.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: Mercados de trabajo segmentados y políticas sociales : un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina, 2003-2015

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Brenda Brown

Pablo Ernesto Pérez, dir.

Vanesa Ciolli, co-dir

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2020

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Brenda Brown

Mercados de trabajo segmentados y políticas sociales. Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina (2003-2015).

Tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Director: Dr. Pablo Ernesto Pérez
Co-directora: Dra. Vanesa Paola Ciolli

Buenos Aires
2019

[RESUMEN]

Este trabajo indaga sobre la configuración de los sistemas de protección social en el siglo XXI, a partir de inmiscuirse en el debate sobre un presunto cambio de paradigma hacia finales de la década del 90 y comienzos del nuevo siglo. La tesis central que recorre estas páginas es que la forma que adopta la protección social durante este periodo histórico encuentra como variable explicativa central los rasgos que asumen los mercados de trabajo luego de la ofensiva neoliberal, es decir, en la configuración que adoptan los *mercados de trabajo posneoliberales*.

Para abordar esta tesis, este trabajo analiza la matriz socio-asistencial argentina durante el periodo 2003-2015 y, puntualmente, los distintos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas -*en sentido amplio*- que se implementan con alcance nacional en nuestro país a partir de distintas dimensiones de análisis que se detectan a nivel teórico. A su vez, se indaga sobre cuál es el saldo en problemas de empleo y niveles de pobreza que el modelo socioeconómico neoliberal -que se adopta hacia mediados de los 70 y profundiza durante la década del 90- deja hacia finales de este periodo y cómo estos problemas han evolucionado en el contexto kirchnerista, de crecimiento económico con generación de empleo.

De este modo, este escrito se estructura en función de poner en diálogo el análisis de los cambios en la protección social y en los mercados de trabajo en distintas escalas espaciales -los países centrales, América Latina y Argentina- y temporales – los años de hegemonía neoliberal y los años posteriores a la fuerte impugnación social hacia el neoliberalismo-. Puntualmente en lo que respecta al desarrollo de este trabajo, se indaga sobre la configuración que adopta el sistema de protección social argentino en los primeros quince años del S. XXI, luego de la ofensiva neoliberal que desemboca con la crisis económica, social y política de 2001 y en el marco de fenómenos de escala global y regional que se traducen, reconfiguran y adoptan sus particularidades en el contexto nacional.

En esta tesis se comprende a las políticas sociales como una herramienta de intervención estatal en la que se cristalizan y se canalizan las relaciones sociales dentro del capitalismo, y, especialmente, el conflicto social - espacial y temporalmente situado - producto de las distintas relaciones de fuerza entre capital y trabajo; entre capital y reproducción social. Ello expresa un entramado complejo que se articula *desde arriba* – no pueden disociarse de las lógicas de gestación, financiación y promoción que se establecen tanto desde los organismos internacionales de

crédito como desde los distintos gobiernos - y *desde abajo* - en la unión y la organización de los sectores subalternos que configuran y le dan una temporalidad particular a los procesos nacionales y locales -.

En este sentido, este estudio se inscribe dentro de las corrientes que conforman la *teoría crítica* (Bonnet, 2007; Foucault, 2007; Offe, 1990) planteando interrogantes hacia otros enfoques ya sea que señalen el carácter residual de las políticas sociales (Esping-Andersen & Ramos, 2000; Kliksberg, 2004) o se posicionen desde la perspectiva de derechos (Abramovich, 2006; Abramovich & Courtis, 2002; Arcidiácono, 2012; Danani, 2004; Hintze, 2007; Pautassi, 2010). En lo que respecta a la dinámica de los mercados de trabajo, esta tesis adhiere a la *perspectiva de la heterogeneidad estructural* (Tokman, 1978; Salvia 2009; Salvia, Vera y Poy, 2015; Giosa Zuazua y Fernández Massi, 2018) y discute con aquellos abordajes que consideran a los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo como un estadio transitorio con posibilidades de integración entre las distintas categorías ocupacionales (Lewis, 1954; De Soto, 1987; OIT, 2002).

A partir de la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, esta tesis pretende responder los siguientes interrogantes: ¿Qué características asume y dentro de qué paradigma de protección social se enmarcan los nuevos PTMC que se implementan en Argentina durante el periodo 2003-2015? ¿Cuáles son y cómo se explican las continuidades y las rupturas entre esta matriz socio-asistencial y aquella que caracterizó a la década de los 90? ¿Cómo se "resuelve", desde las políticas sociales, el problema de la inclusión social en el contexto de los mercados de trabajo posneoliberales?

Palabras clave: políticas sociales, mercados de trabajo, programas de transferencias monetarias condicionadas.

[ABSTRACT]

This work inquiries into the configuration of social protection systems in the 21st century, by discussing about an alleged paradigm shift towards the end of the 90s and beginning of the new century. The central thesis is that the form adopted by social protection during this historical period finds as a central explanatory variable the features assumed by labor markets after the neoliberal offensive, that is, in the configuration adopted by the *post-neoliberal labor markets*.

To address this thesis, this document analyzes the Argentine socio-assistance matrix during the period 2003-2015, and especially the Conditional Cash Transfer Programs, that are

implemented with national scope in our country based on different dimensions of analyses detected at the theoretical level. Also, it inquiries about the result in employment problems and poverty levels that the neoliberal socio-economic model - which is adopted towards the mid-70s and deepens during the 90s - leaves towards the end of this period and how these problems have progressed in the Kirchner context, of economic growth with job creation.

This phd thesis is structured according to the analysis of the changes in social protection and labor markets at different spatial - the central countries, Latin America and Argentina - and temporal scales - the years of neoliberal hegemony and the years after the strong social repudiation towards neoliberalism. In regard to this research, to the configuration adopted by the Argentine social protection system in the first fifteen years of the 21st century, after the neoliberal offensive that ends with the economic, social and political collapse of 2001 and within the framework of global and regional phenomenon's that are translated, reconfigured and adopted their particularities in the national context.

In this thesis, social policies are understood as a state intervention device in which capitalism social relations are crystallized and channeled. Especially, the social conflict - spatially and temporarily located - as a result of the different relationships between capital and labor; between capital and social reproduction. This expresses a complex framework that is articulated *from above* - they cannot be dissociated from the development, financing and promotion logic that are established both from international credit agencies and from different governments - and *from below* - in the union and organization of the subaltern sectors that configures and gives a particular temporality to national and local processes -.

In this sense, this study adheres to the trends that make up the critical theory (Bonnet, 2007; Foucault, 2007; Offe, 1990) raising questions towards other approaches that either point to the residual social policies (Esping-Andersen & Ramos, 2000; Kliksberg, 2004) or take position from the rights perspective (Abramovich, 2006; Abramovich & Courtis, 2002; Arcidiácono, 2012; Danani, 2004; Hintze, 2007; Pautassi, 2010). Regarding the dynamics of labor markets, this thesis agrees with the perspective of structural heterogeneity (Tokman, 1978; Salvia 2009; Salvia, Vera and Poy, 2015; Giosa Zuazua and Fernández Massi, 2018) and discusses with those approaches that consider the problems of underutilization of labor force as a transitory stage with integration possibilities between the different occupational categories (Lewis, 1954; De Soto, 1987; ILO, 2002).

Based on a combination of quantitative and qualitative methods, this thesis aims to answer the following questions: What characteristics do assume and under what social protection paradigm are the new PTMCs implemented in Argentina during the period 2003-2015? What are the continuities and ruptures between this socio-assistance matrix and the one that characterized the 1990s? How is the problem of social inclusion "solved", from social policies, in the context of post-neoliberal labor markets?

Key words: social policies; labor markets, Conditional Cash Transfer Programs.

[Índice]

[Introducción] 15

[Capítulo 1] Fuerza de trabajo y proceso de acumulación. Los problemas de empleo en economías periféricas y dependientes 20

1.1 Fuerza de trabajo y proceso de acumulación en los países centrales 20

1.2. El problema de subabsorción de fuerza de trabajo en economías periféricas y dependientes como rasgo constitutivo de los mercados de trabajo de América Latina 27

1.3. Las formulaciones de los años 50, 60 y 70 28

1.3.1. La economía dual y la marginalidad social 29

1.3.2. La crítica al dualismo: marginalidad económica, la heterogeneidad estructural y el Sector Informal Urbano 33

1.4. Los efectos del neoliberalismo: del debate sobre los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo hacia las características de los mercados de trabajo y el problema de su calidad 42

1.5. Breve caracterización de los problemas del empleo en América Latina 1950-2015 52

Conclusiones parciales capítulo 1 63

[Capítulo 2] Estado y protección social. La reconfiguración de las políticas sociales en los países centrales 66

2.1. Sistemas de protección social y políticas sociales. Aportes teórico-conceptuales 67

2.2. Las políticas sociales como estrategias del Estado para regular la oferta de fuerza de trabajo. Un análisis desde la teoría crítica 71

2.3. Sistemas de protección social y políticas sociales ¿hacia un nuevo cambio de paradigma?. 74

2.3.1. El Estado de bienestar keynesiano y su sistema de protección welfare 76

2.3.2. Del welfare al workfare. Ofensiva neoliberal y cambios en la (des)protección social 79

2.3.3. Nuevo siglo con incremento de la inversión social ¿reconfiguración de la protección social o vestigios de la profundización de los problemas del empleo? 88

Conclusiones parciales capítulo 2 99

[Capítulo 3] Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas como modelo de la política social en América Latina 105

3.1. Los PTMC: hacia una definición ampliada 106

3.2. De la reconfiguración de la protección social en los países centrales a los PTMC en sentido amplio: la intervención del Estado en materia de protección social en América Latina 114

3.2.1. Las políticas sociales durante las reformas estructurales de primera generación: ¿expresión del paradigma de activación en América Latina? 116

3.2.2. Las políticas sociales durante la segunda generación de reformas estructurales: nuevo siglo, ¿nuevos programas? 122

3.3. La intervención del Estado en materia de políticas sociales en América Latina: un análisis de los PTMC en sus dos tipologías 134

3.3.1. Los PTMC con contraprestación laboral 134

3.3.2. Los PTMC con contraprestación en salud y educación 148

Conclusiones parciales capítulo 3 152

[**Capítulo 4] Segmentación laboral y políticas sociales en Argentina. ¿La ampliación de la protección social como respuesta?** 155

4.1. El mercado de trabajo argentino como especificidad de América Latina 158

4.1.1. Los 90 y los 2000. ¿Consolidación de los problemas del empleo en Argentina? 159

4.1.2. El mercado de trabajo durante los 2000 ¿consolidación de la segmentación laboral? .161

4.2. La matriz socio-asistencial argentina 1990-2015: ¿de la emergencia de los PTMC hacia su consolidación? 171

4.2.1. La década del 90 como escenario de surgimiento de la política asistencial argentina ..171

4.2.2. La matriz socio-asistencial de Argentina durante el kirchnerismo 180

Conclusiones parciales capítulo 4 196

[Capítulo 5] La intervención estatal en materia de políticas sociales durante el kirchnerismo: "resolviendo" la paradoja entre la *segmentación* y la *inclusión* 200

5.1. Estrategias estatales para garantizar la inclusión social a partir de la ampliación de la protección social no contributiva 202

5.2. La matriz socio-asistencial de Argentina durante el kirchnerismo: a modo de presentación 204

5.3. Elementos de resignificación: un análisis de los diagnósticos que establecen las políticas sociales durante el kirchnerismo 211

5.3.1. La resignificación del concepto de "trabajo" y la economía social como alternativa 211

5.3.2. La ampliación de la *noción de capital humano* 218

5.3.3. La construcción de un *nuevo sujeto de vulnerabilidad* 228

5.3.4. La resignificación de la idea de *derechos* y de *universalidad* 236

Conclusiones parciales capítulo 5 242

[Conclusiones generales de la tesis] 245

[Referencias Bibliográficas] 265

[Anexo Metodológico] 282

AGRADECIMIENTOS

Escribo estas páginas con los ojos cansados, pero chiquitos de tanta alegría. Muchas personas me acompañaron durante el largo proceso que significó la escritura de esta tesis. Quiero agradecer muy especialmente a Pablo y a Vane: sin duda, este trabajo no podría haberse empezado ni terminado sin su trabajo. Hicieron, con su compañía y ayuda, que escribir esta tesis se convierta en una tarea realmente agradable, algo que no es fácil. Pablo me vio crecer y me enseñó muchísimo de lo poco que sé; gracias por la generosidad, la palabra amiga, la paciencia y la confianza. Trabajar con Vane fue algo muy lindo, siempre atenta y solidaria, siempre empática, con las palabras justas, haciendo que me anime cada vez a un poquito más.

