvenes Productivos (ex Jóvenes a la Obra)	2011- en adelante	PTMC tipo I
Uruguay	Asignaciones Familiares	2008- en adelante	PTMC tipo II
	Uruguay Trabaja	2007- en adelante	PTMC tipo I

Fuente: elaboración propia.

Esta información fue complementada con el análisis de fuentes documentales. Principalmente se analizaron documentos informativos elaborados por las Agencias Internacionales de Desarrollo (especialmente del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo). A continuación se enuncian los distintos documentos estudiados.

Documentos producidos por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo

BID – Banco Interamericano de Desarrollo- (1998) Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza. BID.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo- (2009) Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos: Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe. BID.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo- (2012) The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did they go too far? Social Sector Social Protection and Health Division. BID.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo- (2013) Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de Programas De Transferencias Monetarias Condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia. BID.

BM – Banco Mundial- (1999) An Asset-Based Approach to Social Risk Management: A Conceptual Framework. Social Protection Discussion Paper Series (Paper N° 9926). Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2000) Active Labor Market Programas: Policy issues for East Asia. Social Protection Discussion Paper Series (Paper N° 0005). Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2000) Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. Social Protection Discussion Paper Series. Human Development Network. Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2001) Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. Lucha contra la pobreza. Ediciones Mundi-Prensa: Madrid.

BM – Banco Mundial- (2001) Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura. Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.

BM – Banco Mundial- (2001) Vulnerability: a view from different disciplines. Social Protection Discussion Paper Series (Paper N° 0115). Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2002) Criterios para evaluar las fuentes del riesgo y de la vulnerabilidad. Serie de Documentos de Discusión sobre la Protección Social (Documento N° 0218). Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2004) Can Conditional Cash Transfer Programs Improve Social Risk Management? Lessons for Education and Child Labor Outcomes. Social Protection Discussion Paper Series (Paper N° 0420). Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2006) Uninsured Risk and Asset Protection: Can Conditional Cash Transfer Programs Serve as Safety Nets? Social Protection Discussion Paper Series (Paper N° 0604). Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2008) Risk and Vulnerability Analysis in World Bank Analytic Work. Social Protection Discussion Paper Series (Paper N° 0812). Human Development Network. Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2009) Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura. Serie Panorama General. Washington, D.C.

BM – Banco Mundial- (2010) Achieving Effective Social Protection for All in Latin America and the Caribbean. From Right to Reality. Washington, D.C.

Documentos producidos por la CEPAL y OIT

CEPAL/OIT. (2014). Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe N° 10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral. Naciones Unidas.

CEPAL. (2011). Social Panorama of Latin America. Informes Anuales. Santiago de Chile: ECLAC.

CEPAL. (2005). Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras. Presented at the Seminario Internacional: “Programas de transferencias condicionadas: La experiencia de diversos países,” Brasilia: CEPAL.

OEA/CEPAL/OIT. (2010). Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad. OEA.

OIT. (2013). Panorama laboral 2013 en América Latina y el Caribe. Lima: OIT.

CEPAL. (2008). Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Por otro lado, el análisis de los PTMC implementados en Argentina durante el período 1993-1999 y 2003-2013 desarrollado en la segunda parte de este documento se realizó a partir de estudiar distintos tipos de documentos: normas (leyes, decretos y resoluciones), documentos producidos por el Estado nacional y otros documentos (documentos informativos, evaluaciones realizadas por distintos organismos estatales, materiales de divulgación destinados a promocionar las políticas, e informes anuales generales) y por actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades presidenciales y/o ministeriales en referencia a las políticas. A continuación se enumeran las distintas fuentes utilizadas según su tipología:

Normas

Decreto N° 656/02 de la Presidencia de la Nación. Creación del Programa Jefes y Jefas. Buenos Aires, 03/04/2002.

Decreto N° 1506/2004 de la Presidencia de la Nación. Prorroga la Emergencia Ocupacional Nacional y la vigencia del Programa Jefes de Hogar. Establece que los MTEySS y de MDS realicen una clasificación de los beneficiarios del citado Programa de acuerdo a las condiciones de empleabilidad. Buenos Aires, 28/10/2004.

Decreto N° 336/2006 de la Presidencia de la Nación. Crea el Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires 29/3/2006.

Decreto N° 1602/2009 de la Presidencia de la Nación. Crea la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Buenos Aires, 19/10/2008.

Decreto N° 1067/2009 de la Presidencia de la Nación. Determina la Unidad Ejecutora del Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 14/8/2009.

Decreto N° 1282/2013 de la Presidencia de la Nación. Modificación del límite máximo de ingresos para el cobro de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Buenos Aires, 29/08/2013.

Ley 24.714. Régimen de Asignaciones Familiares. 16/10/1996.

Ley Nacional de Empleo N° 24.013. Sobre la protección de los trabajadores desempleados, entre otros. Buenos Aires, 13/11/1991.

Resolución N° 312/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Reglamentación del Programa Jefes de Hogar. Buenos Aires, 16/04/2002.

Resolución N° 420/2002 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Manual Operativo del Programa Jefes de Hogar. Buenos Aires, 10/06/2002.

Resolución N° 256/2003 del Ministerio de Trabajo, Empleo, y Seguridad Social. Crea el Plan Integral para la Promoción del Empleo. Buenos Aires, 23/10/2003

Resolución N° 1375/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Creación del Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra. Buenos Aires, 13/04/2004.

Resolución N° 316/2005 de la Secretaría de Empleo. Atención a personas desocupadas o con problemas de empleo. Reglamento Operativo de la Unidad de Servicios de Empleo. Diagnóstico Institucional de Oficinas de Empleo. Buenos Aires, 6/5/2005.

Resolución N° 825/2005 del Ministerio de Desarrollo Social. Crea el Plan Familias para la Inclusión Social. Buenos Aires, 12/5/2005.

Resolución N° 192/2006 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Nuevos lineamientos para el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". Buenos Aires.

Resolución N° 648/2006 del Ministerio de Desarrollo Social. Actualiza los montos del Plan Familias para la Inclusión Social. Buenos Aires, 28/2/2006.

Resolución N° 497/2008 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Buenos Aires, 13/5/2008.

Resolución N° 1063/2009 de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sobre el Programa Jefes de Hogar. Buenos Aires, 29/9/2009

Resolución N° 1094/2009 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Crea el Programa Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales para beneficiarios de otros programas ejecutados por el ministerio. Buenos Aires, 16/11/2009.

Resolución N° 238/2009 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Incorpora incentivos para la inclusión y permanencia en acciones de terminalidad educativa y formación profesional de las y los participantes del Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires, 25/3/2009

Resolución N° 287/2009 del Ministerio de Desarrollo Social. Actualiza los montos del Plan Familias para la Inclusión Social. Buenos Aires, 13/2/2009.

Resolución N° 521/2009 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Establece un sistema "modular" y "gradual" de incentivos económicos para perceptores del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Buenos Aires, 3/6/2009.

Resolución N° 603/2009 de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Extiende la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires, 20/6/2009.

