

Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*

PILAR ARCIDIÁCONO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Argentina
Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Argentina
pilar.arcidiacono@gmail.com

Hacia fines de 2001, comienzos de 2002, Argentina afrontó una de las crisis más profundas de toda su historia, caracterizada por sus múltiples dimensiones. Desde ese momento la intervención estatal en el campo del bienestar social fue consolidándose paulatinamente en dos grandes líneas: medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales y un conjunto de programas sociales fueron encargados de abordar las situaciones de las personas en condición de pobreza y falta de empleo que aparentaban ser transitorias. Tomando el período 2002-2009, este artículo repasa las principales medidas adoptadas en la primera línea y centra su atención en la segunda línea vinculada con los programas sociales: el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados “Derecho de Inclusión Social” y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”. Analiza cuáles fueron las definiciones de los problemas que éstos identificaban y se proponían abordar e indaga sobre la visión trabajocéntrica que impregna las miradas sobre el modelo de bienestar social. Finalmente, se analizará el potencial desmercantilizador y desfamiliarizador de las políticas mencionadas.

I. Introducción

Hacia fines de 2001, comienzos de 2002, Argentina afrontó una de las crisis más profundas de toda su historia, caracterizada por sus múltiples dimensiones, entre las que se pueden destacar: la social, económica, laboral y de representación política. Desde ya, ese proceso no puede comprenderse sin enmarcarlo dentro de las consecuencias de la implementación del denominado proceso de “ajuste estructural” durante más de diez años. La ma-

* Este artículo refleja los principales hallazgos de la tesis de Doctorado “Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)” defendida el 14 de junio de 2011 en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) y dirigida por la Dra. Laura Pautassi. Cabe señalar que en la mencionada tesis se analizaba también el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que ha sido excluido en esta oportunidad dado el foco de este artículo.

por visibilidad de la crisis puede ubicarse en los últimos meses de 2001. La posterior suspensión de pagos a la deuda externa (*default*) y la devaluación de la moneda desestabilizaron rápidamente la economía con el ascenso vertiginoso de la inflación. Las consecuencias inmediatas fueron la disminución e incluso la pérdida de los ingresos familiares y, por ende, un aumento vertical de la pobreza y de la indigencia que alcanzaron cifras sin precedentes¹.

Desde ese momento la intervención estatal en el campo del bienestar social fue consolidándose paulatinamente en dos grandes líneas: i) en un contexto de recuperación de la actividad económica, se generaron medidas destinadas a los trabajadores asalariados formales; ii) en el corto plazo, un conjunto de programas sociales fueron encargados de abordar las situaciones de las personas en condición de pobreza y la falta de empleo que aparentaban ser transitorias, bajo la forma de un conjunto de medidas destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral.

Tomando el período 2002-2007, este artículo repasa las principales medidas adoptadas en la primera línea y centra su atención en la segunda línea vinculada con los programas sociales. En este sentido, se toman en consideración dos de los programas de mayor relevancia que abarcan diferentes áreas temáticas (empleo transitorio/transferencia de ingresos y desarrollo local/economía social). Se trata del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados “Derecho de Inclusión Social” (PJJHD), surgido en 2002 bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y el Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO), surgido en 2003 en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS)².

Partiendo de estos programas, se analizará cuáles fueron las definiciones de los problemas que éstos identificaban y se proponían abordar. A modo de adelanto, más allá de las permanentes apelaciones a la noción de

¹ EPH (Encuesta Permanente de Hogares, Indec), onda octubre de 2002.

² Este artículo ha tenido como base metodológica el estudio de caso de los programas seleccionados, con un abordaje cualitativo con una perspectiva macrosocial mediante el análisis de documentos públicos que le dan sustento legal y operativo y de las representaciones sociales de los actores clave de las políticas analizadas. Los informantes para la elaboración del trabajo de campo de la tesis donde éste se sustenta fueron seleccionados a partir de una semejanza respecto del fenómeno en común: ser o haber sido actores sociales y/o estatales relevantes en la temática. Las entrevistas realizadas para la tesis y que sirvieron como base para esta ponencia fueron las siguientes: miembros del Consejo Consultivo Nacional de Políticas Sociales (organizaciones confesionales, OSC, representantes de sector privado), líderes, directivos y responsables de programas de OSC que fueron actores de política pública, directivos de los ministerios nacionales del nivel de decisión y confianza política, e investigadores y académicos que trabajan en el campo de las políticas sociales (aproximadamente la mitad de ellos/as fueron además previamente funcionarios de los ministerios bajo estudio).

“integralidad” y a la noción de “inclusión social” que son recurrentes en la normativa y en los documentos institucionales, estas ideas no son mayormente desarrolladas sino sólo mencionadas como conceptos cerrados que luego más bien están ausentes del diseño y de la implementación. Hay una coexistencia entre visiones políticas disímiles sobre los problemas a abordar y por lo tanto sobre las soluciones presentadas, que en muchos casos resulta en una proliferación de conceptos más o menos coherentes entre sí (dependiendo del caso). Principalmente, este artículo pondrá énfasis en uno de los elementos que parece ser el más recurrente: la visión trabajocéntrica que impregna las miradas sobre el modelo de bienestar social y el rol de las políticas sociales que fuera sostenido durante todo el período analizado. Finalmente se analizará el potencial desmercantilizador y desfamiliarizador de las políticas mencionadas.

II. Una dupla en materia de provisión del bienestar: políticas laborales y programas sociales

La estrategia de la gestión de gobierno, principalmente del ex presidente Dr. Néstor Kirchner, en materia de bienestar social se concentró en dos líneas bien demarcadas.

La primera línea, la política de recomposición salarial y de adopción de medidas destinadas a trabajadores asalariados formales, incluyó también la revisión del régimen previsional y de asignaciones familiares (AAFF), conjuntamente con estímulos para la registración del empleo, la suspensión de los despidos sin causa justa, la derogación de la “ley Banelco”³, la modificación de la ley de quiebras⁴, y la limitación de las facultades del empleador⁵, entre otras medidas adoptadas.

³ A través de la sanción de la Ley N° 25877 denominada de “reordenamiento laboral” en el año 2004 se dejó sin efecto una de las normas que, además del escándalo derivado del modo en que fue votada, incluía una serie de reformas regresivas desde el punto de vista del interés de los trabajadores.

⁴ En abril de 2006 se sancionó la Ley N° 26086 que volvió a reconocer la competencia de los jueces laborales para entender en los reclamos que los trabajadores iniciaran contra empresas concursadas y quebradas que, desde 1995, estaba en manos de la justicia comercial.

⁵ En abril de 2006 se sancionó la Ley N° 26088 mediante la cual se le restituyó al trabajador que fuera víctima de una modificación unilateral y perjudicial de sus condiciones de trabajo, la posibilidad de reclamar el mantenimiento de las condiciones pactadas. Si bien nunca estuvo permitido al empleador efectuar cambios unilaterales en las condiciones pactadas con el trabajador cuando aquéllos implicaban un perjuicio moral o material para el empleado, frente a esta situación al trabajador le quedaba una sola respuesta: considerarse despedido. La redacción actual de la ley vuelve a otorgar al trabajador dos opciones: hacer juicio reclamando la indemnización o la restitución de las condiciones alteradas.