Quiero agradecer también a todas aquellas personas con las que compartí las aulas. A mis compañeros y compañeras de cátedra. A Luis Castillo Marín. A Noe, para mí una gran maestra que la suerte me ha dado; varias de las preguntas que recorren este trabajo las pensé junto a ella y con ella; gracias por la generosidad, las lecturas y los comentarios. A mis estudiantes, sujetos cómplices de este proceso, con quienes fui compartiendo partes de este trabajo, de mis inquietudes y mis intereses. A elles que me acompañaron en esta tarea reflexiva, con sus preguntas, sus opiniones, sus ideas y recomendaciones.

A mis compañeres y amigues del CEIL y del LESET a quienes mucho extrañé en la solitaria tarea de escribir esta tesis: A Mari, a Juli Longo, a Piri, a Ale, a Fede, a Kari, a Juli Soul, a Mati, a Gabi.

A la familia hermosa que me tocó. A mi vieja que me acompañó con todo su amor suyo y cuya presencia trasciende la escritura de esta tesis y abraza todos-los-años-que-tengo. A mi viejo, que espera con más ansias que yo la finalización de este documento. A Fou, que con alguna preciosura siempre me abría una ventanita hacia donde escapar. A Ave, con quien comparto no solo un campo disciplinar, sino también muchas inquietudes e intereses sobre las que quiero que me enseñe en mi-vida-sin-tesis. A Lu, por los viajecitos y las aventuras.

También quiero agradecer a aquellas personas que se convirtieron, con los años y con el cariño, en mi familia elegida. Que me han dado muchos más abrazos de los necesarios, que me sostienen todos los días. Con quienes no solo compartimos un techo sino la vida cotidiana, que es un montón; que le quitan "al trabajo esa cara de castigo y a la alegría ese aire ilícito de robo".

Gracias a Nessi, y ahora también a Meli, por las noches en que sembramos preguntas que con el tiempo se vuelven reflexiones y luego modos de estar, de hacer, de querer y de vivir.

A las pibas del club, ese espacio hermoso construido por mujeres indómitas. Las mujeres que quiero para desafiar a este mundo las más de las veces hostil. En distintas ocasiones, durante la escritura de este trabajo, la necesité a Giuli, del otro lado de la línea blanca, diciéndome con ánimo qué hacer o cómo hacerlo. Y a mis compañeras de equipo, pincel en mano y siempre juntas, ayudándome a pintar cada una de las letras que conforman este trabajo.

A las amigas que el fútbol me ha dado, que son muchas y que tuve la suerte de que traspasaran distintas fronteras. Que me hacen sentir siempre en casa y con quienes sabemos dónde encontrarnos cuando nos necesitamos. Con ellas compartí mucho más que lindas jugadas y grandiosos goles durante este tiempo; también nos reímos a carcajadas, disfrutamos de tardes al sol y de noches mágicas. A Reggi, a Pachu.

A mis compas de la biblio, por las miradas y las sonrisas cómplices; por el ánimo silencioso pero cotidiano; por los mates, los almuerzos y las galletitas. Por las mandarinas al sol. Por la motivación que genera saber, que en ese ámbito, cada cual representa una nueva búsqueda desconocida. A Aldana, que me refractó luz con su constancia y me dio su mano tierna para que transitemos juntas trayectos de nuestros caminos.

A todas aquellas personas que configuraron pequeños oasis en el transcurso de este largo proceso de crecimiento. A la marcita, a quien tanto quiero, que se me aparecía de a ratos para llenarme de motivos por los cuales culminar este trabajo. A Eva, que supo transformar la distancia en compañía latente, presente y constante. A Fabi, artesana de mis recreos, gracias por los libritos que me abrieron mundos; gracias por las charlas, siempre profundas y necesarias. A Cris, que musicalizó mis tardes de trabajo y que transformó sus gustos e inquietudes en gustos e inquietudes mías. A Nico, por las noches de comida chatarra, las pelis, las caminatas; por concederme muchas veces el arte de monopolizar la música. A Sofi por la espontaneidad que nos espera. A coquito. A las rancheadas de los sábados a la noche.

A mis amigas, con quienes las ganas de vernos implicaron que nuestros planes se conviertan en juntarnos a escribir. Varias páginas de esta tesis se digitaron con sus mates y sus mimos, en distintas locaciones y circunstancias. Gracias a Sarita que sabe muy bien en qué momentos estar y qué decir en ellos; por sus abrazos y sus cuidados; por ser siempre oportuna,

por transformar todo en mucho más de lo que es. A Sofi "mi amiga de Rosario" por convertirse en mi punto de fuga, un espacio cálido y seguro hacia donde escapar; por leer y comentar con cariño y sabiduría parte de este trabajo; por su aliento constante. A Sonic, que apareció como un designio del destino, en el momento justo; y desde allí estuvo siempre bien cerquita.

A mis compañeras y compañeros de militancia, con quienes mucho compartí, aunque la mayoría de las veces no haya estado a la altura de las circunstancias.

A Gui *encore une fois* por su cariño, su aliento y su compañía; por entender más que nadie lo mucho que esto significa, por todo lo que este trabajo nos robó.

Gracias a todas las personas bellas que hacen de esta alegría una felicidad compartida, transformando lo individual en colectivo.

LISTADO DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICOS

Gráfico 1. América Latina: estructura de la población económicamente activa por categoría ocupacional para distintos años entre 1950-2014.....54

Gráfico 2. América Latina: tasa desocupación abierta para distintos años entre 1950 y 2015. ..57

Gráfico 3. Pobreza y pobreza extrema para América Latina en millones de personas y porcentajes. Varios años entre 1980 y 2014. 63

Cuadro 1. Características del paradigma keynesiano-welfare, del paradigma de activación y del paradigma de inversión social según niveles y dimensiones de análisis 104

Cuadro 2. Dispositivos que transfieren ingresos condicionados al cumplimiento de contraprestaciones. 113

Cuadro 3. PTMC con contraprestación laboral según tipo contraprestación exigida. Características y ejemplos. 136

Figura 1. PTMC con contraprestación laboral según contrapartida exigida 138

Cuadro 4. Características de la intervención del Estado en materia de protección social y de políticas sociales en América Latina. 1980-en adelante. 153

Gráfico 4. Evolución Tasas de Desocupación y Subocupación demandante y no demandante. Región: Total de Aglomerados Urbanos - Período: 1974-2015. 164

Gráfico 5. Proporción de asalariados registrados y no registrados para distintos aglomerados y tasa de variación 1986=100 (1986-2015).....167

Tabla 1. Programas implementados durante la década del 90 según duración en el tiempo. ...175

Gráfico 6. Gasto público consolidado según función/finalidad del gasto en % PIB para 1980-2009.....186

Gráfico 7. Composición del Gasto Público Social según función/finalidad del gasto en % para años seleccionados. 184

Gráfico 8. Gasto en PTMC en precios constantes de 2005 y porcentaje del PIB para los periodos 1993-1999 y 2002-2014. 185

Gráfico 9. Beneficiarios totales en PTMC para los períodos 1993-1999 y 2002-2014. 188

Tabla 2. 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 personas adultas y 3 infantes).....190

Tabla 3. Programas implementados según duración en el tiempo- 2000-2014. 196

Cuadro 5. PTMC implementados en función del tipo de programa, su objetivo, la contraprestación exigida y la población destinataria (2003-2015).....209

Cuadro 6. Dispositivos implementados en función del eje de intervención en materia de política social, del subperiodo de análisis y del tipo de elemento de resignificación que cada eje promueve. 210

Tabla 4. Estructura de la población económicamente activa por categoría ocupacional para distintos años entre 1950 y 2014. En porcentajes. 284

Tabla 5. Tasa desocupación abierta para distintos años entre 1950 y 2015 en porcentajes y en millones de personas (Se utiliza para la construcción del gráfico 2 – Capítulo 1). 284

Tabla 6. Pobreza y pobreza extrema para América Latina en millones de personas y porcentajes. Varios años entre 1980 y 2014 (Se utiliza para la construcción del gráfico 3 – Capítulo 1). 285

Gráfico 10**.** Evolución de la tasa de participación en el mercado de trabajo según sexo (1950-2015). Tasas anuales medias para América Latina.....286

Gráfico 11. Evolución demográfica para América Latina en millones de personas y variación: 1950=100. Distintos años entre 1950 y 2015. 286

Cuadro 7. PTMC analizados en el segundo capítulo de la tesis en función del país de su implementación, año de ejecución y tipología del programa.....287

Tabla 7. Evolución de tasas de Desocupación y Subocupación demandante y no demandante. Región: Total de Aglomerados Urbanos - Período: 1974-2015. 290

Tabla 8. Proporción de asalariados registrados y no registrados para distintos aglomerados y tasa de no registro por género. 1986-2015. 291

Tabla 9. Programas ejecutados durante los 90 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre la cantidad de perceptores. 300

Tabla 10. Cantidad de perceptores por programa - período 1993-1999.....301

Tabla 11. Programas ejecutados durante el periodo 2003-2015 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre la cantidad de perceptores. 302

Tabla 12. Cantidad de perceptores por programa - período 2003-2014. Sin datos para 2015. 303

Tabla 13**.** Gasto público consolidado según función/finalidad del gasto en % PIB para 1980-2009. 304

Tabla 14. Composición del Gasto Público Social según función/finalidad del gasto en $ corrientes y % para años seleccionados. 305

Cuadro 8. Programas ejecutados durante la década del 90 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre el presupuesto ejecutado por programa. 306

Tabla 15. Presupuesto ejecutado por programa en pesos corrientes - período 1993-1999 307

Cuadro 9. Programas ejecutados durante el período 2003-2014 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre el presupuesto ejecutado por programa. Sin datos para 2015. 308

Tabla 16. Presupuesto ejecutado por programa en pesos corrientes - período 2002-2014. Sin datos para 2015.....309

Tabla 17. Montos otorgados por programa en el año de su surgimiento (monto inicial) y en 2015 312

Cuadro 10. integrantes de las familias y valor del adulto equivalente (AE) que corresponde según sexo y edad.....313

Tabla 18**.** cálculo de la cobertura de los programas en porcentajes de la CBA, CBT y SMVyM para una persona adulta equivalente (AE) y una familia tipo en cada año base. 314

Tabla 19**.** cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para una persona adulta equivalente según cada año base. 314

Tabla 20. cálculo de la cobertura de los programas en porcentajes de CBA, CBT y SMVyM para familia tipo - año 2015.....314

Tabla 21. cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para familia tipo en cada año base y 2015.....315

[Introducción]

¿Cómo escribir sino es sobre lo que no se sabe, o lo que se sabe mal? (…) colmar la ignorancia es postergar la escritura hasta mañana, o más bien volverla imposible.

Gilles Deleuze (1968) en Diferencia y repetición.

Este trabajo indaga sobre la configuración de los sistemas de protección social en el siglo XXI, a partir de inmiscuirse en el debate sobre un presunto cambio de paradigma hacia finales de la década del 90 y comienzos del nuevo siglo. La tesis central que recorre estas páginas es que la forma que adopta la protección social durante este periodo histórico encuentra como variable explicativa central los rasgos que asumen los mercados de trabajo luego de la ofensiva neoliberal, es decir, en la configuración que adoptan los *mercados de trabajo posneoliberales*.