Resolución N° 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social. Crea el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 6/8/2009.

Resolución N° 3391/2009 del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 2/8/2009.

Resolución N° 4363/2009 del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 2/10/2009.

Resolución N° 2476/2010 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Adecuación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra". Buenos Aires, 03/05/2010.

Resolución N° 4697/2010 del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 5/8/2010.

Resolución N° 5546/2010 del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 1/11/2010

Resolución N° 6756/2010 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 15/9/2010.

Resolución N° 3/2011 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Prorroga la vigencia del Programa de Empleo Comunitario. Buenos Aires, 21/12/2011.

Resolución N° 124/2011 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sobre el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades para el Empleo y el Programa de Empleo Comunitario. Buenos Aires, 15/2/2011.

Resolución N° 1360/2011 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Extiende el Seguro de Capacitación y Empleo al Programa “Teletrabajo a partir de los 45 años. Un nuevo desafío”. Buenos Aires, 8/11/2011.

Resolución N° 1423/2011 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Extiende la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires, 14/11/2011.

Resolución N° 1504/2011 de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Extiende la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires, 27/6/2013.

Resolución N° 1100/2012 de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Sobre el Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires, 18/6/2012.

Resolución N° 1499/2012 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Pauta un incentivo por producción y presentismo para cooperativistas del Programa de Ingreso Social con Trabajo. Buenos Aires, 28/2/2012.

Resolución N° 331/2013 de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Extiende la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires, 29/4/2013.

Resolución N° 435/2013 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Establece plazos de permanencia en el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Buenos Aires, 21/5/2013.

Resolución N° 1033/2013 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Extiende la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo. Buenos Aires, 21/10/2013.

Resolución N° 2176/2013 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Crea la línea programática Ellas Hacen a los lineamientos del Programa de Ingreso Social con Trabajo- “Argentina Trabaja”. Buenos Aires, 14/3/2013.

Resolución N° 7921/2013 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Incorpora las acciones de acondicionamiento y adecuación de los establecimientos educativos e instituciones hospitalarias al Programa de Ingreso Social con Trabajo en los territorios donde se implemente el programa. Buenos Aires, 15/6/2013.

Documentos producidos por el Estado nacional

ANSeS (2011) Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. Una política de Inclusión para los más vulnerables. Observatorio de la Seguridad Social, ANSeS.

ANSeS (2012) La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos. Observatorio de la Seguridad Social, ANSeS.

MDS (2007) *La bisagra: políticas sociales en acción*. Autora: Alicia Kirchner. Recuperado el 20 de febrero de 2014 desde www.desarrollosocial.gov.ar.

MDS (2014) Programa Ingreso Social con Trabajo. Síntesis de resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos... Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gov.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf> (Visitado 13/2/2016).

MDS (s/f-a) Informe sobre el Programa Familias para la Inclusión Social. Disponible en http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno_20-7-20092.htm (última visita 14/08/2016)

MDS (s/f-b) Subsecretaría de Organización de Ingresos Sociales. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano. Comisión del Microcrédito. Delimitación de la Población Meta del Programa Nacional del Microcrédito. Serie Cuadrenos de Trabajo N° 1.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2009). Secretaría de Política Económica. Subsecretaría de Programación Económica. Dirección Nacional de Programación Macroeconómica. Nota técnica N° 23. La Asignación Universal por Hijo. Nota Técnica Perteneiente al Informe Económico N° 70 del Cuarto Trimestre de 2009.

Ministerio de Educación de la Nación (2013) Asignación Universal por Hijo. Situación actual. Principales conceptos y datos actualizados. Autor: Jaime Perczyk Secretario de educación.

MTEySS y OIT (2011) Aportes a las políticas activas de empleo en la Argentina Informe final del Programa AREA.

MTEySS y OIT (2011) Más y Mejor Trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo argentina 2003-2010 sistematización y análisis integrado.

Otros documentos

Deibe, Enrique (2008) Políticas de empleo para la inclusión *Revista de Trabajo*, año 4, n° 6, pp. 201-211.

Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires (s/f). Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. La mirada de los participantes. Visión Preliminar.

MTEySS (s/f) - Cursos para talleristas del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Manual del Participante.

Roca, Emilia (2010) Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMI. Buenos Aires, noviembre de 2010.

Roca, Emilia (2011) Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. *Revista Debate Público*. Reflexiones de Trabajo Social. Pp. 29-43.

Golbert, Laura y Roca, Emilia (2010) *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social: Buenos Aires.

Actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades presidenciales y/o ministeriales en referencia a las políticas

(CFK, 2008) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en la presentación de Plan de capacitación y empleo de jóvenes trabajadores. 10/1/2008.

(CFK, 2008) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández, en el acto de presentación del programa "jóvenes por más y mejor trabajo" en Gregorio de Laferrere, La Matanza. 12/11/2008 -Disponible en <http://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/20213-blank-90505519> (última visita 13/20/2016).

(CFK, 2009a) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de lanzamiento del Plan Ingreso Social con Trabajo. 14/8/2009. Disponible en

<http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/21305-blank-42382375> (visitado 19/6/2012).

(CFK, 2009b) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de firma del convenio de cooperación del programa de asistencia universal por hijo, de Mendoza, Salta, Jujuy, Catamarca, Tucumán y La Rioja, en el salón de las mujeres argentinas, casa de gobierno. 11/11/2009. Disponible en <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/21588> (visitado 19/6/2012).

(CFK, 2009c) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de firma de nuevo convenio de cooperación de la Asignación Familiar por Hijo, de la ANSeS, con las provincias patagónicas; La Pampa y San Juan, en el salón de las mujeres del bicentenario, casa de gobierno. 12/11/2009.

(CFK, 2009d) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de adjudicación de créditos de consumo, destinados al programa de Asignación Familiar por Hijo, en el salón de las mujeres argentinas del bicentenario, casa rosada. 2/12/2009.

(CFK, 2009e) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de entrega de las primeras tarjetas de Asignación Universal por Hijo en el centro educativo Huracán de San Justo. 3/12/2009.

(CFK, 2009f) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de firma del convenio de cooperación en el marco de la Asignación Universal por Hijo de la ANSeS, en el salón de las mujeres argentinas, de la casa de gobierno. 9/11/2009.

(CFK, 2009g) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en la presentación de la Ley de Promoción de Jóvenes Emprendedores. 22/7/2009.

(CFK, 2011) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en la presentación de programas destinados a jóvenes. 12/5/2011.

(CFK, 2012) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández "La Presidenta anunció un aumento" para los cooperativistas de Argentina Trabaja". 28/02/2012. Video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=068qyBue-7g> (último acceso 22/06/15)

(CFK, 2013) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en un acto de anuncios en políticas sociales (lanzamiento del Ellas Hacen). Tecnópolis, Villa Martelli, Provincia de Buenos Aires. 13/3/2013. Disponible en <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/26386-acto-de-anuncios-en-politicas-sociales-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>. (Visitado, 13/6/2014)

(CFK, 2014) Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández De Kirchner en un acto de anuncios de desarrollo social y salud, desde Tecnópolis, Villa Martelli, Partido Vicente López, Provincia de Buenos Aires. 15/10/2014.