La segunda línea surgida principal aunque no exclusivamente bajo responsabilidad del MDS consistió principalmente en el surgimiento de programas sociales como el PMO y en la continuidad el PJJHD. Posteriormente, aunque no será foco de este trabajo, se produjo la redefinición de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), a partir de la implementación del Programa Familias por la Inclusión Social dependiente del MDS —que capta a grupos de destinatarios del PJJHD (principalmente mujeres consideradas por una clasificación elaborada por el MTEySS como “inempleables” o posteriormente “vulnerables sociales”)— y el lanzamiento del Seguro de Empleo y Capacitación bajo la órbita del MTEySS.

II.1. Las políticas para trabajadores asalariados: el primer componente de la dupla

Cabe entonces aquí retomar algunos elementos centrales de la segunda línea: la política para trabajadores asalariados formales. En primer lugar, se dieron sucesivos aumentos salariales. Desde julio de 2003, cuando el salario mínimo vital y móvil (SMVM) fue aumentado a \$250 luego de haber estado congelado en \$200 durante 10 años, se produjo una mejora significativa en el cumplimiento del objetivo de establecer un piso salarial no inferior al ingreso requerido para cubrir el costo de la Canasta Básica Total (CBT). El SMVM fue incrementándose desde julio de 2003 hasta alcanzar casi el quíntuplo (\$980) a partir de diciembre de 2007; es decir, que mientras cubría apenas el 30 por ciento de la CBT, el SMVM pasó a cubrir el 108 por ciento de la CBT a fin del período analizado⁶.

En segundo lugar, se destacan los incrementos de las asignaciones familiares (AAFF). Cabe recordar que no se hizo ninguna modificación al cambio realizado en este instrumento durante la década del noventa. Se hace referencia a los cambios a través de los que se reconocieron menos situaciones de contingencia pasibles de cobertura, al pagar dichas asignaciones según el nivel de ingresos del asalariado⁷. Cabe recordar que sólo tienen derecho a percibir las los trabajadores/as con sueldos menores a los \$4.800 mensuales. Esta modificación de la década de los noventa alteró la propia naturaleza del instrumento en tanto se vuelve dependiente de la propia política

⁶ Ministerio de Economía y Producción, Secretaría de Política Económica, información económica, empleos e ingresos, información general, empleo e ingresos, cobertura de la CBT de una familia tipo datos de noviembre de 2007.

⁷ Estos cambios se hicieron en octubre de 1996 con la sanción de la Ley N° 24714 y Decreto 771/96.

salarial, al tiempo que no se modificaron las deducciones por responsabilidades familiares del impuesto a las ganancias (Pautassi, 2006). Por lo tanto, en el período analizado (2002-2007) también quedaban fuera del sistema aquellos que percibían remuneraciones mayores al monto máximo, con excepción de las asignaciones por maternidad y por hijo/a discapacitado.

Finalmente, cabe señalar algunas cuestiones vinculadas con el sistema previsional. En términos generales, a lo largo del 2007 se tomaron diversas medidas en materia previsional⁸ que incluyeron aumentos de los haberes jubilatorios y modificaciones en el Régimen Previsional Público (RPP). Para el 2007 la ley de presupuesto estableció un mínimo jubilatorio de \$530 y un aumento para los restantes jubilados del 13 por ciento, como así también otro del 12,5 por ciento en los haberes en septiembre de 2007. Por otro lado, desde el 12 de abril de 2007, por medio de la Ley N° 26222, se modificó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, vigente desde 1994, manteniendo el carácter mixto del sistema, pero admitiendo el traslado, aunque restringido, entre uno y otro componente⁹ y los indecisos serían tomados por el RPP; y se incrementó el porcentaje de la prestación por permanencia del componente público. Además se estableció el 1 por ciento de comisión para las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), manteniendo la referencia del salario para la aplicación del mencionado porcentaje.

Durante el 2007 se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del RPP¹⁰ a fin de asegurar que los incluidos en este sistema no se constituyeran en variable de ajuste en momentos en que el ciclo económico se encontrara en fases desfavorables. El fondo de reserva fue creado con el objeto de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del RPP garantizando el carácter previsional de los mismos (González, 2007). Más

⁸ Cabe recordar que en septiembre de 2007 la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en “Recurso de hecho deducido por Luisa Aguilera Mariaca y Antonio Reyes Barja en representación de Daniela Reyes Aguilera en la causa Reyes Aguilera, Daniela contra Estado Nacional”, declaró la inconstitucionalidad del artículo 1° del Decreto 432/97 que negaba a la actora de nacionalidad boliviana tener acceso a una pensión de invalidez por no contar con la residencia mínima de 20 años, requisito exigido por la norma citada.

⁹ Hasta el 31 de diciembre de 2007 quienes aportaban a una AFJP podían optar libremente por RPP y viceversa, pudiendo volver a elegir cualquiera de los dos sistemas cada 5 años. La norma no dice si estos 5 años son años calendarios o de edad. Además, quienes ingresaban por primera vez al mercado laboral o se inscribían como trabajador autónomo también podían ejercer la opción desde el 1 de abril de 2007 y si por alguna causa no realizaban la opción dentro de los 90 días corridos a partir de la fecha de ingreso al trabajo o a la de inscripción como trabajador autónomo, pasarían al RPP a diferencia de lo que ocurría antes que automáticamente pasaban a aportar al RC.

¹⁰ Decreto 897/07, Boletín Oficial 13/07/2007, Creación y Fines del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto.

allá de la discusión sobre las facultades que tiene o no el gobierno para la creación de este fondo por la vía del decreto, se advierte una manifiesta decisión política de no asignar los fondos excedentes a aumentos de jubilaciones para los receptores.

Por otro lado, es importante destacar que desde enero de 2005 hasta abril de 2007¹¹ estuvo en vigencia el sistema de prestación previsional anticipada¹², por lo que se abrió la inscripción al haber jubilatorio a aquellos que no cumplían con los años mínimos requeridos. Con esta medida ingresaron al nuevo sistema aquellas personas que acreditaron los años de servicio y se encontraban en situación de desempleo al 30 del mes de noviembre de 2004, fecha luego prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2005. Según datos del Ministerio de Economía, para el segundo trimestre del 2007 los beneficiarios de la Ley N° 25594 comprendían a un total de 1.180.491 jubilados y 3.824 pensionados.

Asimismo, en diciembre del 2004 el MTEySS, a través de ANSES, tomó medidas con el objetivo de facilitar el acceso a la jubilación a aquellas personas que contasen con la edad legal para jubilarse o que directamente nunca hubieran aportado. Aquellos que quisieran ingresar a este sistema debían regularizar su situación fiscal a través de un plan de cuotas que, una vez acordado el beneficio jubilatorio, se les descontaría automáticamente del haber jubilatorio la cuota de la moratoria que les correspondía pagar¹³.