Para abordar esta tesis, este trabajo analiza la matriz socio-asistencial argentina durante el periodo 2003-2015 y, puntualmente, los distintos Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas -*en sentido amplio*- que se implementan con alcance nacional en nuestro país a partir de distintas dimensiones de análisis que se detectan a nivel teórico. A su vez, se indaga sobre cuál es el saldo en problemas de empleo y niveles de pobreza que el modelo socioeconómico neoliberal -que se adopta hacia mediados de los 70 y profundiza durante la década del 90- deja hacia finales de este periodo y cómo estos problemas han evolucionado en el contexto kirchnerista, de crecimiento económico con generación de empleo.

De este modo, este escrito se estructura en función de poner en diálogo el análisis de los cambios en la protección social y en los mercados de trabajo en distintas escalas espaciales -los países centrales, América Latina y Argentina- y temporales – los años de hegemonía neoliberal y los años posteriores a la fuerte impugnación social hacia el neoliberalismo-. Puntualmente en lo que respecta al desarrollo de este trabajo, a la configuración que adopta el sistema de protección social argentino en los primeros quince años del S. XXI, luego de la ofensiva neoliberal que desemboca con la crisis económica, social y política de 2001 y en el marco de fenómenos de escala global y regional que se traducen, reconfiguran y adoptan sus particularidades en el contexto nacional.

La indagación que atraviesa esta tesis se inscribe en el área temática de las políticas sociales de distribución secundaria del ingreso y problematiza la relación entre las características que adoptan los mercados de trabajos como resultante de la ofensiva neoliberal que se desarrolla en el mundo occidental a partir del último cuarto del siglo XX y los cambios en las estrategias estatales para gestionar al creciente número de personas con problemas de empleo y exclusión social, preguntándose por la forma que adopta la configuración de las políticas sociales en tanto estrategias estatales de regulación de la fuerza de trabajo y canalización de la conflictividad social ascendente.

En esta tesis se comprende a las políticas sociales como una herramienta de intervención estatal en la que se cristalizan y se canalizan las relaciones sociales dentro del capitalismo, y, especialmente, el conflicto social - espacial y temporalmente situado - producto de las distintas relaciones de fuerza entre capital y trabajo; entre capital y reproducción social. Ello expresa un entramado complejo que se articula *desde arriba* – no pueden disociarse de las lógicas de gestación, financiación y promoción que se establecen tanto desde los organismos internacionales de crédito como desde los distintos gobiernos - y *desde abajo* - en la unión y la organización de los sectores subalternos que configuran y le dan una temporalidad particular a los procesos nacionales y locales -

En este sentido, este estudio se inscribe dentro de las corrientes que conforman la *teoría crítica* (Bonnet, 2007; Foucault, 2007; Offe, 1990) desde donde se enfatiza que las políticas sociales cumplen una función central en la regulación y reproducción de la fuerza de trabajo como tal a través de distintas estrategias de mercantilización y de desmercantilización (Offe, 1990) y, al mismo tiempo, actúan sobre la desigualdad reduciéndola, reproduciéndola, aumentándola o constituyéndola como tal (Adelantado, Noguera, Rambla, & Sáez, 1998). Esto implica el cuestionamiento del supuesto teórico que describe el funcionamiento de la política social como una lógica especialmente diferenciada –ya sea guiada por la satisfacción de las necesidades o por el reconocimiento de derechos- respecto de la lógica general del modo de producción capitalista –guiada por la acumulación de capital-. Por este motivo, esta tesis plantea interrogantes hacia otros enfoques ya sea que señalen el carácter residual de las políticas sociales (Esping-Andersen & Ramos, 2000; Kliksberg, 2004) o se posicionen desde la perspectiva de derechos (Abramovich, 2006; Abramovich & Courtis, 2002; Arcidiácono, 2012; Danani, 2004; Hintze, 2007; Pautassi, 2010).

En lo que respecta a la dinámica de los mercados de trabajo, en esta tesis se recuperan los aportes de aquellos estudios que caracterizan desde épocas tempranas a los mercados de trabajo en economías periféricas y dependientes dando cuenta de los problemas estructurales e históricos de empleo que presenta la región. En este sentido, esta tesis adhiere a la *perspectiva de la heterogeneidad estructural* (Tokman, 1978; Salvia 2009; Salvia, Vera y Poy, 2015; Giosa Zuazua y Fernández Massi, 2018) y discute con aquellos abordajes que consideran a los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo como un estadio transitorio con posibilidades de integración entre las distintas categorías ocupacionales (Lewis, 1954; De Soto, 1987; OIT, 2002), dando cuenta de que la segmentación de los mercados laborales es un rasgo estructural y permanente en estos países periféricos. A su vez, esto se complejiza luego de los años 70 a partir de las nuevas estrategias empresariales de desverticalización, deslocalización y subcontratación -que deben comprenderse como parte del programa político y económico neoliberal-; lo que redunda en un aumento tanto de los problemas de cantidad como de calidad de los empleos, que resulta de difícil reversión -y por lo tanto *consolidado*-, incluso en los momentos ascendentes del ciclo, de crecimiento económico con generación de empleo -como el que se evidencia en América Latina y en Argentina durante los primeros quince años del siglo XXI-. Como resultante: la acentuación en los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo que configura una estructura ocupacional heterogénea y segmentada que se presenta *persistente y consolidada*. Las consecuencias de esta ofensiva del capital sobre el trabajo, propias de este momento histórico, configuran lo que en esta tesis llamo *mercados de trabajo posneoliberales*. Las características que estos asumen repercuten en un incremento significativo de la desigualdad y de la cantidad de personas en situación de pobreza e indigencia, lo que impacta en la *reemergencia de la cuestión social*.

En este marco, los interrogantes que orientan esta investigación son: ¿Qué características asume y dentro de qué paradigma de protección social se enmarcan los nuevos PTMC que se implementan en Argentina durante el periodo 2003-2015? ¿Cuáles son y cómo se explican las continuidades y las rupturas entre esta matriz socio-asistencial y aquella que caracterizó a la década de los 90? ¿Cómo se "resuelve", desde las políticas sociales, el problema de la inclusión social en el contexto de los mercados de trabajo posneoliberales?

Para responder a estos interrogantes este trabajo estudia, a partir de la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos, a los distintos PTMC que se implementan a nivel nacional en Argentina durante el periodo 2003-2015 y a los principales indicadores del mercado de

trabajo. La delimitación temporal permite indagar sobre un periodo gubernamental completo -dando cuenta de distintas fases en su interior- que a su vez registra particularidades que permiten abordar la hipótesis central de esta tesis: se trata de un momento de importante crecimiento económico – especialmente durante el primer quinquenio- con generación de empleo. A su vez, para dar más solvencia explicativa a la tesis que aquí se presenta, se recuperan procesos de más largo alcance -ampliando el análisis de algunas variables e indicadores en el tiempo hacia etapas gubernamentales previas- y extendiendo la escala espacial de análisis a niveles de agregación mayor -la región latinoamericana-. Para lograr este objetivo, se trabaja con una multiplicidad de fuentes diversas que se detallan en el anexo metodológico localizado al final de este documento.

De este modo, en el *primer capítulo* se aborda el debate teórico sobre la forma que adoptan los mercados de trabajo en economías periféricas y dependientes y se realiza una breve caracterización de los problemas del empleo para América Latina. Se estudian los rasgos estructurales que presentan los mercados laborales de la región y cómo éstos han sido afectados por el proceso de descentralización y desverticalización productiva, deslocalización y subcontratación que se promueve junto al programa neoliberal a partir de los años 70. El *segundo capítulo* traza el marco teórico desde el que se comprende a las políticas sociales en esta tesis. A su vez, estudia el debate sobre las distintas configuraciones que adoptan los sistemas de protección social en occidente durante la última mitad del siglo XX y los primeros años del siglo XXI: el paradigma de bienestar keynesiano o *welfare* (1945-1975), el paradigma de activación (1975-1995) y el paradigma de inversión social (1996-en adelante). Por último, delimita de manera teórica dos niveles y distintas dimensiones de análisis con las que se abordará el estudio de las intervenciones del Estado en materia de protección social y políticas sociales en América Latina y Argentina.

En el *tercer capítulo* se indaga sobre las políticas sociales en América Latina y, puntualmente, sobre la proliferación de distintos Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas en sus *dos tipologías*: con contraprestación laboral y con contraprestación en salud y educación. Se explica cómo la forma que adoptan las políticas sociales -así como sus rupturas y continuidades- durante el último cuarto del siglo XX y principios del siglo XXI debe comprenderse en el contexto de la primera y segunda generación de reformas estructurales a nivel regional, que a su vez se enmarcan en el paradigma de activación y de inversión social, respectivamente. Se enfatiza sobre

la relación entre estas transformaciones y los efectos del programa neoliberal sobre el mercado de trabajo latinoamericano -resultado del capítulo 1-.

En el *cuarto capítulo* se estudia a la matriz socio-asistencial argentina a partir del primer nivel de análisis que se define en el capítulo 2, es decir, de *la intervención del Estado en materia de protección social*. El análisis se desarrolla sobre el conjunto de PTMC que se implementan durante el periodo 2003-2015; para dar cuenta de sus particularidades se realiza un estudio comparativo con los programas que se implementan durante la década previa, dando cuenta de las continuidades y rupturas entre la política social kirchnerista y menemista. A su vez, tanto sus transformaciones como sus persistencias se explican por los rasgos que asume el mercado laboral argentino -y sus efectos sobre los sectores subalternos- durante dos momentos históricos con gobiernos que -al menos en términos discursivos- se presentan como antagónicos: el menemismo neoliberal y el kirchnerismo neodesarrollista-.

En el *quinto* y último capítulo se indaga sobre *la intervención del Estado en materia en políticas sociales* -segundo nivel de análisis que se define en el capítulo 2- durante el gobierno kirchnerista. A partir de estudiar a las características particulares que adoptan los PTMC que se implementan durante este periodo, este capítulo se interroga sobre cómo las políticas sociales que se implementan desde el Estado "resuelven" el problema de la *exclusión laboral* que los mercados de trabajo posneoliberales generan. Como resultado de este análisis, se detectan cuatro elementos a partir de los cuales los sistemas de protección social *recrean espacios de inclusión* alternativos, al tiempo que *ocultan* el creciente proceso de segmentación y su consolidación.

Por último, en las conclusiones generales se reflexiona sobre los interrogantes que han abordado de manera transversal todos los capítulos de la tesis con el objetivo de contribuir al conocimiento acerca de: i. la forma que adoptan las políticas sociales a nivel local en distintos periodos de tiempo, lo que debe comprenderse en el marco de transformaciones globales y regionales -desde abajo y desde arriba-; ii. los elementos que explican las características que adoptan los sistemas de protección social a nivel global -en el marco de las políticas sociales globales-, regional y local, sin perder de vista cuáles son sus particularidades; y, iii. cómo desde el Estado argentino a partir de las políticas sociales que se implementa se "resuelve" el problema de la *nueva cuestión social*.

[Capítulo 1]

Fuerza de trabajo y proceso de acumulación. Los problemas de empleo en economías periféricas y dependientes

La fuerza de trabajo es una mercancía que su poseedor, el trabajador asalariado, vende al capitalista. ¿Por qué la vende? Lo hace para vivir.

Karl Marx (1849) en Trabajo asalariado y capital.

Dentro del sistema capitalista la venta de la fuerza de trabajo en el mercado es la principal forma de obtener los recursos necesarios para la reproducción simple de la vida. De este modo, una importante proporción de la población ofrece cada día su fuerza de trabajo para obtener un salario con el que buscará satisfacer tanto necesidades propias como familiares.