(Tomada s/f) Discurso del señor ministro de trabajo empleo y seguridad social de La Republica Argentina, Dr. Carlos A. Tomada - Mesa redonda de alto nivel sobre el empleo y las relaciones laborales. Disponible en <https://www.oecd.org/corporate/mne/41123374.pdf> (última visita 13/20/2016).

(Tomada, 2009) Discurso del señor ministro de trabajo, empleo y seguridad social de la argentina Dr. Carlos Tomada ante el plenario de la 98° conferencia. 17/6/2009 - Ginebra, Suiza

5.2. Sobre el cálculo de las tasas de cobertura de la CBA, CBT y SMVyM para adulto equivalente y familia tipo

a) Determinación de los valores que asume el ingreso del programa

La primera dificultad para realizar el cálculo propuesto surge al determinar el ingreso mensual que perciben los perceptores para cada programa. Esto se debe a que el ingreso varía en función de las actividades (contraprestaciones) que éstos realizan y, en algunos casos, al sistema de alícuotas decrecientes. En este sentido, para enfrentar esta primera dificultad se optó por realizar el cálculo sobre el mayor ingreso regular que perciben las personas participantes. Entiendo por ingreso regular al monto que se percibe por realizar las contraprestaciones obligatorias de los programas más alguna de carácter optativo. Para cada programa los cálculos se realizaron para el mes y año en que se implementa el dispositivo. Además, con la intención de poder comparar la cobertura de los programas implementados - y su variación - en distintos momentos del mismo periodo (postconvertibilidad) el cálculo de cobertura de cada dispositivo se realiza para el momento del lanzamiento del programa y para el año 2013. De este modo se determinó:

Programas década del 90

- Para el PIT: \$ 300 (1993)
- Para PARP-PJ: \$ 150 (1993)
- Para el Plan Trabajar: \$200 (1995)

Postconvertibilidad

- Para el PjyJHD se tomó el mismo monto para el cálculo de 2002 y de 2013 ya que el programa no sufre actualizaciones en sus cuantías: \$150 por familia (no discrimina por cantidad de hijos en el hogar).
- Para el SCyE un monto de \$225 (marzo de 2006) y de \$350 para el cálculo de 2013 (el monto del programa se actualiza en 2012).
- Para el *Plan Familias* un monto de \$150 (mayo de 2005) que es el estipulado según Res. MDS 825/05 para familias con 3 menores a cargo -ver a continuación la construcción de las familias-. Para el año 2013 se toma la actualización realizada en el año 2009 (Res. MDS 287/2009) que fija un monto de \$245 mensuales para una familia con 3 hijos a cargo.
- En el caso del *PRIST-Argentina Trabaja*, se toma el valor transferido a los perceptores: \$1200 (agosto de 2009); los capataces cobran un ingreso diferencial - \$2200 en el año 2009-. Para el año 2013, el cálculo se realizó sobre los \$1200 que el programa continuaba ofreciendo, al que se le sumó el premio por presentismo y productividad (\$350 y \$450 respectivamente) anunciados en febrero de 2012, ya que se consideran a estos premios como la forma de actualizar el estipendio.

- El valor del *PRIST-Ellas Hacen* para el año 2013 es de \$2000. En su cálculo se incluye el monto regular percibido (1200) más el premio por presentismo y productividad (350 y 450 pesos respectivamente).
- Para el *PJMyMT* un monto de \$450 para ambos periodos (mayo 2008 - 2013) ya que no sufre aumentos, solo algunos en forma de premios a la conclusión de etapas o módulos educativos.
 - En el caso de la *AUH* se calculó \$180 (octubre de 2009) por cada niños que integra la familia y, \$460 por niño para 2013.
 - El PMO no se incluye en este cálculo ya que la transferencia de ingresos no se realizaba a cada perceptor individualmente sino por proyecto productivo.

En relación a la determinación de las *cuantías en dólares*, en todos los casos se utilizó el tipo de cambio del Banco Central de la República Argentina para el día, mes y año en que se publicó la creación de cada programa.

Cuadro 2: Montos otorgados por programa en el año de su surgimiento (monto inicial) y en 2013 en pesos corrientes y en dólares.

Programa	Año Base	Monto inicial	Monto 2013	Valor Dólar	Monto inicial en US\$
PIT	1993	300	-	1	300
Trabajar	1993	200	-	1	200
PARP-PJ	1995	150	-	1	150
Plan Familias	may-05	Entre 100 y 200	Entre 155 y 380	2,9040 - 02/5/05	Entre 34,4 y 68,9
PRIST-AT	ago-09	1200	2000	3,8272 - 03/8/09	313,55
PRIST- Ellas Hacen	mar-13	2000	2000	5,0843 - 14/3/13	393,37
PJyJHD	abr-02	150	150	0,34 - 01/04/02	51
SCyE	mar-06	225	350	3,0698 - 1/3/06	73,29
PJMyMT	may-08	450	450	3,1683 - 2/5/08	142,03
AUH	oct-09	\$180 /niño y \$720/ hijo discapacitado	\$ 460/niño y \$ 1500/ hijo discapacitado	3,820 - 29/10/09	Entre 57,12 y 188,5

Fuente: elaboración propia.

b) Determinación de los valores de la CBA, de la CBT y del SMVyM

- Para el *periodo 1993-2002* el valor de la CBA y CBT se extrajo de Arakaki (2011) quien elaboró el cálculo de las mismas a partir de los datos generados por INDEC para ese período.
- Para el *periodo 2003-2013*, el valor de ambas tasas se extrajo del cálculo realizado por el Centro de Estudios Económicos y Sociales (CESO) en el Informe Económico Especial Nro II publicado en abril de 2014 (disponible en http://www.ceso.com.ar/sites/default/files/ceso_pobreza.pdf (visitado 02/06/2014)). La particularidad del cálculo elegido se basa en un empalme de ambas canastas calculadas con el IPC-INDEC y el IPC-7 provincias a partir del año 2005. Como

remarcan quienes realizaron el informe, este método permite mejorar la estimación de las canastas que podrían hacerse desde el IPC publicado por INDEC ya que se presume que subestima la tasa de inflación.

- El valor del SMVyM para ambos períodos se calculó en función al mes y año en el que se lanzaron los programas. Los montos utilizados son los que se determina en el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, publicados por el MTEySS (disponibles en <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/bel/belDisplayCuadro.asp?idCuadro=25&idSubseccion=2> - - visitado 02/06/2014).

Para el cálculo de la CBA y CBT del hogar se utilizó la tabla de equivalencias que presenta el INDEC y que puede consultarse en: http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=84. (Visitado 02/06/2014).