En síntesis, el crecimiento de la economía y la creación de empleo resultan fundamentales para comprender la mejora de los indicadores socioeconómicos en la Argentina en el período 2003-2007. Separando el caso de las novedades en materia previsional, las medidas que se tomaron desde este lado de la “dupla” (políticas orientadas a trabajadores asalariados) estuvieron orientadas a sostener y promover la dependencia del mercado laboral (es decir, la mercantilización de la fuerza de trabajo). Omiten considerar que la evolución dispar de los salarios en un mercado de trabajo fragmentado da cuenta de la importancia de resolver la problemática de la

¹¹ El artículo 1° del Decreto 1451/06, Boletín Oficial 23/10/06, prorroga la vigencia de la Ley N° 25994 hasta el 30 de abril de 2007 inclusive.

¹² Ley N° 25994, diciembre de 2004. Asimismo, la “prestación por edad avanzada”, comprende a los mayores de 70 años. Ese beneficio establece que la persona tiene que tener 10 años de aportes, con 5 años de aportes como mínimo dentro de los últimos 8 años anteriores al momento de dejar de trabajar.

¹³ El Consejo Nacional de la Mujer señala que se han jubilado hasta el 31 de diciembre de 2006 874.917 personas, de las que el 90 por ciento son mujeres. Por eso se la denomina corrientemente como “jubilación de ama de casa”, porque en general son las mujeres que estuvieron a cargo del trabajo reproductivo de hogar quienes no ingresaron formalmente al mercado de empleo y por ende no pudieron realizar aportes previsionales. Cabe destacar que sólo un 15 por ciento se han jubilado por el régimen de capitalización (RC), mientras que el resto lo hizo por el RPP.

informalidad laboral y que buena parte de esa disparidad se explica porque las regulaciones laborales no llegan al sector informal de la economía. Asimismo con respecto al aumento de los montos de las AAFP. Si bien mejora la situación de los asalariados formales, también se amplía la brecha entre trabajadores incluidos y excluidos del mercado formal de trabajo.

Como se verá en el siguiente punto, del otro lado de la “dupla” se encuentra un conjunto de programas sociales que sostiene una cierta mirada residual, cierta transitoriedad a pesar de que durante mucho tiempo estos programas parecieron haberse instalado como prestaciones sociales.

II.2. Los programas sociales: el segundo componente de la dupla

En conjunto, el PJJHD y el PMO (junto con otros programas como el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria) permiten comprender la intervención estatal en materia de lo que se vino a denominar “inclusión social” (o lo que aquí denominamos provisión del bienestar) a partir de la radicalización de la crisis. Sólo para tener una noción de su alcance, hacia mayo de 2004 el PMO cubrió 410.000 receptores. Por su parte, a esa altura la cobertura del PJJHD alcanzaba a 1.838.109 receptores¹⁴. A continuación un breve repaso por los elementos principales de ambos programas.

El PJJHD surgió en 2002, tenía por objeto garantizar el “derecho familiar de inclusión social” a través de una transferencia directa de ingresos (\$150 por mes) a las jefas y jefes de hogar desocupados a cambio de una contraprestación (productiva, de terminalidad educativa o de interés comunitario). La sociedad civil se hizo presente desde sus orígenes (a través del Diálogo Argentino¹⁵) ya que este espacio fue presentado como el lugar de surgimiento de la política. Aquí participó la coalición justicialista gobernante, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo como organismo internacional, la Iglesia Católica y un conjunto de organizaciones de la sociedad civil. En lo que respecta a la implementación, la sociedad civil participó en los consejos consultivos que si bien con diferentes formatos y deno-

¹⁴ www.desarrollosocial.gov.ar y www.trabajo.gov.ar.

¹⁵ Este espacio fue convocado por el ex presidente Dr. Eduardo Duhalde en enero de 2002, moderado por la Iglesia Católica y asistido técnicamente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La propuesta fue la reanudación del proyecto dialoguista como una herramienta fundamental para llegar a acuerdos consensuados entre distintos actores sociales y el propio Estado. Cabe recordar que este espacio representó un acuerdo entre tres actores (la coalición justicialista gobernante, la Iglesia Católica y un organismo internacional, el PNUD), y a pesar de presentarse públicamente como un nuevo espacio formal que propone alternativas frente a la crisis, representa fácticamente a quienes fueron los tomadores de decisiones de los últimos años en la Argentina.

minaciones habían existido anteriormente, se conformaron ad hoc para el programa, y la particularidad es que tuvieron un carácter masivo y obligatorio para su implementación.

Por su parte, el PMO se propuso financiar proyectos productivos que favorecieran la inclusión social y que hubieran nacido a partir de las distintas experiencias, oficios, recursos y habilidades de los vecinos y de las características propias de cada municipio y localidad. Pretendía consolidar vínculos entre las organizaciones gubernamentales y OSC, integrando el capital social y el capital económico existente en diversas experiencias asociativas, redes de cooperación y organizaciones orientadas a la promoción social y económica. Concretamente financió insumos, herramientas y maquinarias, y estaba destinado a grupos de personas organizadas en forma asociada que necesitaran trabajo y tuvieran una alternativa laboral que estuvieran llevando adelante o necesitaran apoyo para empezar. También podían participar los receptores del PJJHD a través de un componente especial (“herramientas por trabajo”).

Si bien a simple vista representan en cierta medida continuidades de las típicas intervenciones que se desarrollaron durante la década anterior, y a las que estos programas reemplazaron en cada una de las respectivas áreas temáticas, discursivamente fueron presentados como novedosos y con pretensión de integralidad en materia de políticas sociales. En los próximos puntos se indagará sobre estos aspectos.

II.2.1. La visión trabajocéntrica en los programas sociales¹⁶

Más allá de las permanentes apelaciones a la noción de “integralidad” del abordaje encarado por medio de los programas sociales y a la noción de “inclusión social” que son recurrentes en la normativa, en los documentos institucionales y en el discurso de los propios actores estatales, estas ideas no son mayormente desarrolladas sino sólo mencionadas como conceptos cerrados que luego más bien están ausentes del diseño y de la implementación. En general, hay una coexistencia entre visiones políticas disímiles sobre los

¹⁶ A fin de agilizar la lectura, salvo en los casos que resultara imprescindible, en el siguiente punto se omiten gran parte de las citas textuales de los entrevistados que se encuentran incluidas en la tesis. Éstas constituyen la base en la cual se sostiene el análisis. Asimismo, se sigue el principio de protección absoluta del anonimato (nombres propios, lugares, etcétera). Finalmente como estrategia expositiva, en los casos que se mencione el entrevistado y sus dichos se utilizará en todos los casos una denominación masculina para referir a los/las entrevistados/as, indistintamente se trate de personas de uno u otro sexo a fin de contribuir a preservar su identidad con relación a las citas utilizadas en este trabajo.

problemas a abordar y por lo tanto sobre las soluciones presentadas, que en muchos casos resulta en una proliferación de conceptos más o menos coherentes entre sí. El único elemento que está presente de manera coherente y recurrente en la visión de los diversos actores entrevistados es la visión trabajocéntrica que impregna las miradas sobre el modelo de bienestar social y el rol de las políticas sociales, y que fue sostenido durante todo el período analizado, fundamentalmente en la etapa del gobierno del Dr. Néstor Kirchner.