En los países centrales el desarrollo capitalista implicó a lo largo del tiempo la eliminación de actividades de carácter precapitalista y un creciente proceso de proletarización. Si bien, el proceso de asalarización fue masivo y generalizado, distintos autores muestran que la conformación de trabajadores "libres"[1], fue un asunto conflictivo e inducido. Como se abordará en el próximo capítulo, el Estado tuvo un papel protagónico en la transformación del trabajo en mercancía, así como en la regulación de la oferta de fuerza de trabajo a las necesidades del proceso de acumulación de capital (Offe, 1990; Foucault, 2008). En este sentido, la tensión siempre presente entre escasez y exceso de fuerza de trabajo implicó distintos tipos de intervenciones estatal con el objetivo de regular este (des)equilibrio inestable. El carácter autónomo de sus mercados de trabajo (Nun, Murmis y Marín, 1968) admitió en los países centrales una forma de regulación particular que dista de las posibilidades de intervención que tuvo América Latina.

En la región latinoamericana, el carácter periférico de las economías de la región implicó un proceso de desarrollo desigual y combinado que condicionó de manera peculiar las formas

[1] La noción de "trabajador libre" se recupera de Marx (2002, pág. 2015) desde donde se comprende que la fuerza de trabajo en tanto mercancía debe encontrarse libre en el doble sentido de que por una parte dispone, en cuanto hombre libre, de su fuerza de trabajo en cuanto mercancía suya, y de que, por otra parte, carece de otras mercancías para vender, está exento y desprovisto, desembarazado de todas las cosas necesarias para la puesta en actividad de su fuerza de trabajo.

de intervención estatal para regular la oferta de fuerza de trabajo. Asimismo, este carácter periférico tuvo como correlato la generación de un excedente importante de fuerza de trabajo, cuyas posibilidades de absorción por el sector más dinámico de la economía presenta desde sus orígenes dificultades sustanciales. Esto significó la configuración a nivel regional de mercados de trabajo dependientes con características particulares en donde un grupo importante de la población garantiza la reproducción de su vida y de su grupo familiar a través de otras estrategias que se alejan del trabajo asalariado que impera en los países centrales. En este marco, muchas personas y familias realizan actividades productivas de subsistencia como trabajadores autónomos o articulan estos trabajos con actividades de índole precapitalista[2] o con ingresos provenientes del Estado. Justamente interesa en este capítulo analizar los rasgos particulares que asumen los mercados de trabajo latinoamericanos en épocas contemporáneas para luego, en el capítulo 4, estudiar el caso argentino.

Me propongo exponer en este capítulo el debate sobre los excedentes de fuerza de trabajo en América Latina que se desarrolla desde la década del 50 con el objetivo de mostrar que ya desde la estructuración de nuestros mercados de trabajos se evidencia esta problemática. El debate, a su vez, permite mostrar que existe entre las distintas personas que lo estudian y perspectivas -independientemente de su a adscripción teórica – consenso sobre la existencia de este problema. Asimismo, interesa mostrar que desde el origen de este debate, hay dos grandes interpretaciones sobre qué ocurriría con este excedente de fuerza de trabajo: por un lado, aquellos que lo comprenden como transitorio y de posible solución; por el otro, quienes lo entienden como un problema estructural. En este sentido, interesa dar cuenta en este capítulo que si bien esta problemática no desaparece, hay un cambio de orientación interpretativa: mientras que hasta los 70 imperaba la segunda acepción, a partir de esta década, toma relevancia explicativa la primera; en un contexto en el que este rasgo singular, no solo no desaparece sino que aumenta y se complejiza.

En este sentido, interesa en este capítulo estudiar cómo con la ofensiva neoliberal -que comienza a mediados de los años 70 y se profundiza durante la década del 90- junto a un incremento en la orientación ortodoxa de la teoría económica, gana relevancia el enfoque de

[2] Me refiero a las actividades precapitalistas en los términos empleados por Aníbal Quijano (2014, pág. 127) es decir, al "modo de producción andino", a la producción en la agricultura de subsistencia o al "colonato" de la "hacienda tradicional".

transitoriedad y se desvía el debate estructuralista hacia diagnósticos que sostienen que los problemas de empleo se originan por los déficits de acumulación capital humano de un conjunto cada vez más grande de la clase que vive del trabajo (Antunes, 2001) o se explica por las decisiones racionales de los propios agentes. Este capítulo pretende dar cuenta de que el rasgo estructural de los mercados de trabajo persiste, solo que se oculta bajo la emergencia de un nuevo concepto de informalidad que subordina al primero. Para esto, en la última sección se realiza una breve caracterización de los problemas del empleo en América Latina en un periodo que se extiende desde 1950 hasta 2015. Esto permite afirmar que hay un cambio en la forma y en los diagnósticos sobre el problema en debate; y también una complejización y profundización de sus rasgos en tanto los nuevos problemas de empleo -que se vinculan a las estrategias empresariales de desverticalización, deslocalización y subcontratación luego de los 70- se agregan a los ya existentes.

La hipótesis central del capítulo es que la estructura heterogénea y segmentada de los mercados de trabajo a nivel regional se presenta consolidada en tanto no se logra revertir incluso en periodos de crecimiento económico con generación de empleo -como el que caracteriza a los primeros años del siglo XXI-. Esto redunda en una *ampliación* de la población excedentaria para el capital -es decir, de personas que presentan problemas de empleo y que, por tanto, muchas de ellas se encuentran en situación de pobreza-. Dar cuenta de esto resulta importante para los objetivos de esta tesis ya que en próximos capítulos se estudiará cómo repercute este proceso en la proliferación de un conjunto creciente de dispositivos estatales que se emplean para regular la oferta de fuerza de trabajo, no solo en las fases descendentes del ciclo económico sino también en aquellos momentos de crecimiento con generación de empleo.

Para esto, este capítulo se organiza de la siguiente manera: luego de esta introducción, se abordará la relación que se establece entre fuerza de trabajo y proceso de acumulación de capital y las formas de regulación de la oferta laboral en un contexto de mercados de trabajos autónomos. En un segundo apartado, estudiaré los rasgos que asumen los mercados de trabajo en América Latina, dando cuenta de distintos enfoques que buscan explicar los problemas del empleo en la región. Se abordarán, por un lado, los debates y formulaciones teóricas elaboradas durante las décadas del 50, 60 y 70: para luego, en un cuarto apartado, desarrollar los enfoques posteriores a la irrupción neoliberal. En un último apartado, se realiza una breve caracterización

de los problemas del empleo en la región en un periodo que se extiende desde 1950 hasta 2015. Para concluir, se esbozan algunas reflexiones finales.

1.1 Fuerza de trabajo y proceso de acumulación en los países centrales

Dentro del sistema capitalista, existe una relación directa entre oferta de fuerza de trabajo y proceso de acumulación de capital. A lo largo de los años, esta relación ha ido cambiando su forma y también sus efectos. Mientras que en épocas más tempranas el problema central se vinculaba a la escasez de trabajadores "libres", en épocas más tardías el eje problemático pasa a estar constituido por un exceso relativo de fuerza de trabajo para las necesidades de acumulación de capital. En contraste con lo que plantea la teoría estándar, desde una perspectiva heterodoxa se comprende que la fuerza de trabajo adopta, dentro del sistema capitalista, la forma de una mercancía peculiar: a diferencia de las demás, no puede producirse en función de las necesidades del capital, es decir, de las fluctuaciones de la oferta y de la demanda (Polanyi, 1944). Es el ritmo de la acumulación lo que torna, en un momento dado, deficitaria o excesiva la oferta y el precio de la fuerza de trabajo; el ritmo de acumulación es entonces la variable independiente, mientras que la oferta de fuerza de trabajo relativa actúa como variable dependiente del proceso (Féliz y Neffa, 2006).

Desde épocas embrionarias del capitalismo, un aumento en la demanda de fuerza de trabajo sobre la misma base de trabajadores empleables, es decir de trabajadores enteramente "libres", podía redundar en un déficit de fuerza de trabajo y esto repercutir sobre los niveles de salarios. Un aumento de los salarios implica una disputa por la apropiación del excedente económico generado entre las distintas clases -la puja distributiva entre capital y trabajo-, y, por tanto, podía desencadenar en la erosión de los márgenes de ganancias y en una desaceleración del proceso de acumulación de capital. En aquel momento, tanto Adam Smith, como David Ricardo y Karl Marx elaboran diferentes respuestas teóricas frente al problema de cómo se obtiene el trabajo adicional requerido por el proceso de acumulación de capital en esta fase del capitalismo; esto aseguraría que el producto del trabajo se distribuya entre salarios y "beneficios" de tal modo que permita la siempre creciente acumulación del capital. Mientras los dos primeros autores plantean el problema de la escasez de mano de obra como una cuestión temporaria en donde, a mediano plazo, tanto los niveles de oferta de fuerza de trabajo como el nivel salarial se verían regulados a través de mecanismos demográficos, Marx pone en relieve que la acumulación

capitalista (acumulación cuyo elemento formativo es el plusvalor) produce de manera constante, a través de distintos mecanismos y en proporción a su energía y a su volumen, una población obrera relativamente excedentaria, esto es, excesiva para las necesidades medias de valorización del capital (Marx, 2012, pág. 784).

En la fase competitiva del sistema capitalista[3], el problema principal que enfrentan los países centrales se vincula esencialmente a los déficits de trabajadores y al impacto que esto genera sobre los niveles salariales -primero- y los márgenes de ganancia -después-. Frente a este problema, ya Marx en su obra de 1867, *El Capital*, nos muestra algunas estrategias resolutivas por parte del capital: por un lado, la ampliación del número de trabajadores "libres" a partir de eliminar todo tipo de actividades precapitalistas o medios de subsistencia que atenten contra la venta de la fuerza de trabajo en el mercado; por el otro, la alteración de la composición orgánica del capital, es decir, reemplazar capital variable -trabajadores- por capital constante -bienes de capital, innovación tecnológica, etc.- y, de este modo, incrementar la productividad del trabajo volviendo excesiva la fuerza de trabajo explotable. Esto redundaría, nuevamente en la caída del precio de la fuerza de trabajo -es decir, de los salarios- y en la recomposición de las ganancias capitalistas.

Esto ocurre, ya que, como plantea Marx, el proceso de acumulación genera un número de trabajadores "libres" pero no todos ellos son "utilizados" efectivamente en el proceso de acumulación capitalista. De este modo, el mismo sistema genera un excedente relativo de fuerza de trabajo que no es utilizado por el capital pero que tiene características funcionales al proceso de acumulación, lo que Marx llama, ejercito industrial de reserva. Este ejército industrial de reserva cumple dos funciones principales: por un lado, mantiene constantemente disponible una masa de trabajadores para que la industria pueda responder a un aumento en la demanda -es decir, a los ciclos de expansión del capital-; por el otro, deprime los salarios a un nivel mínimo

[3] Según señala Nun (1969) el capitalismo en su fase competitiva se caracteriza por ser un negocio de empresarios individuales en pequeña escala, estrechamente subordinados a los avatares del mercado, donde los salarios se definen en el mismo. Mientras que, en el capitalismo en su fase monopolista el empresario produce a mayor escala y puede fijar salarios. En este sentido, la diferencia entre la fase competitiva y la monopolista, es que, en la primera, el empresario recibía el precio de la mano de obra -*price taker*-; en la segunda, el empresario lo fija -*price maker*-. Sin embargo, señala Nun, ambas fases pueden coexistir en un mismo periodo histórico.

fisiológico de subsistencia a partir de la competencia entre obreros, condición indispensable para la obtención de plusvalor. Es decir, en palabras de Marx: "El propio mecanismo del proceso capitalista de producción remueve los obstáculos que genera transitoriamente" (Marx, 2012, pág. 769).