A partir de los datos obtenidos se realizó un ratio entre el ingreso del programa y el valor de la CBA, CBT y SMVyM.

c) Cálculo de las tasas de cobertura de la CBA, CBT y SMVyM para una familia

El cálculo de cobertura sobre la CBA y la CBT se realizó en función de una familia con dos integrantes adultos (un varón y una mujer) y 3 menores de 18 años. Esta decisión se tomó en función a que varios programas transfieren ingresos a familias con niños a cargo (Plan Jefes y Jefas, Plan Familias, PRIST-Ellas Hacen y AUH) y el PRIST-Ellas Hacen tiene como condicionalidad que el hogar esté integrado por al menos 3 menores. El cálculo hecho de este modo para todos los dispositivos permite que los valores obtenidos sean comparables entre sí. Sin embargo, el PRIST-Ellas Hacen también cuenta con la particularidad de ser un programa para familias monoparentales, esta excepción se mantiene en el cálculo realizado. Así, quedan constituidas dos tipos de familias de características similares:

Cuadro 3: integrantes de las familias y valor del adulto equivalente (AE) que corresponde según sexo y edad.

Familia tipo		Familia PRIST -Ellas Hacen	
Integrante	Valor adulto equivalente	Integrante	Valor adulto equivalente
1 adulto varón	1	1 adulto mujer	0,74
1 adulto mujer	0,74	1 niño/a de 3 años	0,56
1 niño/a de 3 años	0,56	1 niño/a - 7/9 años	0,72
1 niño/a - 7/9 años	0,72	1 niño - 13/15 años	0,96
1 niña - 13/17 años	0,79		
Canasta Básica	3,81	Canasta Básica	2,98

Fuente: elaboración propia en base a tabla de equivalencias - INDEC.

Por último, las beneficiarias del PRIST-Ellas Hacen también cuentan con la particularidad de que los/las menores que componen el hogar cobran la AUH. Una evaluación del perfil de las receptoras de este programa realizado por el MDS muestra que el 88,73% recibe otra prestación por parte del Estado además de la que otorga el programa y que éstas están principalmente vinculadas a la AUH. Sin embargo, para mantener el criterio comparativo, el cálculo que se presenta en la segunda parte de este documento no contempla esta situación. Sin embargo, a continuación se presenta el cálculo realizado contemplando los ingresos de la AUH (c/AUH) y sin ellos (s/AUH).

d) Resultados

Cuadro 4: cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para familia tipo en cada año base.

Programa	Año Base	CBA (AE)	CBT (AE)	SMVyM (\$ Ars)	CB Flia	CBA Flia	CBT Flia	Monto inicial	% CBA	% CBT	% SMVyM
PIT	1993	62,44	137,99	200	3,81	238	526	300	126%	57%	150%
Trabajar	1993	66,12	154,71	200	3,81	252	589	200	79%	34%	100%
PARP-PJ	1995	62,44	137,99	200	3,81	238	526	150	63%	29%	75%
Plan Familias	may-05	111,36	247,56	510	3,81	424	943	150	35%	16%	29%
PRIST-AT	ago-09	224,13	461,95	1.400	3,81	854	1760	1200	141%	68%	86%
PRIST- Ellas Hacen s/ AUH	mar-13	509,52	978,66	2875	2,98	1518	2916	2000	132%	69%	70%
PRIST- Ellas Hacen c/AUH	mar-13	509,52	978,66	2875	2,98	1518	2916	3380	223%	116%	118%
PJyJHD	abr-02	81,76	193,77	200	3,81	312	738	150	48%	20%	75%
SCyE	mar-06	121,66	264,91	630	3,81	464	1009	225	49%	22%	36%
PJMyMT	may-08	194,27	388,75	980	3,81	740	1481	450	61%	30%	46%
AUH	oct-09	235,26	481,58	1.440	3,81	896	1835	540	60%	29%	38%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 5: cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para un adulto equivalente según cada año base.

Programa	Año Base	CBA	CBT	Monto inicial	% CBA	% CBT
PIT	1993	62,44	137,99	300	480%	217%
Trabajar	1993	66,12	154,71	200	302%	129%
PARP-PJ	1995	62,44	137,99	150	240%	109%
PRIST-AT	ago-09	224,13	461,95	1200	535%	260%
SCyE	mar-06	121,66	264,91	225	185%	85%
PJMyMT	may-08	194,27	388,75	450	232%	116%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 6: cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para familia tipo - año 2013.

Programa	CBA (adulto equivalente)	CBT (adulto equivalente)	SMVyM (Ars) 01/02/13	CB Flia	CBA Flia	CBT Flia	Monto 2013	% CBA	% CBT	% SMVyM
Plan Familias	509,52	978,66	2.875	3,81	1941	3729	245	13%	7%	9%
PRIST-AT	509,52	978,66	2.875	3,81	1941	3729	2000	103%	54%	70%
PRIST- Ellas Hacen S/ AUH	509,52	978,66	2.875	2,98	1518	2916	2000	132%	69%	70%
PRIST- Ellas Hacen c/AUH	509,52	978,66	2.875	2,98	1518	2916	3380	223%	116%	118%
PJyJHD	509,52	978,66	2.875	3,81	1941	3729	150	8%	4%	5%
SCyE	509,52	978,66	2.875	3,81	1941	3729	350	18%	9%	12%
PJMyMT	509,52	978,66	2.875	3,81	1941	3729	450	23%	12%	16%
AUH	509,52	978,66	2.875	3,81	1941	3729	1380	71%	37%	48%

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 7: cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para familia tipo en cada año base y 2013.

Programa	Año	Monto (\$ ctes)	% CBA	% CBT	% del SMVyM	Beneficio otorgado (U\$S)
PIT	1993	300	126%	57%	150%	300
PARP-PJ	1993	150	79%	34%	100%	150
Trabajar	1995	200	63%	29%	75%	200
Programa Familias	may-05	entre \$100 y \$200	35%	16%	29%	Entre u\$s 34,4 y u\$s 68,9
	2013	entre \$155 y \$380	13%	7%	9%	-
	Variación	-	- 20 pp.	- 11 pp.	- 20 pp.	-
PRIST- Argentina Trabajo	ago-09	\$ 1.200	141%	68%	86%	u\$s 312
	2013	\$ 2.000	103%	54%	70%	-
	Variación	-	- 38 pp.	- 14 pp.	- 16 pp.	-
PRIST- Ellas Hacen	mar-13	\$ 2.000	132%	69%	70%	u\$s 400
PJyJHD	abr-02	\$ 150	48%	20%	75%	u\$s 51
	2013	\$ 150	8%	4%	5%	-
	Variación	-	- 40 pp.	- 16 pp.	- 70 pp.	-
SCyE	mar-06	\$ 225	49%	22%	36%	u\$s 74
	2013	\$ 350	18%	9%	12%	-
	Variación	-	- 31 pp.	-13 pp.	-24 pp.	-
PJMMyMT	may-08	\$ 450	61%	30%	46%	u\$s 144
	2013	\$ 450	23%	12%	16%	-
	Var	-	- 38 pp.	-18 pp.	- 30 pp.	-
AUH	oct-09	\$180 /niño	60%	29%	38%	u\$s 93,6
	2013	\$ 460/niño	71%	37%	48%	-
	Variación	-	+11 pp.	+8 pp.	+10 pp.	-

Fuente: elaboración propia.