En el caso del PJJHD, único de los programas surgidos durante lo más álgido de la crisis y previo a la gestión de Kirchner, existen innumerables referencias a la crisis, al caos y la necesidad de “apagar el fuego/incendio”. Gran parte del origen, desarrollo y también de la evaluación que hacen del programa los propios informantes está atravesada por esta etapa fundacional. Como reconocen los técnicos del MDS refiriéndose a las respuestas vía programas sociales: “En la era pre K teníamos que apagar el fuego pero por otra parte tratar de ir generando mecanismos de reactivación de la economía”. Coincidentemente, uno de los representantes de Cáritas señala: “El Estado llama al Diálogo porque la situación era una ‘caldera’ y en ese contexto surgió el PJJHD”.

En cuanto a la definición del problema, en el caso del PJJHD cobró protagonismo la cuestión del desempleo. Por un lado, como algunos entrevistados señalan, éste fue identificado como un nuevo fenómeno de exclusión: “Se ha conceptualizado como un fenómeno más permanente. Hoy aparece el problema del desempleo y dentro de esto conceptualizar que hay un grupo crítico de desocupados y estos son los que tienen niños”, señala un informante del mundo académico y ex funcionario del MDS. Sin embargo, como se verá luego, la mayoría de los entrevistados (incluso técnicos del MTEySS) coinciden en sostener que la decisión de plantear el problema a través del criterio de desempleo trajo aparejado otros inconvenientes (o consecuencias no deseadas de la política). Se trató de la indirecta “activación” de poblaciones que aparecían como “inactivos” (fundamentalmente a mujeres a cargo de tareas reproductivas), lo que llevó (como se verá más adelante) a que el número calculado de receptores previo al lanzamiento de la política no coincidiera con el número de postulantes. Asimismo, al no coincidir necesariamente las situaciones de pobreza con las de desempleo, algunos receptores no se encontraban en situación de pobreza, provocando algunos cuestionamientos en cuanto a su “merecimiento”. De todas formas, queda claro que esta es una consecuencia coherente con el diseño del plan y el recorte que se hizo del problema.

Por otra parte, la definición del problema en tanto desempleo explica su inserción en el marco del MTEySS, a diferencia de los otros programas que

le otorga ciertas características tanto en el contenido de su diseño como así también en cuanto la experiencia previa de implementación de programas de empleo transitorio. Desde diferentes actores esta inserción ministerial del PJJHD se considera como una mejor opción comparada con la posibilidad de inserción en el MDS. Además de las capacidades de la burocracia, se destacan su prolífera normativa y circuitos operativos, así como la rapidez con la que éste ha sido diseñado e implementado. Se puede adelantar que en general hay en los entrevistados una mirada de mayor respeto con relación al MTEySS y una mirada más crítica sobre el rol del MDS en las políticas sociales. Como señala un ex técnico del programa: “Una novedad del PJJHD, es que afortunadamente para la Argentina se hace desde el Ministerio de Trabajo y no desde Desarrollo Social. El MTEySS tiene las capacidades institucionales suficientes como para llevar a cabo un programa de esa naturaleza”. Las burocracias de la cartera de trabajo se muestran como más técnicas que las del área de desarrollo social. Asimismo, dentro de este último, en oposición a la mirada innovadora y voluntarista sobre el Lic. Arroyo, en general surge una mirada muy crítica sobre la Ministra (a quien algunos entrevistados refieren como “la gran hermana”), en gran parte visión que está impregnada de cierta recurrencia a estigmatizaciones sobre el rol de los trabajadores sociales en las políticas sociales.

Asimismo, partiendo del problema del desempleo y al inscribirse en el marco del MTEySS inicialmente como “programa de empleo transitorio” y en función de la matriz trabajocéntrica que comienza a impregnar cada vez más el campo de las políticas sociales, cobró sentido la incorporación de las ya conocidas “contraprestaciones”. Muchos de los entrevistados plantean que existían serias dificultades en el contexto para plantear una transferencia monetaria a los hogares sin la exigencia de una contrapartida.

Asimismo la existencia de las contraprestaciones estaba ligada con el hecho de que el PJJHD se proponía indirectamente lograr la futura reinserción de los receptores al mercado laboral; aspecto que llama la atención en un contexto de alto desempleo que de hecho explica el propio surgimiento del programa.

En síntesis, las contraprestaciones resultan coherentes si se comprende el programa a la luz del trabajo como eje para el logro de la inclusión social, aunque en este caso no se trate de “trabajo genuino”, sino más bien de realizar una actividad (y que también estará presente en el PMO, aunque con una modalidad diferente). Como sintetiza un experto extranjero en políticas sociales argentinas:

El PJJHD responde desde la óptica trabajocéntrica, pero con contradicciones porque sostiene un discurso de digni-

dad, muy protestante, de la ética protestante y capitalismo, a la vez que la salida que plantea (trabajar por salario más bajo que el SMVM) deprecia el trabajo. Nadie se dignifica trabajando por ese monto. Otra contradicción más profunda es que sale a abordar desocupación y quiere abordar este gran problema ofreciendo trabajo. Estás generando trabajadores de primera, de segunda y de cuarta. El mercado de trabajo ya venía fragmentado, pero en un contexto de altísimo nivel de desempleo, el empleo no puede ser la fuente de inclusión.

Por otra parte, el surgimiento y la implementación de las contraprestaciones también fueron funcionales a la lógica de algunos movimientos de trabajadores desocupados y organizaciones de base. Esto se plasmó en la etapa de transición del PJJHD al PF cuando estas organizaciones fueron críticas sobre el pasaje de las contraprestaciones a las condicionalidades (salud y educación), ya que esta modalidad parecía tener la intencionalidad de retirar a las personas de las calles y generar una desmovilización social. Esto se entiende en la medida que los movimientos utilizaban el tiempo de las contraprestaciones para retroalimentar y sostener la militancia al interior de las organizaciones.

Algunos actores sociales y estatales destacan las potencialidades más bien positivas del ideario de las contraprestaciones, por el tipo de lazos sociales que genera y por las consecuencias en las subjetividades de los receptores, más allá de su alcance en términos de posterior inserción al mercado laboral o de los problemas que genera en clave de cumplimiento y factibilidad, ocupación del tiempo, conciliación con responsabilidades familiares, entre otros.

Más allá de haber estado concebido en sus inicios como un programa de empleo transitorio y de la estructura de las contraprestaciones, con el tiempo el PJJHD fue considerándose más próximo al grupo de los PTCI, al convertirse sobre todo en una política de transferencia de ingresos a los hogares, aspecto con el que parece haber cumplido satisfactoriamente.