Así, los países industrializados europeos en las distintas fases del capitalismo, ante el virtual agotamiento del ejercito industrial de reserva y de una insuficiente recreación "automática" del mismo, tradicional regulador del movimiento salarial, implementan mecanismos defensivos capaces de cumplir la misma función, en forma aislada o combinada. Entre ellas se pueden señalar: la "inflación de costos" -a partir de trasladar a precios los incrementos salariales-, las políticas de "ingresos" o de salarios máximos y de "control salarial", el deliberado reclutamiento de mano de obra extranjera -la "importación" de trabajadores-, incentivos a la destrucción de sectores artesanales y pequeños comercios, el estímulo a la mayor participación femenina en la fuerza de trabajo y a la movilidad geográfica, entre otras.

Con la intención de mencionar algunas concreciones histórico-sociales, vale subrayar cómo, durante el siglo XVIII, la escasez general de mano de obra o su lejanía geográfica de los trabajadores disponibles -que comprometía seriamente el crecimiento de la industria capitalista en los países centrales- tiene como correlato severas leyes de salarios máximos, la implementación de medidas compulsorias para obligar a emplearse a toda persona hábil menor de setenta años, la lucha por la eliminación de trabas a la movilidad de la mano de obra, etc. (Nun, Murmis y Marín, 1968). O, también, en épocas más tardías, cuando la adopción de políticas keynesianas en los estos países luego de la segunda guerra mundial, articulan una situación de pleno empleo con una creciente organización obrera. Ello redunda en una reducción muy significativa del ejercito industrial de reserva -y, por tanto, de sus efectos sobre los niveles salariales-. En este contexto, se recurre tanto a la "importación" de trabajadores a partir de políticas migratorias más flexibles y al estímulo a la inserción en el mercado laboral de algunos sectores hasta ese momento excluido del mismo -como es el caso de las mujeres y los jóvenes-[4] (Marshall, 1973).

[4] Como veremos en el próximo capítulo, la adopción de políticas de corte keynesianas en los países centrales y su articulación con el modo fordista de producción, lleva a un sistema que se acercaba en los países centrales al pleno empleo formal. Al mismo tiempo, el carácter homogéneo de la clase obrera los lleva a constituirse como un colectivo de trabajo que puja por mayores reivindicaciones laborales y

Por otro lado, un cuantioso excedente de fuerza de trabajo relativos también resulta problemático al proceso de acumulación de capital expresando de manera abierta las contradicciones inherentes al sistema capitalista que se dan entre capital y trabajo. Como señala Offe (1990) esto implica el aumento de la conflictividad social y puede desencadenar en el cuestionamiento del sistema en su conjunto. En este sentido, los países de Europa también han logrado en general mantener bajo control el problema de subabsorción de fuerza de trabajo a través de distintos mecanismos, entre los que se pueden señalar: en momentos más tempranos, el proceso activo de emigración de la mano de obra hacia otros países y la expansión imperialista que favorece la apertura de nuevos empleos en las metrópolis u orientaciones de la política colonial vinculada a la apertura de tierras para desagotar mano de obra excedentaria (Nun, Murmis y Marin, 1968). En momentos más tardíos, como veremos en el próximo capítulo, los sistemas de protección social ocupan un lugar central en la regulación de la oferta de fuerza de trabajo.

En resumen, lo que se plantea hasta aquí es que existe una relación conflictiva entre oferta de la fuerza de trabajo y el proceso de acumulación del capital. Esto implica la aparición de una de las principales funciones del Estado -que se analizará en el próximo capítulo- vinculada a la necesidad de regular la oferta de fuerza de trabajo para garantizar el proceso de acumulación capitalista y canalizar la conflictividad social.

Entonces, como se mencionó hasta aquí, mediante distintas estrategias, desde los países centrales se modula tanto el déficit como el excedente de fuerza de trabajo para "importar o incorporar" personas que trabajan o "exportarlas" según cuales sean las necesidades del capital. Sin embargo, esto ha sido posible, cómo señalan Nun, Murmis y Marín (1968, pág. 24) porque se trata de un modelo simple de funcionamiento de un mercado autónomo, en donde todas las decisiones relevantes se adoptan al interior del mismo sistema. Como veremos a continuación,

salariales. Esto implica un sindicalismo creciente con conciencia de clase (Castel, 1997) que mediante la lucha gana reivindicaciones y conquista nuevos derechos. La situación de casi pleno empleo y la creciente actividad de las organizaciones obreras mitiga notablemente las consecuencias del ejercito industrial de reserva y comienza a pujar por aumentos salariales por encima de la productividad: los márgenes de ganancia comienzan a verse cuestionados. Es decir, el fuerte desarrollo industrial, más la combinación de políticas keynesianas y un modo de producción fordista implica en los países centrales la absorción de los excedentes de fuerza de trabajo relativos al proceso de acumulación de capital.

mercados de estas características solo existieron en los países centrales. En los países periféricos la situación es distinta.

1.2. El problema de subabsorción de fuerza de trabajo en economías periféricas y dependientes como rasgo constitutivo de los mercados de trabajo de América Latina

En América Latina, luego de la segunda guerra mundial comienza un proceso que se conocie bajo el nombre de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Algunas expresiones de este proceso se evidencian con la reducción de las actividades primarias tradicionales, el crecimiento importante del sector industrial de capitales multinacionales, el aumento de la población urbana, la expansión de la educación y de los servicios de salud. Sin embargo, los logros en materia de crecimiento económico y social no resultan ser los esperados ya que el problema de subutilización de fuerza de trabajo no se resuelve. Durante los años 60, comienza a evidenciarse en mayor medida este problema que se materializa a través de tasas de subempleo y desempleo altas y persistentes[5] (Cortés, 2017; Nun, Murmis y Marín, 1968; Quijano, 1973).

A partir de observaciones de índole empírico, comienzan a cuestionarse tanto las teorías, como los conceptos e indicadores que se utilizaban desde los países centrales para explicar los problemas del empleo: éstos no permiten revelar los fenómenos de América Latina. La imposibilidad de absorción de la población económicamente activa que muestra como un fenómenos persistente a un grupo importante de personas en situación de subempleo o directamente desocupadas, se conjuga con un creciente aumento de personas que deben refugiarse -para poder reproducir su vida a través del trabajo- en actividades de subsistencia, manifestando una creciente pobreza y marginalidad urbana (Salvia, 2009). Estos hechos conducen en ese momento histórico particular a una serie de debates y de ricas formulaciones teóricas desde las que se busca explicar por qué, pese a las políticas implementadas, no se logra en América Latina absorber a la totalidad de la población económicamente activa ni achicar las brechas salariales entre los distintos tipos de trabajos vigentes. También la preocupación radica

[5] Ya en 1964 la CEPAL advierte en un estudio titulado "Problemas socio-económicos de la Marginalidad y la Integración Urbana", sobre la imposibilidad que presenta el proceso de industrialización en América Latina para absorber a la creciente oferta de mano de obra lo que se cristaliza en los grupos marginales y sub-marginales (Cortés, 2016).

en diagnosticar los orígenes de estas problemáticas para poder definir posibles formas de resolución, a partir de las cuales prescribir políticas públicas orientadas a este fin. Estos debates se dieran de manera coordinada -e incluso subordinada- a la emergencia de distintas teorías sobre el desarrollo en América Latina.

A lo largo de los años -y, puntualmente, desde los 50 a esta parte- los debates sobre el problema de subabsorción de fuerza de trabajo en América Latina adoptan distintas formas y cambia tanto las unidades de análisis como las caracterizaciones, conceptualizaciones, diagnósticos y propuestas resolutivas al problema. Dentro de las formulaciones que se realizan se pueden distinguir dos grandes formas de comprender esta problemática: por un lado, aquellas perspectivas que plantean los problemas de la subabsorción de fuerza de trabajo como algo transitorio y de posible resolución siempre que se garantice el crecimiento económico; y otras que lo señalan como un problema estructural cuya posible resolución es más complejas e implica dar cuenta de las características particulares que adoptan los mercados de trabajo en los países periféricos.

Se desarrollan a continuación las principales formulaciones teóricas y conceptuales que se realizan al respecto. Las mismas están ordenadas de manera cronológica y han sido organizadas en dos etapas[6]: la primera incluye las formulaciones realizadas entre los años 50 y mediados de los 70; y, finalmente, una segunda etapa, que incluye las formulaciones del último cuarto del siglo XX -me refiero a los últimos años de la década del 80 y 90- y principios del siglo XXI.

1.3. Las formulaciones de los años 50, 60 y 70

Se expondrán a continuación distintos enfoques desarrollados durante los años 50, 60 y 70 desde donde se elaboran diferentes explicaciones respecto al problema de la subabsorción de la fuerza de trabajo en los países de América Latina. Los primeros enfoques, es decir, la formulación teórica de la economía dual desarrollada por Arthur Lewis y las explicaciones de la marginalidad social planteada por el Centro de Desarrollo Económico para América Latina

[6] Esto se debe a que también interesa en esta tesis mostrar cómo ha cambiado el debate y las conceptualizaciones sobre el problema de los excedentes relativos de población en el tiempo; y, puntualmente, cómo fueron perdiendo fuerza las explicaciones ligadas a la forma particular que adopta el desarrollo capitalista en los países periféricos y sus consecuentes estructuras productivas y ganaron terreno otras formulaciones que ponen el acento en las características de los mercados de trabajo y en el problema de la calidad del empleo.

(DESAL) tienen como preocupación central el problema del subdesarrollo (y al consecuente problema de subabsorción de fuerza de trabajo y marginalidad social que éste genera). En este sentido, estos dos enfoques se complementan en sus objetivos: mientras que Lewis señala al desarrollo industrial como la estrategia de absorción de los excedentes de fuerza de trabajo y de la superación del subdesarrollo; el enfoque de DESAL plantea la necesidad de que se cumplan ciertas precondiciones sociales, políticas y culturales para superar la situación de atraso que presentaba la sociedad tradicional. En ambos casos, con políticas orientadas a estos fines, el problema del subdesarrollo se superaría y transitaríamos hacia una sociedad moderna y desarrollada. Los problemas del empleo son considerados como transitorios.

Por su parte, otro conjunto de estudios busca discutir con la idea de que el crecimiento económico permitirá la absorción de los cuantiosos excedentes relativos de fuerza de trabajo -tesis de Lewis- y con el argumento que sostiene que los problemas de la marginalidad en América Latina se reducen al plano individual, a los atributos de las personas que se encuentran en esta situación -tesis de DESAL- a partir de vincular los problemas de subabsorción de la mano de obra en América Latina con la distorsión del desarrollo capitalista en los países periféricos. Me refiero a los enfoques de Nun y Quijano por un lado; y, al enfoque de la heterogeneidad estructural desarrollado por Pinto y recuperado por PREALC, por el otro. Estos enfoques latinoamericanistas se vinculan también a distintas perspectivas para abordar el problema del (sub)desarrollo en América Latina y lo consideran como un problema estructural; de allí que quienes adhieran a esta perspectiva son conocidos como "estructuralistas".

1.3.1. La economía dual y la marginalidad social

Desde perspectivas disciplinares diferentes las formulaciones de la economía dual y de la marginalidad social se encuentran subordinadas a la teoría de la modernización propagada por el economista norteamericano W. W. Rostow (1960). Desde esta perspectiva ortodoxa, se sostiene que los límites del desarrollo devienen de los rasgos económicos y culturales de una sociedad en transición. El natural tránsito hacia el desarrollo industrial y, por tanto, hacia la sociedad moderna, implica una serie de precondiciones económicas, sociales, políticas y culturales que permitirán superar la situación de atraso que caracteriza a los países de América

Latina. Este enfoque concibe a la modernización como un proceso de desarrollo y cambio social que debe transitar diferentes etapas[7].