5.3. Sobre el cálculo de cobertura de los programas (perceptores/potenciales perceptores)

a) Determinación de la cantidad de perceptores por programa y año

Una de las mayores dificultades para el trabajo con programas sociales desde una perspectiva cuantitativa se vincula con la poca información disponible o con su fragmentación. Por este motivo, para poder abordar cuantitativamente a los distintos programas que este proceso investigativo se dispuso estudiar, tuve que reconstruir los datos apelando a una diversidad de fuentes.

En lo que respecta a la información de los **programas ejecutados por el MTEySS**, uno de los principales insumos utilizados fueron los documentos elaborados en el año 2011 en co-autoría con el Dr. Neffa. Estos documentos fueron la culminación de un relevamiento exhaustivo de los programas implementados por este ministerio que abordó tres períodos distintos: 1989-1999 (Neffa & Brown, 2011a); 2000-2003 (Neffa & Brown, 2011b); y 2003-2012 (Neffa & Brown, 2011c). El último de estos documentos, fue actualizado en el año 2014 dando lugar a una cuarta publicación (Bantar, Brown, & Neffa, 2015) que también se utilizó como insumo. Estos documentos fueron una de las principales fuentes empleadas para el estudio de los períodos 1989-1999 y 2003-2013. Mientras tanto, la información de los *programas implementados por el MDS y ANSeS* se encuentra más fragmentada y poco sistematizada por lo que se utilizaron distintas fuentes para su reconstrucción. A continuación se presentan distintos cuadros en los que se establece cuál fue la fuente utilizada según el programa del que se trate.

Cuadro 8: Programas ejecutados durante los 90 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre la cantidad de perceptores.

Programa	Período	Fuente	Comentarios
PIT	(1993-1994)	Neffa y Brown, 2011a	Los datos disponibles muestran que en total hubo 132043 perceptores en 1993-1994; el cálculo por año se realizó en función del presupuesto ejecutado/año.
PRIDIS	(1994)	Neffa y Brown, 2011a	Sin datos para 1995 y 1996.
PROEDIS	(1993-1996)	Neffa y Brown, 2011a	-
PROCOPA	(1994)	Neffa y Brown, 2011a	Sin datos para 1995.
PROAS	(1995)	Neffa y Brown, 2011a	Sin datos para 1996 y 1997.
PRONAPAS	(1994-1996)	Neffa y Brown, 2011a	Los datos disponibles muestran que en total hubo 22.504 perceptores en 1994-1996; el cálculo por año se realizó en función del presupuesto ejecutado/año.
PEP-PyME	(1994-1997)	Neffa y Brown, 2011a	Sin datos para 1998.
Preno	(1995-1996)	Neffa y Brown, 2011a	Los datos disponibles muestran que en total hubo 21.759 perceptores en 1995-1996; el cálculo por año se realizó en función del presupuesto ejecutado/año. S/d para 1997-1998
Asisitir	(1995-1996)	Neffa y Brown, 2011a	Los datos disponibles muestran que en total hubo 11.292 perceptores en 1995-1996; el cálculo por año se realizó en función del presupuesto ejecutado/año. S/d para 1997-1998.
PARP - Proyecto Joven	(1995 y 1997-1999)	Neffa y Brown, 2011a	Sin datos para 1996.
PARP – Proy. Micro e Imagen	Sin datos	-	-
Programa Trabajar	(1997-1999)	Neffa y Brown, 2011a	Sin datos para 1996.
Progr. de Servicios Comunitarios	(1996-1999)	Neffa y Brown, 2011a	Los datos disponibles muestran que en total hubo 150.000 perceptores en 1996-1999; el cálculo por año se realizó en función del presupuesto ejecutado/año.
Acciones especiales de empleo	(1997-1999)	Neffa y Brown, 2011a	-
Proempleo	Sin datos	-	-
Prog. de Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad	Sin datos	-	-

Fuente: elaboración propia

Cuadro 9: Cantidad de perceptores por programa - período 1993-1999

Año	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio anual
PIT	62060	69983						66.022
PRIDIS		1117	s/d	s/d				1.117
PROEDIS	86	1196	1253	31				642
PROCOPA		3525	s/d					3.525
PROAS			57410	s/d	s/d			57.410
PRONAPAS		1708	20742	54				7.501
PEP-PyME		4693	15466	35853	3883	s/d		14.974
Preno			19377	2382				10.880
Asisitir			5120	6172	s/d	s/d		2.823
PARP - Proyecto Joven			6929	s/d	12322	5505	4255	7.253
PARP - Proyecto Micro e Imagen			s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Programa Trabajar				s/d	335430	165197	106269	202.299
Programa de Servicios Comunitarios				12762	47493	32072	57673	37.500
Acciones especiales de empleo					11768	15100	7706	11.525
Proempleo					s/d	s/d	s/d	s/d
Prog. de Capacitación Laboral para Sector o Rama de Actividad						s/d	s/d	s/d
Total por año	62.146	82.222	126.297	57.255	410.896	217.874	175.903	161799

Fuente: elaboración propia en base a Neffa y Brown, 2011

Cuadro 10: Programas ejecutados durante la postconvertibilidad según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre la cantidad de perceptores.

Programa	Período	Fuente	Comentarios
PJyJHD	(2002-2012)	Neffa y Brown, 2011c; Bantar, Brown y Neffa, 2015;	-
Plan Mayores	(2003-2012)	Bantar, Brown y Neffa, 2015.	-
Programa de Empleo Comunitario	(2003-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015.	-
PEC Discapacidad	(2011-2012)	Bantar, Brown y Neffa, 2015.	-
Programa Promover	(2011-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015.	-
SCyE	(2006-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011c	-
JMyMT	(2008-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011c	-
Repro	(2004-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
DEL	(2004-2010)	Neffa y Brown, 2011c	Los datos que corresponden a 2010 abarcan únicamente el período enero-Junio.
Interzafra y otros prog. estacionales	(2004-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
Manos a la obra	Sin datos	-	-
Plan Familias	(2003-2005)	Cruces, Epele y Guardia, 2008	Sin datos para 2010-2013.
	(2006-2009)	Saga Szenker, 2009	
PRIST - Argentina Trabaja	(2009)	Neffa & López, 2012	Para el período 2011-2013, los datos especifican el impacto sobre las flias. Por lo tanto, se calculó el ratio entre personas beneficiadas por el programa y personas por hogar (3.87).
	(2010)	Fernández, 2012	
	(2011-2013)	MDS, 2015	
PRIST - Ellas hacen	(2013)	MDS, 2015	Los datos especifican el impacto sobre las flias. Por lo tanto, se calculó el ratio entre personas beneficiadas por el programa y personas por hogar (5.5).
AUH	(2009-2011)	Roca, 2011	-
	(2012-2013)	Kliksberg & Novacovsky, 2015	