Asimismo, a pesar del discurso de los derechos que se insinuó en su nombre (“derecho familiar de inclusión social”), resulta evidente que la construcción del problema a abordar en el programa, sobre todo con el correr del tiempo, estuvo acompañada por una negativa a pensar transferencia de ingresos universales. Aunque ya se vislumbraba durante la gestión de gobierno del Dr. Eduardo Duhalde, se asentó con más fuerza durante el gobierno del Dr. Néstor Kirchner, a la vez que se sostenía la inserción al mercado como una vía para el logro de la supuesta “inclusión social”. En general se

afirma que ni el presupuesto ni las condiciones políticas parecían orientarse hacia una transferencia de ingresos universal, visión que fue haciéndose cada vez más explícita con el correr de los años, aun en épocas de recuperación económica y cuando permanecía bloqueada la posibilidad de inscripción al PJJHD y congelado el monto de la transferencia. Como sintetiza otro representante de Cáritas, esto estaba muy ligado a la posición de la Ministra: “La Ministra fue siempre honesta. Ella no está de acuerdo con las políticas universales. Así, desde el CONAYEC luego de haber tenido reiteradas reuniones con la Ministra, explícitamente se dijo: ‘políticas universales: no’”.

Además, desde el MDS por un lado se apeló a la potencial inequidad que podría generar con la universalidad de las transferencias (ya que supuestamente lo cobran también quienes no lo “merecen”); por otro, dado su alto potencial desmercantilizador, parecía incompatible política, económica y también conceptualmente con el objetivo de recuperar cierto protagonismo del Estado en el territorio y el trabajo como centro de la vida social.

Cabe señalar que hacia 2008 (año que coincide con la realización del trabajo de campo) comenzó a plantearse con énfasis desde diversos sectores de la oposición la discusión sobre políticas de transferencias universales en la agenda mientras continuaban las fuertes resistencias gubernamentales, sobre todo la cabeza del MDS, más allá de que esta discusión derivara en la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) presentada por la presidenta Dra. Cristina Fernández en octubre de 2009.

Otro aspecto relacionado con el PJJHD fue su supuesto carácter transitorio. Sin embargo, desde 2002 al menos hasta el surgimiento de la AUH (2009), donde se produjo un importante desmembramiento del programa, durante muchos años el PJJHD parecía haber “venido para quedarse”. Esto implicó que con el correr del tiempo su impacto fuera decreciendo, entre otras cosas por la falta de actualización de su monto, el creciente incumplimiento de las contraprestaciones y el cierre de la inscripción. Incluso aparecieron críticas desde la perspectiva de los trabajadores desocupados que habían apoyado la política porque con los años ya no cumplía con sus expectativas, a la vez que iba perdiendo terreno la promesa trabajocéntrica que no lograba alcanzar a todos más allá de los avances en términos de empleo y crecimiento económico.

Pasando al PMO, la definición del problema está directamente asociada con la necesidad de recuperar el trabajo. La economía social se considera como proceso de transformación social más allá del empleo. Incluso los propios ministerios comenzaron a innovar en torno a formatos diferentes de “trabajo”, como es el caso de “herramientas por trabajo”, componente del PJJHD que se vincula con el PMO. Sin embargo, más allá de estas ideas que diversificaron la noción sobre trabajo, la normativa del programa hace

múltiples referencias en última instancia a la inserción en la economía formal, estableciéndose un punto de contacto con el PJJHD.

Ahora bien, a pesar de estas coincidencias, el PMO se plantea discursivamente como el más alejado de las políticas de asistencia¹⁷. La mayoría de los entrevistados del campo estatal como de la sociedad civil e investigadores señalan que el ideario de origen del PMO fue innovador porque intentaba competirle desde el desarrollo local y la economía social a la tradición asistencialista con la que incluso se asoció al PJJHD. A esto se suma la figura del Lic. Daniel Arroyo que contribuyó a las buenas intenciones del PMO.

Ahora bien, más allá de las intenciones y de la originalidad, el diagnóstico del que partió el PMO y su diseño final son recurrentemente cuestionados por varios actores, incluso al interior del ministerio. Esto más allá de otra variedad de problemas que luego surgen como propios del diseño y de sus supuestos. Como señala un articulador territorial del MDS: “El problema es que partió de una hipótesis falsa, que era que la gente no tenía trabajo porque no tenía insumos”.

Asimismo, muchos de estos aspectos se relacionan con ciertas dificultades para construir la figura del emprendedor. Claramente son distintas las capacidades previas y las ofertas estatales que se requieren cuando se trata trabajadores asalariados o de construcción de microemprendedores. Gran parte de estas dificultades para construir microemprendedores se relacionan con el perfil de la población para el que estuvo pensado el PMO. Claramente, como señalan los propios técnicos del MDS, el plan estaba diseñado bajo el supuesto del microemprendedor:

El PMO no estaba pensado para el sector más castigado de la pobreza. Sin embargo, en el 2004 se hizo un estudio donde decía que los nuevos pobres no veían el PMO y que el sector que más lo había usado como alternativa eran los indigentes. Este sector es el que menos éxito iba a tener, salvo que se lo fortalezca.

Retomando algunos elementos centrales y considerando una visión más global sobre los dos programas, cabe destacar que la mayoría de los entrevistados sostiene que estuvieron destinados a frenar los altos niveles de conflictividad social en diferentes niveles y ámbitos (sobre todo el PJJHD).

¹⁷ Permanentemente se pueden encontrar apelaciones de este tipo en la propia normativa del programa, “... resulta menester cambiar el rumbo fijado en décadas anteriores y desarrollar firmemente políticas de Estado que promuevan la reinserción de los habitantes de la Nación en el trabajo y la producción, concretando la transformación de las políticas promotoras de una real reinserción social” (Decreto 189/04).

En el PMO y en el PJJHD las opciones deseables estaban más directa o indirectamente asociadas con alguna idea cercana al trabajo (subestimando las transformaciones del mercado de trabajo y la economía), mientras que el principio de universalidad no parecía constituirse en una opción (menos aún para el MDS), ya que lo único que debería ser universalizable parece ser el trabajo.

Esta visión no es aislada sino que encuentra su anclaje en cierta tradición de la vida política y social argentina, tal como dan cuenta diferentes testimonios de representantes de organizaciones de trabajadores desocupados: “El pueblo argentino está acostumbrado a trabajar. Ir, volver, tomar unos mates con la señora, llegó papá del trabajo, el día que cobra salir a tomar un helado a la plaza. Eso te lo da el trabajo” (Federación de Tierra y Vivienda, FTV, disidente); “Nosotros queremos laburar y estamos luchando por trabajar y por concebir el trabajo como una herramienta que permite transformar la vida. El trabajo como único elemento que te permite sentirte digno” (MTD); “Para nosotros una política de inclusión de Estado debería garantizar una canasta básica de alimentos, en cuanto a lo salarial. Debería garantizar los derechos del trabajador, de trabajo en blanco, de tener asignaciones, cobertura social” (CCC).