En este marco, desde una perspectiva económica, el caribeño Arthur Lewis realiza una de las primeras reflexiones sobre el problema de la subabsorción de fuerza de trabajo en América Latina en su célebre trabajo de 1954 titulado "Desarrollo económico con oferta ilimitada de mano de obra". De manera muy resumida, Lewis sostiene que en América Latina existe un modelo de economía dual que cuenta con dos sectores: un sector moderno capitalista y otro sector atrasado de subsistencia. El primero se vincula a la emergencia y proliferación del sector industrial, el segundo a la persistencia de actividades precapitalistas o de muy baja productividad. En este último sector, señala el premio nobel, existe un excedente de fuerza de trabajo que desarrolla tareas de muy baja productividad. Esta mano de obra excedentaria y disponible en el sector atrasado de la economía puede ser transferida al sector industrial sin afectar el desempeño del primer sector cumpliendo así la doble función de reserva de fuerza de trabajo y, a su vez, de presionar a la baja los salarios del sector moderno[8].

El argumento que plantea este autor está estructurado de la siguiente manera: el sector capitalista se desarrolla en los grandes centros urbanos, y, a medida que crece, absorbe trabajadores del sector de subsistencia. El abaratamiento de los costos de mano de obra urbana, facilitada por la elasticidad del factor trabajo, genera un excedente que, aplicado nuevamente en el proceso productivo, genera más empleo y moviliza más migración de mano de obra de las actividades de subsistencia -que se encuentran en el campo- hacia el sector industrial capitalista -urbano-. La clave de la expansión económica dentro de este modelo es la reinversión de los excedentes capitalistas dentro del mismo sector industrial. Así, el sector moderno se expandiría generando mayores oportunidades de empleo para las personas que se encuentran albergadas dentro del sector de subsistencia, hasta hacerlo desaparecer (Lewis, 1954: 342 y 343). El proceso

[7] No se desarrollarán en este trabajo las distintas etapas que, desde la perspectiva de Rostow, debían transitar los países para alcanzar su estatus de país desarrollado o moderno. Las mismas se encuentran sintetizadas por Salvia (2009).

[8] Es decir, el excedente de mano de obra cumpliría funciones similares a las que asignara Marx al ejercito industrial de reserva, aunque desde la perspectiva de este autor, el excedente de fuerza de trabajo no es engendrado por el mismo proceso de acumulación, sino por el carácter embrionario del desarrollo industrial en la región.

continuaría mientras exista un excedente de mano de obra, es decir, hasta el punto en que la economía deja de ser subdesarrollada y el problema de subabsorción se resuelva(Lewis, 1969).

En otras palabras, el abundante y barato factor trabajo se constituye en el eje de la acumulación de capital del sector de alta productividad, que, a medida que se expande absorbe fuerza de trabajo del sector tradicional sin presionar los salarios al alza. Esta fase perdura hasta que se hayan absorbido todos los excedentes de mano de obra del sector tradicional, momento en el que se produce la convergencia de estos dos sectores y desaparece la dispersión salarial que su coexistencia generaba; en este momento, se alcanza un modelo de desarrollo más homogéneo e igualitario. La clave del crecimiento económico y del desarrollo, es la utilización del excedente económico, en tanto este se reinvertiría para crear nuevo capital lo que implica una expansión del sector moderno generando mayores oportunidades de empleo para absorber a la fuerza de trabajo del sector de subsistencia (Salvia, 2009): "el excedente es entonces mayor, la formación de capital es mayor aún y, de este modo, el proceso continúa hasta que desaparece el excedente del trabajo" (Lewis, 1954: 343). Es decir que, desde esta perspectiva teórica, el crecimiento económico y el desarrollo industrial que de él se derivara, absorbería los cuantiosos excedentes de mano de obra del sector atrasado y se lograría así un proceso de convergencia en el que se superaría la situación de subdesarrollo.

En esta misma época, pero desde el campo disciplinario de la sociología, el problema de los cuantiosos excedentes de fuerza de trabajo también se manifiesta en los estudios sobre la marginalidad social. Esta vez, lo que se intenta explicar es por qué un segmento importante de la población que migra hacia las ciudades vive en situaciones de alta precariedad y se encuentra desocupada o subocupada y, por tanto, desarrolla actividades económicas de bajos ingresos para sobrevivir[9].

Los primeros esfuerzos conceptuales que se realizan para explicar la creciente "marginalidad" en la región surge en DESAL, desde donde se asocia la marginalidad a un conjunto de atributos de las personas que se encuentran en esta situación, resultado de relaciones empíricas observables e inobservables. Entre las primeras, se pueden destacar la baja alfabetización, el desempleo o subempleo, las malas condiciones de vivienda, etc. Éstas se

[9] En este sentido, las preocupaciones por el problema de la marginalidad surgen en América Latina de la mano del problema habitacional resultante del intenso proceso de urbanización que se desarrolla durante los años 50 y 60.

articulan con una serie de variables inobservables tales como la falta de participación política activa en las decisiones y, por tanto, una menguada participación pasiva, es decir, receptiva de recursos. Esta falta de participación, pasiva y activa, se vincula desde esta perspectiva a otro conjunto de atributos: "el grupo marginal aparece como atomizado, sin organización de sus solidaridades y por lo tanto desintegrado internamente"[10] (Desal, 1966). Este enfoque plantea entonces, que la marginalidad corresponde a los atributos o características de las personas que se encuentran en esta situación y que afecta a todas las esferas de la vida social de sus integrantes; pero que, a su vez, se corresponde con un espacio social específico: el campamento, la favela o la villa miseria[11] (Cortés, 2016). En este sentido, la noción de "marginal", en su concepción más abstracta, remite geográficamente a las zonas en que aún no han penetrado las normas, los valores ni las formas de ser de las personas modernas (Cortés, 2000). Se trata de vestigios de sociedades pasadas que conforman personalidades marginales a la modernidad (Germani, 1962). Desde esta perspectiva, si los países que integran la región latinoamericana quieren salir de su situación de subdesarrollo deben "modernizar" a su población.

En resumen, estos enfoques complementarios plantean que la "modernización de la sociedad" en un contexto de crecimiento económico, pero especialmente de crecimiento industrial, permitiría la absorción de los cuantiosos excedentes de fuerza de trabajo y terminar con la marginalidad social, superando así el problema del subdesarrollo y alcanzando una sociedad moderna y desarrollada.

---

[10] Si bien no es objetivo de esta tesis, cabe señalar que esta caracterización es refutada y problematizada por otros estudios. Quijano (1973, pág. 174) denuncia esta perspectiva denominándola "empírico-ideológica" y señala sus limitaciones teóricas y científicas. Este autor, a la inversa de lo planteado por DESAL, señala que el desarrollo de este enfoque se origina a partir de que los sectores más pobres revelan una notable capacidad de organización y de violencia, y comienzan a "invadir" de manera frecuente numerosas áreas de tierra urbana para poblar. Es decir, cuando los segmentos más pobres de la población en Latinoamérica se convierten en un problema social, y puntualmente cuando los grupos dominantes detectan los riesgos implicados en una posible movilización masiva de aquellos segmentos, surge esta perspectiva teórica que da cuenta del problema de la marginalidad a partir de describir a los propios marginales y de manipular el resultado de sus observaciones en este sentido. "No se trataba, pues, de organizar una problemática científica para el estudio de ellas [las características de las personas marginales], y en lugar de buscar en el cuadro global de la sociedad las explicaciones y las implicaciones de la situación social de esos segmentos de población, ella fue simplemente asimilada a y explicada por los atributos sociales de los individuos mismos" (Quijano, 1973, pág. 175).

[11] Desde DESAL se distinguen cinco dimensiones para dar cuenta del concepto de marginalidad, todas ellas referidas a los rasgos o atributos de las personas. Estas se encuentran sintetizadas en Cortés (2000).

1.3.2. La crítica al dualismo: marginalidad económica, la heterogeneidad estructural y el Sector Informal Urbano

Contra estos enfoques se enfrenta en argumentos teóricos y evidencia empírica el pensamiento estructuralista latinoamericano. Las refutaciones empíricas a la tesis de Lewis y Rostow implicaron el esfuerzo por desarrollar y promover otras explicaciones teóricas que buscaron recuperar y dar cuenta de las trayectorias particulares que atraviesan los países de América Latina. Estos enfoques latinoamericanistas se vincularon también a distintas perspectivas para abordar el problema del (sub)desarrollo en América Latina. En este marco, se pueden reconocer dos perspectivas teóricas centrales, que a su vez sirven de paraguas a distintas interpretaciones sobre la formación y posible absorción de los excedentes de fuerza de trabajo: por un lado, el estructuralismo latinoamericano[12]; por el otro, la teoría de la dependencia[13]. Los aportes de ambas perspectivas resultan importantes para comprender distintas explicaciones sobre los problemas de empleo en América Latina y, principalmente, el problema de los cuantiosos excedentes de fuerza de trabajo y su posible integración.

Se destacan, entonces, el enfoque de la marginalidad económica desarrollado por José Nun y Aníbal Quijano -identificados con la teoría de la dependencia- y, luego, la noción de heterogeneidad estructural de Aníbal Pinto y al concepto de sector informal urbano desarrollado por PREALC -que se vincula con la corriente estructuralista-.

La principal crítica que tanto José Nun (1969) como Aníbal Quijano (1973) realizan a la perspectiva de Lewis y de DESAL refiere a que estos autores comprenden que el problema de la subabsorción de la mano de obra y, por tanto, de la existencia de la marginalidad social son otras: las distorsiones de un desarrollo capitalista periférico. En este marco, el enfoque de la

[12] Este primer enfoque focaliza en los obstáculos del desarrollo en América Latina, prestándole una atención central al desigual modo en que se distribuye el progreso técnico al interior del sistema económico de los países periféricos, asignándole un papel crucial en la formación de excedentes relativos de fuerza de trabajo y en la generación de actividades con productividades muy disímiles. Esta perspectiva plantea al Estado como un actor central en la superación del subdesarrollo y genera recomendaciones de políticas públicas en este sentido.

[13] Por su parte, el dependentismo, enfatiza el modo en que se ejerce la dominación desde el interior de las estructuras económicas latinoamericanas, reconociendo la correspondencia entre grupos sociales dominantes locales y extranjeros. A su vez, señala que "el desarrollo del subdesarrollo" implica la generación de un creciente excedente de oferta de mano de obra, es decir, de un incremento masivo de personas que deben desarrollar actividades de subsistencia a través de variadas formas de subempleo o inserción laboral no típicamente capitalistas (Gunder Frank, 1966).

marginalidad económica (Nun, 1969) o del polo marginal (Quijano, 1973) se constituye como tal a partir de su diálogo con los teóricos de la dependencia; desde una perspectiva materialista, estos autores repiensan el problema de la marginalidad y buscan establecer cuáles son las relaciones específicas entre este fenómeno y el carácter dependiente, desigual y combinado de las formaciones histórico-sociales en que aparece, es decir, en el carácter subdesarrollado que asume el capitalismo en América Latina.