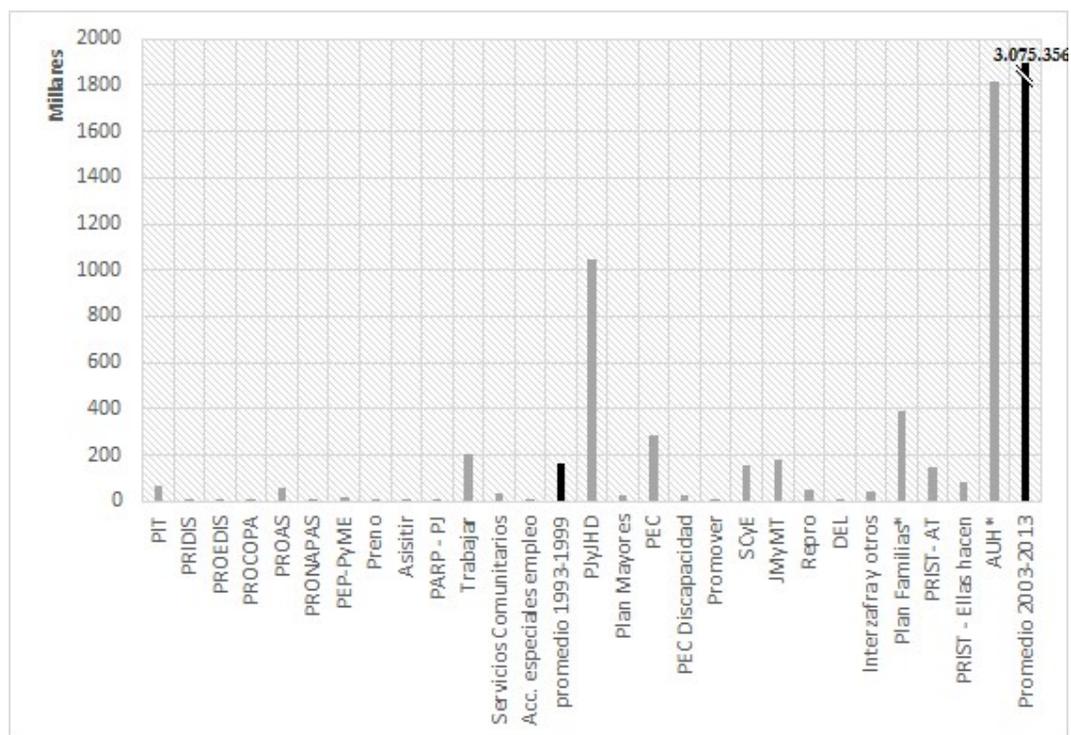
Fuente: elaboración propia

Cuadro 11: Cantidad de perceptores por programa - período 2003-2013

Programa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio anual
PJyJHD	209526 5	184459 0	161549 1	145212 1	110764 9	749019	500354	93922	13689	533		947.263
Plan Mayores	70506	71057	58191	52241	29427	4277	1760	813	465	213		28.895
Programa de Empleo Comunitario	10	260762	303975	286370	297765	429651	585956	508938	295184	65645	80417	283.152
PEC Discapacidad									27923	17618		22.771
Programa PROMOVER									781	9079	15026	8.295
SCyE				20803	75254	103063	133794	247256	263122	226920	166471	154.585
JMyMT						9526	75245	124724	317725	286660	259904	178.964
Repro		6973	6768	7950	12853	16910	143653	123168	82359	41986	37951	48.057
DEL		1227	1190	6700	4412	3082	1849	405				2.695
Interzafra y otros Prog. Estacionales		13929	18847	22103	22116	31736	66340	56190	64831	62861	71001	42.995
Plan Familias (cantidad de familias)	231421	218538	243449	371291	472278	548861	632538	s/d	s/d	s/d	s/d	388.339
Plan Familias (cantidad de niños/as)				115763 9	174227 5	201206 6	210927 5	s/d	s/d	s/d	s/d	1.755.314
PRIST- Argentina Trabaja							7373	157089	189319	201068	205939	152.158
PRIST - Ellas hacen											71958	80.474
Manos a la obra	s/d	s/d										
AUH (cantidad de familias)							182112 1	183308 5	186122 9	179743 7	177741 0	1.818.056
AUH (cantidad de niños/as)							336617 1	348935 0	351129 4	339094 8	335316 6	3.422.186
Total por año	239720 2	241707 6	224791 1	337721 8	376402 9	390819 1	396998 3	314559 0	311662 7	278197 7	270310 8	3.075.356

Fuente: elaboración propia en base a Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011c; Cruces, Epele, & Guardia, 2008; Saga Szenker, 2009; Neffa & López, 2012; Fernández, 2012; MDS, 2015; Roca, 2011; Kliksberg & Novacovsky, 2015.

Gráfico 1: Promedio anual de perceptores por programa - período 1993-1999 y 2003-2013



* Cantidad de familias que reciben el beneficio

Fuente: elaboración propia en base a Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011a y 2011c; Cruces, Epele y Guardia, 2008; Saga Szenker, 2009; López, 2012; CIPPEC, 2012; MDS, 2015; Roca, 2011; Liksberg y Novacovsky, 2015.

b) Determinación de los potenciales perceptores

En lo que respecta a la determinación de la cantidad de posibles perceptores, el cálculo se realizó a partir de la base de microdatos que presenta la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), producida por el Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC). El procesamiento de esta información se realizó en IBM SPSS Statistics 20. Debido a la amplitud del periodo estudiado (1993-1999 y 2003-2013) se trabajó con las bases de la EPH puntual para el periodo 1993-1997; con la base usuaria ampliada de la EPH para los años 1998-1999 y, finalmente, con la EPH continua para la etapa de la postconvertibilidad (2003-2013).

Para poder trabajar con información que sea comparable y teniendo en cuenta que cada una de las bases utilizadas para los tres sub-periodos (1993-1997; 1998-1999; 2003-2013) está integrada por distinta cantidad de aglomerados, se trabajó en todos los casos con Gran Buenos Aires. Si bien el resultado obtenido no es representativo para el conjunto de los aglomerados urbanos el país, la evolución de las variables aquí seleccionadas pueden comprenderse como una tendencia para el resto de las regiones del país.

El recorte de los potenciales beneficiarios respetó la mayor cantidad de características comunes que se requieren para ingresar a los distintos programas. De este modo, se seleccionó como potenciales perceptores a todas aquellas personas que cumplan concomitantemente con las siguientes características:

- Perfil de la población: se trabajó con jóvenes y adultos (entre 18 y 60 años) de ambos sexos.

- Estado: desocupados o inactivos

- Categoría ocupacional: se incluyó a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares sin remuneración.

- Nivel de ingresos: se seleccionó a aquellas personas que tengan un ingreso que fluctúen entre el primer y el cuarto decil. Esta decisión se tomó ya que en diversas encuestas realizadas por el MDS o el MTEySS muestran que los beneficiarios integran hogares que se encuentran dentro este rango de ingresos.

- Nivel de instrucción: se seleccionó a aquellas personas que poseen un nivel educativo igual o inferior a secundario incompleto o que haya reportado al momento de la encuesta no tener instrucción.