Esta visión trabajocéntrica se explica también en clave de un intento de diferenciación discursiva respecto de la década de los noventa donde los índices de desempleo y la precarización laboral se encontraban en el centro de la escena.

En cuanto a la integralidad, los programas no han ido en esta dirección, sino más bien apelan incluso a andamiajes teórico-políticos diferentes generando llegadas desarticuladas al territorio. La necesidad de mayor integralidad se plantea como un desafío y un punto débil del propio MDS, más allá de que como se mencionó aparecía como un punto de partida en la normativa de los programas analizados. Una de las cuestiones que no puede omitirse al referirse a los problemas de integralidad de estas intervenciones es la confluencia y competencia de dos ministerios en el campo de las políticas sociales de emergencia. Salvo excepciones, no se pensaron formas de articulación entre diferentes agencias gubernamentales. Existieron escasas interacciones entre los programas analizados y en general entre los programas sociales. Cabe destacar el mencionado caso de “herramientas por trabajo” (donde confluyeron PJJHD y PMO).

Ahora bien, a diferencia de varias características sobre las intervenciones sociales que pueden marcar las particularidades de este período, la falta de la integralidad parece constituir más bien una constante del accionar estatal que data de varios años y no necesariamente una particularidad de 2002-2007, sólo que parece hacerse más visible a la luz del énfasis

discursivo desde el gobierno por sostener la visión integral de las políticas seleccionadas.

¿Cuál fue el potencial desfamiliarizador y desmercantilizador de los programas?

Para comenzar por el potencial desfamiliarizador, entendido como la posibilidad de promover individuos más independientes tanto de la participación en el mercado como de la familia para lograr la satisfacción de las necesidades asociadas al bienestar, cabe decir que claramente estas medidas no parecen haber tenido en su diseño esta pretensión. Ninguna promovió mecanismos que permitieran descargar a las familias y especialmente a las mujeres de responsabilidades para trasladarlas a otros ámbitos (fuentes o esferas de bienestar). Este tema ha sido fuertemente cuestionado, sobre todo en el PJJHD, ya que, como es sabido, en su dimensión de híbrido entre PTCI y programa de empleo transitorio exigía el cumplimiento de una contraprestación fuera del hogar sin brindar los recursos necesarios a las familias para conciliar sus responsabilidades de cuidado. Por el contrario, la existencia de un potencial desfamiliarizador hubiera implicado un conjunto de acciones que garantizaran ofertas de cuidado, sobre todo a las mujeres, más aún al tratarse de un programa tan feminizado.

Si bien el Programa Familias no es objeto especial de este artículo, cabe al menos destacar que si bien quitó las exigencias de contraprestaciones, lejos de potenciar el rol desfamiliarizador, promovió de manera casi natural la responsabilidad de las mujeres en las tareas de cuidado (cumplimiento de condicionalidades de salud y educación de los hijos a cargo). Cabe recordar que tanto en el Programa Familias como en los PTCI las condicionalidades tenían un carácter punitivo (la suspensión de la prestación frente a su incumplimiento), a la vez que la responsabilidad estaba ubicada en la titular del programa que era la madre. Tal vez si las condicionalidades hubieran sido pensadas bajo otros parámetros, podrían arrojar otra mirada sobre el rol del cuidado y sobre las responsabilidades del Estado en generar oferta de este tipo.

A fin de tener un potencial desfamiliarizador, una de las opciones posibles podría haber sido un abordaje más integral de los programas entre sí o de algunos de sus componentes. Sólo a modo de ejemplo los entrevistados plantean algunas alternativas. Por ejemplo, este ex secretario del MDS señala la posibilidad de articular emprendimientos del PMO con servicios a ser prestados en el marco de otros programas o articular las diferentes variantes de contraprestaciones del PJJHD, como señala uno de los investigadores consultados:

Para mí el PMO tiene una idea demasiado productivista en el sentido de que se limitan a producir bienes materiales y si esta misma lógica se aplicara a servicios personales se podría tener más impacto en más gente y probablemente con más sustentabilidad en la acción, por ejemplo, cuidadores de ancianos o guardería infantil, el servicio a personas tiene mucho más potencial, porque la tarea productiva que está incluida en el “Manos a la Obra” degeneraba las mayores condiciones para estos tipos de trabajos.

Pasando a las potencialidades de desmercantilización, es decir, “aspira a captar el grado en que los estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado, como manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T. H Marshall” (Esping-Andersen, 2000: 64), la cuestión es más compleja. Por su parte, el PJJHD en sus comienzos tuvo cierto potencial. De hecho, cabe recordar las explicaciones desde diferentes sectores que señalaban que el PJJHD actuaba como distorsionador del mercado al generar que los receptores del programa no quisieran aceptar puestos de trabajo por un salario apenas mayor al monto ofrecido por el plan. Esto puede ser interpretado como un aspecto altamente positivo del programa al generar una presión sobre el sector empresarial.

Lo cierto es que luego de transcurrido un tiempo de implementación del PJJHD, cuando el monto de la prestación se alejaba de la CBT y del SMVM, esta afirmación fue perdiendo sentido y el PJJHD parecía más que constituir un freno al empleo en el mercado formal asalariado, una posibilidad de rechazar trabajos precarios.

Otro aspecto que servía como desincentivo para insertarse al mercado era la posibilidad tentativa de conseguir un trabajo ligado al lugar donde se llevaba a cabo la contraprestación.

Por su parte, en el ideario del PMO el potencial desmercantilizador aparece si se lo considera de cara al mercado formal y como propuesta de creación de un sistema paralelo de economía social por fuera de las redes del mercado capitalista. Sin embargo, por todo lo acontecido en el proceso de implementación del PMO se disminuye ese potencial e incluso cada vez se hace más visible que incluso el programa intenta como finalidad última reinsertar a los receptores en el mercado formal. Como refiere un experto en economía social:

No hay una propuesta de una sociedad de productores asociados. Para nada existe esta utopía. Tenemos que ver cómo lo

volvemos a insertar al mismo mercado. Ese es el sentido de este subsidio, que tengan ingresos adicionales, que se inserten en el mercado y que ganen. No dice vengo y espero que la comunidad se haya organizado. No es ese el objetivo. Es microemprenderismo. Esto dentro del mismo ministerio hubo gente que lo criticó porque se daba cuenta a donde iban a llegar. Lo llamaban: microentreteneamiento.

III. Conclusiones

Luego de la crisis 2001-2 la intervención estatal en el campo del bienestar fue consolidándose paulatinamente en dos grandes líneas: por un lado, se implementaron políticas destinadas a los sectores no integrados al mercado laboral formal, cristalizadas en los programas sociales analizados en este trabajo, que se constituyeron en mecanismos de provisión de bienestar en clave de derechos a favor de aquellos basados en la necesidad demostrada y en el merecimiento. Por otro lado, uno de los focos del período estuvo puesto principalmente en los trabajadores asalariados formales, quienes fueron mejorando sus condiciones en comparación con las políticas aplicadas durante los años noventa.