En uno de los textos pioneros sobre el desarrollo conceptual de la marginalidad económica, Nun, Murmis y Marin (1968) muestran las diferencias que existen entre los mercados de trabajo autónomos -que se analizan en el apartado 1.1. de este capítulo-, propios de los países centrales, y, los mercados de trabajo dependientes, característicos de los países periféricos. La idea central es que, a diferencia de lo que ocurre con los mercados autónomos, en los mercados de trabajos dependientes prevalecen decisiones basadas en la ponderación de factores que los trascienden. Es decir, los mecanismos de regulación de la fuerza de trabajo se encuentran condicionados por factores exógenos, que, a su vez, se vinculan con el desarrollo más tardío del capitalismo en la región[14]. Estos rasgos, sumados a la imposibilidad de "exportar" mano de obra excedente y a la incapacidad de generar nuevas posibilidades ocupacionales, configuran "una situación en que las tasas de desempleo y subempleo pueden ser altísimas y no coyunturales" (Nun, Murmis y Marin, 1968, pág. 27). Pero, además, estos autores señalan que la existencia de elevados niveles de desocupación y subempleo puede no ser una característica deseable por los empresarios, ya sea porque encierra peligros de explosividad a nivel político, obliga a financiar emprendimientos de baja productividad o a pagar programas de asistencia social. En este sentido, estos autores (pero, principalmente José Nun) cuestionan la funcionalidad de una población obrera tan excesiva para las necesidades medias de acumulación del capital[15]. En este marco, el

[14] Algunos de los factores que, desde la perspectiva de estos autores, influyen en la conformación de un mercado de trabajo dependiente son: la importación de tecnologías diseñadas para ahorrar mano de obra frente a su escasez en los países centrales, en un contexto en el que existe abundancia de mano de obra. Por otro lado, el desarrollo capitalista monopolista implica que los grandes capitales puedan fijar salarios; éstos no se determinan por la situación de competencia como ocurre en la fase competitiva del capitalismo embrionario. Además, las circunstancias históricas en que emergen los rasgos del modelo de mercado dependiente dan especial significación a dos factores que tienen un papel mucho menos importante en las etapas de consolidación de los mercados autónomos: el Estado y los sindicatos, quienes imponen desde temprano limitaciones al movimiento del mercado laboral.

[15] Como vimos líneas arriba, en el periodo del capitalismo competitivo en el que escribe Marx, la superpoblación relativa cumple la función de ejército industrial de reserva. Nun (1969) se pregunta

autor sostiene que no toda superpoblación tiene una relación funcional con el proceso de acumulación del capital; parte de la superpoblación relativa debe comprenderse en términos de su disfuncionalidad o afuncionalidad[16]. Este autor acude a una nueva categoría, la de "masa marginal", para llamar a las manifestaciones no funcionales del excedente relativo de población[17].

Interesa en este trabajo resaltar dos rupturas centrales que establece esta perspectiva teórica respecto a los planteos presentados precedentemente. Por un lado, en lo que refiere a cómo se construye el diagnóstico sobre el problema de la marginalidad en América Latina -cuestionando a DESAL-; por el otro, a como se comprende el problema de la subabsorción de fuerza de trabajo -debatiendo con Lewis-.

Respecto al primer punto, esta perspectiva discute con el diagnóstico individualizado y a nivel microsocial que se atribuye al problema de la marginalidad. En este sentido, discuten la relación que establece DESAL entre marginalidad y déficits en las pautas culturales o de capacitación y adaptación de la mano de obra y con la idea que la economía brinda oportunidades

puntualmente por la funcionalidad que revisten estos excedentes relativos de mano de obra y cuestiona la directa asimilación que se produce en los países dependientes en su fase monopolista entre superpoblación relativa excedente y ejército industrial de reserva; plantea que éstas son dos categorías distintas lo que implica repensar cuál es el carácter y los efectos de la superpoblación relativa en estas latitudes y en esta fase del capitalismo.

[16] Nun (1969) señala que la superpoblación relativa puede ser funcional, afuncional o disfuncional. La primera es la parte de la superpoblación relativa que cumple con las funciones del ejercito industrial de reserva; la superpoblación afuncional está compuesta por personas que, en la forma de producción dominante, resultan superfluos e indiferentes ya que el sistema puede proporcionarles medios de subsistencia sobrantes. Por último, la superpoblación disfuncional es aquella que resulta perjudicial al capital. Además, señala que la funcionalidad, no es algo estático, sino que su carácter puede cambiar por razones no necesariamente económicas (haciendo que cierta población afuncional se convierta en disfuncional, por ejemplo).

[17] Estos argumentos desataron muchos debates, uno en especial con Fernando Henrique Cardoso (1970). El eje central del cuestionamiento de Cardoso es atribuido a la solvencia teórica de los argumentos planteados por Nun al momento de diferenciar a la super población relativa del ejército industrial de reserva, y al crear una nueva categoría – la masa marginal- para llamar a la superpoblación no funcional al proceso de acumulación del capital. Lo que me interesa rescatar de este debate, es que pese a las críticas que Cardoso plantea sobre la tesis de Nun (y a las que Nun responde con solvencia y criterio), él mismo sostiene que "No es que no exista un excedente de superexplotados: parte considerable de los negros americanos, de los portorriqueños, "braceros", mexicanos, etc. son ejemplos obvios". Lo que me interesa destacar aquí, es que, pese a las diferencias entre estos autores, Cardoso (1970) también reconoce la existencia en América Latina de una población de "superexplotados" que presenta dificultades de integración social

laborales para todas las personas. Estos autores señalan que esta afirmación se basa en un esquema referencial acorde -en aquellos años- a las características de los países desarrollados con mercados autónomos. A partir de su desarrollo teórico, Nun, Murmis y Marin (1968), Nun, (1969 y 1970) y Quijano (1973), nos muestran, justamente, que lo problemático es el volumen mismo de las oportunidades disponibles. El dato para comprender el problema de la marginalidad es el de la escasez de oportunidades, que vuelve inevitable que una amplia franja de población se ubique en actividades alternativas, de subsistencia. Para estos autores, el problema de la marginalidad dista de las características de las personas para ser comprendida en relación con el proceso de acumulación. Las unidades de análisis en este caso son las actividades económicas -que pueden ser centrales o marginales- y las relaciones de producción que se establecen entre ellas en un contexto de países periféricos con mercados dependientes y un proceso de desarrollo desigual y combinado (Giosa Zuazua, 2005, pág. 4).

Con relación al segundo punto, tanto José Nun como para Aníbal Quijano, comprenden al fenómeno de la subabsorción de fuerza de trabajo como un problema estructural vinculado a las pautas de desarrollo de los países de la región. En este sentido, esta perspectiva adopta el marco teórico de la teoría de la dependencia desarrollada por Gunder Frank quien discute con los enfoques de desarrollo en etapas -de Rostow- y sostiene que el desarrollo y el subdesarrollo son las dos caras opuestas de una misma moneda: los países desarrollados lograron su crecimiento a costa del subdesarrollo de otros países. Esto, a su vez, se reproduce entre regiones y sectores, a través de anillos concéntricos, al interior de cada país capitalista periférico (Salvia, 2009). En este sentido, el crecimiento de los sectores dinámicos o modernos de la economía se produce a expensas del subdesarrollo de los sectores atrasados o tradicionales (Cortés, 2017). Entonces el problema de la marginalidad se comprende, por tanto, como irreversible pues forma parte de la naturaleza misma del modo de producción capitalista de carácter dependiente (Sabatini, 1981).

Si bien los aportes de esta perspectiva teórica han sido relevantes para pensar los problemas de empleo en América Latina, las dificultades de operacionalizar, cuantificar y dar cuenta de qué parte de la superpoblación relativa se presenta como funcional o no funcional al proceso de acumulación de capital hace que estas formulaciones pierdan relevancia explicativa frente a otras perspectivas que, como veremos más adelante, realizan mayor énfasis en el abordaje empírico de estos problemas, es decir, en su operacionalización y cuantificación.

Otra serie de autores, que buscan atender a las características particulares que adopta el desarrollo capitalista en los países periféricos otra serie de autores -entre los que se destacan el argentino Raúl Prebisch y el chileno Aníbal Pinto-, se dedican a estudiar el problema de la heterogeneidad ocupacional en América Latina. Prebisch (1949) sostiene que las economías subdesarrolladas presentan, a diferencia de las desarrolladas, actividades con productividades muy disímiles y que esto se vincula a la "heterogeneidad estructural", rasgo singular de las economías periféricas. Estos autores, adhiriendo a las teorías estructuralistas sobre el desarrollo, plantean que el problema de la heterogeneidad ocupacional en América Latina esta vinculado a las características que sume la estructura productiva.

En acuerdo con parte de los planteos de Nun y Quijano, Anibal Pinto (1970, 1976) profundiza este análisis y señala que la heterogeneidad estructural se debe a dos aspectos del modo de inserción internacional adoptado: por un lado, a la difusión lenta y desigual del progreso técnico; por el otro, a pautas de consumo también "importadas" de los países centrales, que, por la desigualdad en la distribución del ingreso local, terminan generando un consumo selectivo y, por tanto, una demanda efectiva reducida. Esta estructura productiva tiñe también de heterogeneidad a la estructura ocupacional.

En este sentido, Pinto (1970) plantea que en América Latina se pueden distinguir tres estratos dentro de la estructura productiva: i. uno primitivo, con niveles de productividad e ingreso similares a los de la economía colonial; ii. otro intermedio, con niveles de productividad cercanos a la media nacional; iii. un polo moderno, que comprende las actividades de exportación, industriales y de servicios con niveles de productividad cercanos a la media de las economías desarrolladas. Este autor señala, entonces, que los problemas de empleo en la región responden a las dificultades que presenta el estrato moderno para poder absorber mano de obra del resto de los segmentos.

En contraste con el enfoque dual, esta perspectiva reconoce "complejas vinculaciones de intercambio, dominio y dependencia dentro de una estructura socioeconómica nacional"[18]

[18] Otra de las diferencias centrales entre la perspectiva estructuralista y el dualismo económico refiere a las diferencias en cada estrato respecto a la determinación de los niveles de salarios. Desde la tesis de la heterogeneidad estructural, se sostiene que en el polo moderno una parte de los excedentes oligopólicos generados se transfieren a los trabajadores del sector como mayores salarios y mejores condiciones laborales. La sindicalización y organización de los trabajadores es mayor también, por lo cual la capacidad

(CEPAL, 1974: 315) lo que no permite un tránsito lineal hacia el desarrollo -como planteara Lewis-. En línea con los postulados de las perspectivas latinoamericanistas, desde este enfoque se plantea que el problema del empleo en América Latina se vincula a la forma particular de inserción de estos países en la economía internacional y al desarrollo "tardío" del capitalismo en la región. Se entiende que la utilización del progreso técnico originado en los grandes centros industriales se caracteriza por ahorrar mano de obra, por lo que, sumado a los ritmos relativamente bajos de acumulación y crecimiento alcanzables en la periferia, contribuyen a dificultar la absorción del subempleo en el empleo (Pinto, 1970, 1973; Rodríguez, 1983; Mezzera, 1987). Sin embargo, a diferencia del enfoque dependentista y de lo que planteara Nun y Quijano, la convergencia entre las distintas categorías de empleo sería posible siempre que se superase la heterogeneidad productiva. Para que esto ocurra, debe cambiar el escenario económico internacional, producirse una mayor integración de las economías regionales y aumentar el protagonismo del Estado y de las burguesías nacionales en el fomento de un capitalismo autónomo. En este sentido, desde esta perspectiva se sostiene que el excedente relativo de fuerza de trabajo en una economía subdesarrollada constituye un rasgo estructural al modelo de acumulación, es decir, constituye parte del "modo de ser", de su funcionamiento (Salvia, 2009) pero que estos problemas podrían superarse con fuerte incidencia del Estado en la economía que permita modificar la estructura productiva y así impulsar al resto de las actividades productivas hacia la modernización.

Esta perspectiva teórica ha sido muy utilizada para estudiar los problemas del empleo en la región. De hecho, muchos de los debates en torno a cómo impulsar el desarrollo en América Latina durante los 60 y 70 se han inscripto dentro de este enfoque. En vistas a la dificultad de medir atributos como la heterogeneidad (Nohlen y Sturm, 1982), distintos estudios han cuantificado este atributo dando cuenta del diferencial de productividades e ingresos entre distintos sectores económicos. Por su parte, y de manera muy entrelazada con el enfoque cepalino de la heterogeneidad estructural, se desarrolla desde el Programa Regional de Empleo para América Latina (PREALC) el concepto de sector informal. Con este se pretende dar cuenta de aquellas unidades productivas que pueden asociarse a actividades de baja productividad. Analizaré a continuación los rasgos que asume este concepto.

---

de presión para lograr tal transferencia es importante. Esto explicaría el incremento salarial en las actividades modernas en un contexto de excedente de mano de obra.