Para cada año se calculó el % de la población total que cumple con las características para ser potencial beneficiario. Esta tasa se expresó como número índice para contraponer su evolución con la de cantidad de beneficiarios efectivos.

5.4. Sobre el cálculo del gasto en políticas sociales

a) Sobre el Gasto Público Social

El cálculo del gasto público consolidado según función o finalidad del gasto se realizó a partir de los datos suministrados para el período 1980-2009 por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica. A continuación se presentan los datos utilizados para la construcción de los gráficos 1 y 2 que se presentan en la segunda parte de este documento.

Cuadro 12: Gasto público consolidado según función/finalidad del gasto en % PIB para 1980-2009 (utilizado para la construcción del gráfico 1 – segunda parte del documento)

FINALIDAD / FUNCION	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Funcionamiento del Estado	5,37	5,24	4,35	4,27	3,86	4,31	5,11	5,54	5,24	4,69	4,92	5,80	6,08	6,18	6,31
Gasto Público Social	14,51	14,89	10,89	11,42	12,97	14,95	17,24	18,68	16,68	16,61	18,57	19,61	19,81	20,29	21,02
Gasto Público en Serv. Económicos	6,86	6,48	6,69	6,92	6,69	7,02	6,97	7,71	8,00	7,59	5,31	3,63	3,10	3,40	2,75
Servicios de Deuda Publica	2,31	4,73	6,11	3,31	3,07	3,68	2,83	2,71	2,26	2,82	1,57	1,99	2,51	1,85	1,75
FINALIDAD / FUNCION	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
Funcionamiento del Estado	6,25	5,87	5,65	5,89	6,75	6,30	6,43	5,52	5,44	5,54	5,86	5,91	6,17	6,32	7,21
Gasto Público Social	21,23	20,11	19,81	20,12	21,80	21,43	22,17	19,67	19,13	18,89	19,95	20,81	22,88	23,98	27,78
Gasto Público en Serv. Económicos	2,75	2,35	2,20	2,23	2,08	1,75	1,73	1,37	2,40	2,55	3,51	3,68	4,52	5,63	5,61
Servicios de Deuda Publica	2,24	2,21	2,67	2,69	3,56	4,26	5,32	2,63	2,40	1,70	2,64	2,22	2,44	2,37	2,59

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

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Cuadro 13: Composición del Gasto Público Social según función/finalidad del gasto en \$ corrientes y % para años seleccionados (utilizado para la construcción del gráfico 2 – segunda parte de este documento)

GPS según Función (\$ corrientes)	1980	1990	1995	1999	2003	2005	2007	2009*
GPS Total	0,618	12.082	54.779	61.814	71.923	106.147	185.870	318.265
Educación, cultura y ciencia y técnica	0,127	2.287	11.144	13.979	15.347	25.368	44.704	76.491
Salud	0,135	2.738	12.815	14.608	15.980	23.717	38.865	71.152
Agua potable y alcantarillado	0,010	93	623	411	452	752	2.427	5.050
Vivienda y urbanismo	0,033	461	1.115	1.249	1.147	3.524	5.416	7.238
Promoción y asistencia social	0,031	573	2.631	3.847	5.310	8.913	14.589	25.517
Previsión social	0,221	5.161	21.618	22.355	24.654	32.570	64.258	109.015
Trabajo	0,034	256	2.485	2.751	6.382	6.974	8.334	12.835
Otros servicios urbanos	0,026	513	2.348	2.614	2.652	4.328	7.278	10.969
Composición del GPS según función (% GPS)	1980	1990	1995	1999	2003	2005	2007	2009*
Educación, cultura y ciencia y técnica	21%	19%	20%	23%	21%	24%	24%	24%
Salud	22%	23%	23%	24%	22%	22%	21%	22%
Agua potable y alcantarillado	2%	1%	1%	1%	1%	1%	1%	2%
Vivienda y urbanismo	5%	4%	2%	2%	2%	3%	3%	2%
Promoción y asistencia social	5%	5%	5%	6%	7%	8%	8%	8%
Previsión social	36%	43%	39%	36%	34%	31%	35%	34%
Trabajo	5%	2%	5%	4%	9%	7%	4%	4%
Otros servicios urbanos	4%	4%	4%	4%	4%	4%	4%	3%

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

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

b) Sobre el cálculo del presupuesto ejecutado por programa y por año

La reconstrucción de los datos sobre el gasto en PTMC se realizó a partir de una diversidad de fuentes. En los cuadros que se exponen a continuación, se detalla la fuente que se utilizó para construir el dato del gasto de cada uno de los programas estudiados. En lo que respecta al cálculo en precios constantes, éste se realizó a partir de deflactar el gasto en pesos corrientes a partir tres tipos de Índices de Precios al Consumidor (IPC). Para el periodo 1993-2005 se deflactó con el IPC-INDEC; para el periodo 2005-2011 con IPC-CENDA; y, finalmente, el IPC-Congreso se utilizó para los años 2012 y 2013. La necesidad de utilizar distintos IPC al oficial se basa en la presunción de que INDEC subestima la tasa de inflación a partir de 2005.

Cuadro 14: Programas ejecutados durante los 90 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre el presupuesto ejecutado por programa.

Programa	Período	Fuente			Comentarios
PIT	(1993-1994)	Neffa 2011a	y	Brown,	-
PRIDIS	(1994)	Neffa 2011a	y	Brown,	Sin datos para 1995 y 1996.
PROEDIS	(1993-1996)	Neffa 2011a	y	Brown,	-
PROCOPA	(1994)	Neffa 2011a	y	Brown,	Sin datos para 1995.
PROAS	(1995-1997)	Neffa 2011a	y	Brown,	-
PRONAPAS	(1994-1996)	Neffa 2011a	y	Brown,	Los \$55.950 ejecutados en los años 1996, 1997 y 1998 fueron considerados como ejecutados en 1996 ya que no se encontraron datos con mayor nivel de desagregación.
PEP-PyME	(1994-1997)	Neffa 2011a	y	Brown,	Sin datos para 1998.
Preno	(1995-1998)	Neffa 2011a	y	Brown,	-
Asisitir	(1995-1996)	Cárcar, 2006			Los datos disponibles muestran que en total hubo 11.292 perceptores en 1995-1996; el cálculo por año se realizó en función del presupuesto ejecutado/año. S/d para 1997-1998.
PARP - Proyecto Joven	(1997-1999)	Neffa 2011a	y	Brown,	Sin datos para 1995 y 1996.
PARP - Proy. Micro e Imagen	Sin datos	-			-
Programa Trabajar	(1996-1999)	Neffa 2011a 2006.	y	Brown, Cárcar	El dato de 1996 (Trabajar I) se obtuvo al restar del total ejecutado por el programa en todas sus versiones de Cárcar (2006) los datos del Trabajar II y III de Neffa y Brown (21011a)
Progr. de Servicios Comunitarios	(1996-1999)	Neffa 2011a	y	Brown,	-
Acciones especiales de empleo	(1997-1999)	Neffa 2011a	y	Brown,	-
Proempleo	(1998)	Neffa 2011a	y	Brown,	-
Prog. de Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad	(1998 y 1999)	Neffa 2011a 2006.	y	Brown, Cárcar	El dato de 1999 se obtuvo de restar el gasto de 1998 que se presenta en Neffa y Brown (21011a) del total ejecutado por el programa para ambos años de Cárcar (2006).