El Estado generó y sostuvo las condiciones macroeconómicas que permitieron el proceso de reactivación económica y lo acompañó con algunas políticas y acciones destinadas a mejorar los ingresos de los trabajadores formales (lanzamiento de las negociaciones colectivas, aumento en las asignaciones familiares, recuperación del salario mínimo, entre otras). Sin embargo, la persistencia de un elevado nivel de empleo no registrado, disminuyó el impacto de las mejoras en los ingresos y aumentó las disparidades entre los asalariados registrados y los no registrados, en especial con relación a los perceptores de programas sociales. El hecho de que existiera durante el período aproximadamente un 40 por ciento de trabajadores sin protección de sus derechos laborales expresa los límites de esa concepción.

Retomando los programas sociales, el PJJHD demostró su valor comparativamente con los otros dos programas, especialmente al haber surgido en plena situación de “caos”, transfiriendo ingresos a los hogares y disminuyendo en ese movimiento los niveles de conflictividad social. Su inserción en el marco del MTEySS marcó la diferencia en comparación con los otros dos programas aquí analizados, llevados adelante por el MDS. La cartera de Trabajo cuenta con más trayectoria, estructuras en las diferentes provincias y burocracias con nivel técnico-profesional desarrolladas y estables a lo largo del tiempo, mientras que el MDS es un ministerio de menor antigüedad

con un carácter asistencialista exacerbado en las últimas gestiones, con mayores dificultades para la llegada al territorio y con menor continuidad de los equipos técnicos.

El punto más negativo del programa fue el cierre de su inscripción que se concretó en mayo de 2002. Más allá de que en la práctica si bien se congeló su acceso (otro de los elementos que visibiliza la falta de adecuación a un enfoque de derechos), el PJJHD continuó a lo largo de los años reduciendo cada vez más el número de sus receptores. Otro punto débil fue la inamovilidad del monto de la prestación a lo largo de los años, cuyo efecto fue su depreciación constante al punto tal de terminar casi licuándose debido a la creciente inflación registrada en el período.

Por su parte, el PMO tuvo un carácter potencialmente innovador y fue acompañado con una prolifera producción académica y el involucramiento de universidades en su diseño y gestión. Pero también fue una de las grandes desilusiones del período: la brecha entre los preceptos que le dieron origen (la economía social y el desarrollo local) y su diseño e implementación fue significativa, resultando además altamente dependiente de la persona y las convicciones del funcionario que lo impulsó, quien se desvinculó en 2007 de la gestión al perder el apoyo político por parte de la Ministra de Desarrollo Social.

La reiterada insistencia respecto de que el programa se apoyara en “saberes y habilidades” propios de cada grupo de personas escondió la contracara de esa definición: un corrimiento del Estado en la actividad orientativa hacia a las inversiones que local o regionalmente podían ser estratégicas. Nuevamente, su inserción en el MDS fue una de las razones de su suerte, ya que para el desarrollo exitoso de ese tipo de programas se hubiera requerido una política pública interministerial, incluyendo áreas vinculadas con la promoción de la producción. En lugar de una economía social se desarrolló una especie de “economía de pobres para pobres”, al punto tal que muchas iniciativas del plan trascendieran en la jerga ministerial como “microentrenamientos”.

Los procesos administrativos del programa eran complejos, razón que generó la necesidad de incorporar organizaciones intermediarias y, en muchos casos, significó redefiniciones (y ciertas improvisaciones) por parte del MDS. A eso se suman las dificultades de suponer un sujeto social con un cierto tipo de comportamiento y habilidades (los microemprendedores) entre grupos sociales que no tienen necesariamente esas capacidades previamente desarrolladas, contribuyendo incluso a potenciar frustraciones entre los individuos debido a los altos niveles de mortandad de los proyectos a lo largo de los años. Finalmente, el programa estableció un complejo andamiaje en las relaciones entre la Nación y las provincias al

generar proyectos en el plano local y luego depender de los fondos y los tiempos de la administración nacional, aspecto que fue clave para explicar el fracaso de muchas iniciativas.

Si bien se entiende aquí que las políticas sociales deberían tener un alto potencial desmercantilizador, desfamiliarizador y redistributivo, los programas aquí analizados en general no siguieron necesariamente esa lógica, ni en el diseño ni consecuentemente en la puesta en práctica. En cuanto a la redistribución, no es un aspecto que se considere en tanto no fue el objetivo que se plantea ese tipo de medidas, por lo que cualquier conclusión sería al menos inapropiada. En clave del potencial desmercantilizador, los programas carecieron de esa intencionalidad, salvo el PJJHD con las consecuentes críticas que por ello recibió (sobre todo en el comienzo de su implementación) desde diversos sectores por desincentivar por sus montos la venta de fuerza de trabajo de parte de los receptores. Si se lo comprende de cara al mercado formal, el PMO tuvo un potencial desmercantilizador al plantear, aunque con muchas dificultades para su concreción, una forma de trabajo diferente, ajena al mercado tradicional de trabajo. Pero en general los programas no se propusieron promover mayor independencia de los individuos respecto del mercado, más bien por el contrario impulsaron la mercantilización incluso para aquellos sectores a los que esa posibilidad se les hacía cada vez más difícil. Ese escaso potencial desmercantilizador se aprecia al focalizar en los difíciles requisitos para acceso, el bajo monto de las prestaciones, la duración acotada de vigencia de los programas en el tiempo, y su creciente burocratización y complejización; todos aspectos que más o menos directamente terminan operando como incentivos negativos para satisfacer las necesidades por fuera de la participación en el mercado de trabajo.

En términos del potencial desfamiliarizador, ninguno de los programas aquí analizados fue en esa dirección. No promovieron estructuras de cuidado de adultos mayores y niños, no plantearon subsidios a familias contemplando su composición, no colaboraron con los esquemas de conciliación trabajo y familia, y tampoco ayudaron a reorganizar roles al interior de las familias. Por el contrario, el PJJHD (y mucho más exacerbado luego el Programa Familias) aumentó responsabilidades a las familias (particularmente a las mujeres, indiscutibles protagonistas de los programas sociales). Incluso la exigencia de las contraprestaciones aumentó los problemas de cuidado que atraviesan los hogares. Particularmente, cuando eran las contraprestaciones del PJJHD se planteaban dificultades para organizar el cuidado de los hijos mientras se contraprestaba y cuando se pasó a un esquema de condicionalidades, éstas se hacían de difícil cumplimiento por las debilidades de la oferta estatal en materia de salud y educación.