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 15: Presupuesto ejecutado por programa en pesos corrientes - período 1993-1999

Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIT	94.324 .157	105.815.10 2					
PRIDIS		1.116.930	S/D				
PROEDIS	89.190	1.239.727	1.297.200	30.800			
Procopa		5.287.073					
PROAS			56.624.250	3.821.850	60.900		
Pronapas		1.765.718	21.447.000	55.950			
PEP - PyME		4.129.492	13.608.261	31.547.680	3.416.500		
Preno			21.725.600	2.665.050	2.700	2.700	
Asistir			2.668.100	3.216.700	2.850	2.600	5.890.250
PARP- Proyecto Joven					15.700.000	21.917.940	37.617.940
PARP - Proyecto Micro e Imagen							
Programa forestar			4.283.600	7.731.500	3.371.700	2.561.200	1.829.960
Programa Trabajar				140.856.335	326.095.618	173.238.297	132.476.345
Programa de servicios comunitarios				10.830.946	40.306.137	27.218.968	48.945.999
Acciones especiales de empleo					10.879.777	13.960.328	7.124.359
Proempleo						241.000	
Prog. de Capacitación Laboral para Sector o Rama de Actividad						5.800.000	644.640
Total por año	94.413 .347	119.354.04 2	121.654.011	200.756.811	399.836.182	244.943.033	234.529.493

Fuente: elaboración propia en base a Neffa y Brown (2011a) y Cárcar (2006)

Cuadro 16: Programas ejecutados durante el período 2003-2013 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre el presupuesto ejecutado por programa.

Programa	Período	Fuente	Comentarios
PJyJHD	(2002-2012)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
Plan Mayores	s/d	-	-
PEC	(2003-2010)	Neffa y Brown, 2011c	Los datos de 2010 incluyen únicamente el período enero-julio de ese año. Sin datos para 2011-2013.
PEC Discapacidad	s/d	-	-
Programa Promover	s/d	-	-
SCyE	(2006-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
JMyMT	(2008-2013)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
Repro	(2004-2013)	Neffa y Brown, 2011c	Los datos de 2010 incluyen únicamente el período enero-julio de ese año. Sin datos para 2011-2013.
DEL	(2004-2010)	Neffa y Brown, 2011c	Los datos de 2010 incluyen únicamente el período enero-julio de ese año.
Interzafra y otros prog. estacionales	(2010)	Neffa y Brown, 2011c	Faltan datos para 2003-2009 y 2011-2013.
Manos a la obra	(2004-2013)	Rendiciones Nacionales de Gasto - MDS.	-
Plan Familias	(2006-2013)	Rendiciones Nacionales de Gasto - MDS.	-
PRIST - Argentina Trabaja	(2010-2013)	Rendiciones Nacionales de Gasto - MDS.	-
PRIST - Ellas hacen	s/d	-	-
AUH	(2009-2011)	Roca, 2011	Los datos de 2011 son de la Oficina Nacional de Presupuesto y del proyecto de Ley de Presupuesto
	(2012-2013)	Rendiciones Nacionales de Gasto - ANSeS	-

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 17: Presupuesto ejecutado por programa en pesos corrientes - período 2002-2013

Programa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
PJyJHD	1.799.75	3.561.58	3.190.27	2.730.51	2.319.04	1.635.38	1.165.69	767.348.	51.270.5	21.184.22	158.150	
	4.900	0.215	0.291	6.658	3.172	5.557	8.118	304	77	4		
PEC			397.280.	414.322.	409.889.	384.618.	520.890.	721.294.	300.473.			
			080	965	871	110	778	543	115			
SCyE					14.615.3	133.411.	196.408.	203.123.	316.345.	609.749.2	586.092.7	352.633.3
					25	009	781	013	691	88	51	29
JMyMT							3.501.20	63.355.6	146.546.	837.467.0	769.617.4	685.791.4
							0	16	265	08	14	20
Repro			2.550.00	4.326.75	6.995.85	27.001.5	41.831.6	420.077.	316.827.			
			0	0	0	00	40	400	800			
DEL			399.825	967.800	5.890.89	3.678.15	1.275.22	760.090	102.250			
					0	0	0					
Interzafra y otros prog. estacionales									17.642.2			
									33			
Manos a la obra			6.361.78	103.642.	128.511.	153.892.	151.134.	153.021.	144.936.	186.457.3	203.698.3	203.703.6
			2	507	086	862	985	927	200	00	00	00
Plan Familias					715.520.	1.261.13	1.658.11	1.753.76	2.282.51	64.693.61	64.692.70	221.136.7
					000	4.560	5.561	8.561	5.131	9	0	00
PRIST- Argentina Trabaja									1.500.00	3.757.124.	4.677.751	4.491.969
									0.000	370	.000	.887
PRIST - Ellas hacen												
AUH								553.695.	560.696.	10.100.00	11.691.67	14.096.28
								000	364	0.000	1.285	4.871
TOTAL por año	1.799.75	3.561.58	3.596.86	3.253.77	3.600.46	3.599.12	3.738.85	4.636.44	5.637.35	15.576.67	17.993.68	20.051.51
	4.900	0.215	1.978	6.680	6.194	1.748	6.283	4.454	5.626	5.809	1.600	9.807

Fuente: elaboración propia en base a Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011c y Rendiciones Nacionales de Gasto - MDS y ANSeS.

6. Bibliografía consultada para la reconstrucción de información

Arakaki, A. (2011). La pobreza en Argentina 1974-2006. Construcción y análisis de la información. Documento de Trabajo N° 15 - CEPED.

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

Cruces, G., Epele, N., & Guardia, L. (2008). Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina. Serie de Políticas Sociales N° 142 - CEPAL.

Fernández, J. P. (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N° 96 - CIPPEC.

Kliksberg, B., & Novacovsky, I. (2015). *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

MDS. (2015). Programa Ingreso Social con Trabajo síntesis de resultados e impactos después de cinco años de sus primeros pasos.... MDS.

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

Neffa, J. C., & Brown, B. (2011b). *Políticas públicas de empleo II (1999-2002)*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.

Neffa, J. C., & Brown, B. (2011c). *Políticas públicas de empleo III (2002-2010)*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.

Neffa, J. C., & López, E. (2012). Argentina Trabaja. El Programa de Inserción social con trabajo (PIST). In J. C. Neffa, *Políticas activas de empleo durante la postconvertibilidad* (pp. 36-96). CEIL.

Roca, E. (2011). Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social.*, 29-43.

Saga Szenker, D. (2009). Programa familias por la inclusión social un análisis comparado. Documento de Trabajo N° 71 - CIEPP.