Finalmente, este período se caracterizó por un creciente optimismo colocado en el mercado de trabajo como eje integrador y espacio de canalización de las necesidades individuales y sociales. En el “mientras tanto”, los programas sociales fueron los encargados de abordar situaciones que aparentaban ser (o se construían como) transitorias. En estos programas también se instaló la lógica trabajocéntrica: por un lado, en los intentos más o menos directos para lograr la inserción futura de los perceptores en el mercado formal. Por otro lado, mediante la promoción del valor simbólico del trabajo, plasmándolo en sus diseños ya sean las contraprestaciones llamadas productivas en el PJJHD (donde la propia denominación dejó afuera las tareas reproductivas) o en la lógica del PMO, donde al menos como ideario se orientó a ampliar otras formas de trabajo más allá del empleo asalariado en la economía capitalista.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar (2011). “Estado y sociedad civil: ¿proveedores de bienestar social? Políticas sociales en Argentina (2002-2007)”, Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.
- Arcidiácono, Pilar y Carla Zibecchi (2007). “Programas sociales desde una perspectiva de derechos. Una mirada sobre el rol de la sociedad civil y las estrategias de resistencia de los ‘beneficiarios’”, en *Revista Estudios del Trabajo*, N° 34, segundo semestre.
- Arcidiácono, Pilar, Laura Pautassi, Laura Royo, Mora Strachnoy y Verónica Carmona (2008). “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en *Informe Anual del CELS sobre Derechos Humanos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Cenda (2007). “El trabajo en Argentina. Condiciones y perspectivas”, Informe Trimestral N° 13, septiembre, disponible en: cenda.org.ar/files/CENDA_Informe_Laboral_11.pdf
- Codem (2004). “Informes sobre el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, disponible en: www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/codem.htm
- CONAEYC (2002). “Informes de la Secretaría Ejecutiva al Poder Ejecutivo de la Nación”, julio-octubre.
- CONAEYC (2003). “Informes de la Secretaría Ejecutiva al Poder Ejecutivo de la Nación”, diciembre.
- Coraggio, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Madrid, Miño y Dávila-UNGS.
- Coraggio, José Luis (2003). “Una alternativa socioeconómica necesaria: la economía social”, en Danani, Claudia (comp.), *Políticas sociales y economía social. Colección lecturas sobre economía social*, Buenos Aires, UNGS-Altamira- OSDE.

- Danani, Claudia (2006). “Con desmercantilizar no basta: un análisis de los principios de las políticas sociales argentinas durante los 90”, ponencia presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Ciudad de Buenos Aires.
- Diálogo Argentino (2002a). “Documento oficial del Diálogo Argentino”.
- Diálogo Argentino (2002b). “Documento bases para la reforma”, disponible en: www.dialogo-argentino.org.ar
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*, Valencia, Alfons el Magnánim.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales (2005). “Estudio de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”, Buenos Aires.
- Golbert, Laura (2004). “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, Serie Políticas Sociales N° 84, Cepal.
- González, Horacio R. (2007). “El Decreto 897/2007 las facultades del Presidente de la Nación y el futuro del régimen previsional público”, Buenos Aires.
- Grassi, Estela (2000). “Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas”, en *Revista Sociedad*, N° 16.
- Grassi, Estela y Claudia Danani (orgs.) (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir, vivir para trabajar*, Buenos Aires, Espacio.
- Hintze, Susana (2003). “Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la Economía Social y Solidaria”, ponencia presentada en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba.
- Martínez Franzoni, Juliana (2005). “Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 4, N° 2.
- Martínez Franzoni, Juliana (2008). *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, Editorial Universidad de Costa Rica, San José.
- Ministerio de Desarrollo Social (2003). “Anexo de la memoria detallada del estado de la Nación”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2005a). “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra. Documento institucional”, Cuaderno N° 2, Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social (2005b). “Políticas socioproductivas para el desarrollo local”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2005c). “Experiencias socioproductivas del Plan Nacional Manos a la Obra”, Cuaderno N° 3, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Buenos Aires.

- Ministerio de Desarrollo Social (2006-2007). “Políticas sociales en acción. Rendimos cuentas”, Informe de gestión.
- Ministerio de Desarrollo Social (2006a). “Lineamientos de políticas sociales. Documento institucional”, Cuaderno N° 1, Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2006b). “El desarrollo local en el eje de la política social”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007a). “La bisagra. Informe de gestión 2003-2007”, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (2007b). “Informe de ejecución presupuestaria”.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (1999). *Revista del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social*, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2002a). “Manual de Instrucciones para el Municipio y Consejos Consultivos”, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2002b). “Encuesta del sobre perfiles educativos y laborales de los receptores”, agosto-septiembre.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003). “Informe del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, Buenos Aires, disponible en: www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/infoyestad.htm
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2004). “Evaluación del proceso de diseño e implementación del componente de Formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar”.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008a). “Informe de evolución de receptores”, mayo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008b). “Informe resumen”, marzo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008c). “Informe resumen”, junio.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008d). “Informe resumen”, agosto.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Banco Mundial e Indec (2007). “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del módulo de informalidad de la EPH”, Buenos Aires.
- Neffa, Julio Cesar (2008). “Evolución de la actividad, el empleo y el desempleo en Argentina desde 1974 hasta la instauración del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (abril de 2002)”, en Neffa, Julio Cesar (dir.), *Desempleo, pobreza y políticas sociales. Fortalezas y debilidades del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*, Miño y Dávila-CEIL-Piette, Buenos Aires.
- Pautassi, Laura (2004). “Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde un enfoque de derechos”, en Arraigada, Irma (ed.), *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*, Serie Seminarios y Conferencias N° 52, Santiago de Chile, Cepal.
- Pautassi, Laura (2006). “Política social en Argentina: ¿sustancia o procedimiento?”, en *Revista Institucional de la Facultad de Trabajo Social*, Vol. 1, N° 10, febrero.
- PNUD (2004). “Evaluación del Diálogo Argentino”, mimeo.

- Rebón, Marcela y Guillermina Salse (2004). “Plan Manos a la Obra: dificultades y desafíos de su gestión”, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.
- Rebón, Marcela y Roffler Érika (2006). “Plan Nacional Manos a la Obra. El camino de las políticas sociales y productivas”, en Arroyo, Daniel y Vanesa Wainstein, *El desarrollo local en el eje de la política social*, Buenos Aires, PNUD-AECI-MDS.
- Siempre (2003). “Informe del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, disponible en: www.siempro.gov.ar
- Siempre (2007). “Resultados de la evaluación de medio término: Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cuantitativo”.
- Sigen (2002). “Informe sobre consejos consultivos”, disponible en: www.sigen.gov.ar

Palabras clave

bienestar social – programas sociales – trabajo – crisis – desmercantilización

Key words

social welfare – social programs – work – crisis – demercantilization

Abstract

Towards the end of 2001 and beginning of 2002, Argentina faced one of the deepest crisis of its history. From that moment on, the State intervention in welfare’s field was consolidating in two major lines: measures destined to formal wage-earning workers and social programs that were destined to consider the situation of poverty conditions and lack of work that at first appeared to be momentary. This paper centers the analysis in the period between 2002 and 2009, in three social programs which relate to different areas: “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados Derecho de Inclusión Social”; “Plan de Seguridad Alimentaria El Hambre más Urgente”; and “Plan de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”. This paper analyzes the definitions of the mains problems identified and tries to investigate a “work-centered” vision that is on the centre of this welfare model. Finally, the analysis is centered in the potential of demarketising and making unknown the policies mention above.