Durante la década del 60, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) comienza un exhaustivo análisis sobre las especificidades que asumen los mercados de trabajo dentro de los países subdesarrollados. En el año 1969, se lanza desde esta institución el Programa Mundial del empleo -*Employment World Programme*- y, a partir de los 70, se crea equipos de empleo por países y regiones y se desarrollan proyectos de investigación orientados a la intervención política en África, Asia y América Latina. La importancia de estas perspectivas radica en que, a diferencias de los anclajes explicativos anteriores, los enfoques sobre el problema de la informalidad están fuertemente asociado a una perspectiva de intervención estatal, en donde cobra relevancia la formulación de recomendaciones sobre políticas públicas y programas de apoyo llevados a cabo inicialmente por los gobiernos y agencias oficiales internacionales: la propia OIT, pero también el Banco Mundial y el Banco interamericano de Desarrollo, después (Theodoro, 2000).

Si bien se han desarrollado distintas contribuciones teóricas al estudiar los rasgos que asumen los merados de trabajo en otros países periféricos -me refiero al concepto de super desempleo urbano desarrollado por Paul Bairoch (1973)[19], al concepto de informalidad desarrollado por Keith Hart (1973)[20] al estudiar el caso de Ghana y difundido a partir del informe

[19] De manera muy resumida, este autor busca explicar las características que asumen los mercados de trabajo en países subdesarrollados. Bairoch (1973) asocia las diferencias entre los mercados de trabajo en países desarrollados y subdesarrollados a la desigualdad que caracteriza a sus estructuras productivas. Cuestiona el concepto de desempleo utilizado en los países centrales en tanto no permite explicar los rasgos que asumen los mercados de trabajo en "el tercer mundo" y propone el concepto de "super desempleo urbano" para diferenciar el desempleo estructural que caracteriza a estos países del desempleo cíclico, friccional, tecnológico que caracteriza a los países desarrollados. Para este autor, el super desempleo urbano o el desempleo estructural sería aquel que se genera cuando los medios de producción son insuficientes frente a la disponibilidad de la mano de obra. Es decir que relaciona los problemas de empleo a las estructuras productivas y a la escasez de oportunidades de empleo asalariado que éstas generan. Solo a modo ilustrativo, cabe destacar que hacia finales de los 60 -mientras los países centrales se encontraban con problemas de escasez de fuerza de trabajo- Bairoch anotaba para los países subdesarrollados un desempleo cíclico -friccional- de 3-5% y entre un 7 y 15% de desocupación estructural.

[20] Hart (1973) se pregunta por el tipo de inserciones laborales de los migrantes rurales del norte de Ghana en las áreas urbanas del sur y reconoce que un importante porcentaje de la fuerza de trabajo urbana -40% en el caso de los varones activos; 95% en el de las mujeres- no puede enmarcarse en lo que se considera empleo asalariado. En este marco, este autor elabora la primera distinción entre las actividades que se realizan en el marco del empleo asalariado -a las que llama actividades formales- y aquellas que se identifican en mayor medida con el trabajo autónomo -las actividades informales-. Este concepto, el de actividades informales resulta importante porque luego será recuperado para explicar los mercados de trabajo de América Latina. A diferencias de los planteos de índole estructuralistas, Hart (1973) establece

de Kenia de la OIT de 1972[21]-; me detendré únicamente en aquellas contribuciones que concentran su estudio en los problemas del empleo en América Latina. Puntualmente, los aportes del PREALC, cuyos principales referentes son el argentino Victor Tokman y el brasilero Paulo Renato Souza.

De manera muy resumida se puede señalar que estos autores realizan una síntesis entre los aportes sobre el concepto de sector informal esgrimido por Hart y difundido a partir del informe de Kenia de 1972 y los desarrollos teóricos estructuralistas desarrollados en América Latina. Según señala Tokman (1986) uno de los principales aportes del informe de Kenia es que profundiza el concepto de sector informal introducido por Hart (1973). Sin embargo, el concepto de sector informal urbano (SIU) se presenta en estos primeros trabajos de manera descriptiva, como "una manera de hacer las cosas" sin un cuerpo teórico de análisis que la justifique. En este sentido, uno de los principales aportes de PREALC reside justamente en recuperar los aportes del estructuralismo latinoamericano para explicar (y no solo describir) la existencia de este sector en América Latina. Por su parte, el enclave de este concepto de base empírica dentro de este entramado teórico implica también discutir con la perspectiva "optimista" que promueve tanto Hart como la OIT en su informe sobre Kenia con relación a las potencialidades del sector informal para resolver los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo.

Tanto Tokman (1978) como Souza (1980), señalan que el excedente estructural de mano de obra en los países periféricos es la clave explicativa para comprender la génesis y persistencia del sector informal. El proceso de desarrollo de América Latina se caracteriza, ya en los 70, por un escaso ritmo de creación de puestos de trabajo productivos a pesar del crecimiento económico que experimentaron los países de la región y esto se vincula al hecho de incorporar al sistema productivo tecnología propia de los países centrales y, por tanto, tendiente a ahorrar mano de obra y a la existencia de un mercado de consumo pequeño. Según estos autores, la

una relación positiva respecto a las relaciones establecidas entre los sectores. La posibilidad de que su potencial se concrete reside en la intervención del Estado y de otros organismos que puedan recrear las condiciones adecuadas para el crecimiento del sector informal. Así, desde esta perspectiva, el sector informal se constituye como una oportunidad para resolver los problemas de déficit de demanda que presentan las economías subdesarrolladas y absorber a los excedentes de fuerza de trabajo.

[21] Cabe señalar que las dos primeras formulaciones -la de Poul Bairoch y la de Keith Hart- fueron publicadas recién en 1973 pero precedieron a la misión de Kenia de 1972.

estructura oligopólica del mercado y una redundante distribución del ingreso muy concentrada a favor de las grandes empresas repercuten en una profundización de la heterogeneidad estructural histórica en lugar de revertirla (Souza y Tokman, 1976).

Como señala Giosa Zuazúa (2005, pág. 5 y 6), PREALC tiene para América Latina el siguiente planteo: en el marco del proceso de industrialización, la modernización del sector agrario -sin haber realizado una reforma agraria adecuada- expulsa grandes contingentes de población pobre que migra hacia las ciudades. Si bien la industria muestra un desarrollo considerable no consigue absorber la totalidad de fuerza de trabajo, generando un excedente que es amplificado por las elevadas tasas de crecimiento demográfico. Este excedente de mano de obra -presente en sociedades que carecen de un sistema de seguro de desempleo- recurre a actividades de subsistencia para sobrevivir, y de aquí la noción de sector informal urbano como espacio que reúne actividades que constituyen estrategias de supervivencia y cumplen la función de "refugio" para una parte importante de la fuerza de trabajo que no puede permanecer desempleada ya que necesita reproducir su vida y la de su familia. De este modo, el principal argumento que da origen al concepto de sector informal es el de la existencia de un excedente de mano de obra, de origen rural, pobre, que emigra a las zonas urbanas y que no encuentra trabajo en el sector moderno ya que este no genera los puestos de trabajo necesarios para que esto ocurra. La ausencia de una tradición de trabajo asalariado de esta población facilita su inserción directa en el sector informal, pues no coloca mayores resistencias en aceptar cualquier ocupación que le genere algún ingreso.

Los autores que adhirieron a esta corriente volvieron a retomar el problema de la heterogeneidad de actividades que se encuentran enmarcadas bajo el mismo concepto de informalidad y reconocen tres grandes grupos en su interior. Esto permite la operacionalización de este concepto y su amplia difusión para el estudio de los problemas del empleo en la región. Este sin duda, ha sido uno de los aportes más significativos de esta perspectiva pues permite contabilizar los trabajadores del sector informal y realizar un estudio de su evolución a través de los años. Estos autores plantean que los trabajadores que forman parte del sector informal son aquellos que trabajan de manera autónoma sin ser profesionales ni técnicos, las personas que realizan trabajo doméstico o que trabajan para su familia sin remuneración y aquellos trabajadores y empleadores de empresas de hasta cinco trabajadores (Tokman, 2004). Las características que distinguen a las unidades productivas que integran este sector son: la fácil

entrada a la actividad -tanto en términos de factores tecnológicos como de estructura de mercado-; que no se evidencia una clara división entre propietarios del capital y del trabajo; el salario no constituye la forma más usual de remuneración; que la unidades productivas son pequeñas, de bajo nivel tecnológico y tienen una organización formal escasa o nula; que las actividades realizadas tienen acceso solo a mercados competitivos o en la base de una estructura oligopólica concentrada; que no tienen el poder para fijar precios y su capacidad de acumulación es restringida (Souza y Tokman, 1976b).

En síntesis, se encuentra latente en esta perspectiva la idea de que en la génesis de las sociedades y estructuras económicas de América Latina existe una heterogeneidad que ni el proceso de industrialización ni el crecimiento económico logra erradicar. En este sentido, acorde a lo planteado por Pinto y el estructuralismo latinoamericano, se comprende que la heterogeneidad del entramado productivo se refleja en la heterogeneidad del mercado de trabajo (Souza y Tokman, 1976)[22] y que esto se cristaliza en un grupo importante de personas que deben, para poder sobrevivir, desarrollar actividades dentro del sector informal.

1.4. Los efectos del neoliberalismo: del debate sobre los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo hacia las características de los mercados de trabajo y el problema de su calidad

A partir de mediados de los años 70 y, en gran medida durante los años 80 y 90, la ofensiva neoliberal, la desregulación de los mercados, la reestructuración productiva, el proceso de deslocalización y desverticalización junto con sus efectos sobre los mercados de trabajo, hacen permear el debate sobre el sector informal en otros países y algunas de las conceptualizaciones -hasta aquí, privilegio de los países periféricos- comienzan a utilizarse para explicar también los rasgos que asumen los mercados de trabajo en los países centrales. El eje de debate deja de vincularse al problema de los déficits de demanda y el tipo de (des)integración económica que

[22] Cabe destacar que desde esta perspectiva se plantea también que el sector informal se encuentra integrado, aunque bajo distintas formas y niveles de subordinación, al sector formal. En este sentido, se cuestiona el carácter dicotómico -formal/informal- que le asignan las primeras conceptualizaciones realizadas y se plantea el problema de la heterogeneidad que presenta el sector informal. La escuela estructuralista brasilera recupera el debate sobre la heterogeneidad del sector informal y sus diversas formas de vinculación con el sector formal; por cuestiones de espacio y por los intereses del presente capítulo no se desarrollarán sus postulados. Para su estudio ver Souza (1980) y Cacciamalli (1983).

éste genera y se focaliza en las características de los mercados de trabajo. El debate sobre el problema de subabsorción de fuerza de trabajo y todas las formulaciones teóricas en las que éste se anclaba, se reemplaza por un estudio sobre las características contractuales de los empleos. En este marco, estudiaré en este apartado dos enfoques que han sido predominantes para explicar los problemas del empleo durante los 80 y los 90. Me refiero al enfoque liberal "legalista" desarrollado por Hernando De Soto hacia finales de la década del 90; luego, las críticas que se realizan a esta formulación desde los enfoques neomarxistas. Por último, analizaré en el concepto de economía informal acuñado por OIT hacia principios del siglo XXI que actualizará al Sector Informal.

Hacia mediados de los años 80, con alineación en las corrientes de pensamiento ortodoxo que se revitalizan en el campo académico junto con la ofensiva neoliberal, surge en América Latina el enfoque legalista que se desarrolla por el pensador peruano Hernando De Soto. Esta perspectiva teórica influencia de manera significativa el estudio sobre el problema de la informalidad y es ampliamente considerado para la prescripción de políticas públicas en vistas a su superación. La importancia de retomar su obra radica en mostrar cómo el debate sobre los problemas del empleo en América Latina cambia adaptándose virtuosamente a una nueva coyuntura: la neoliberal[23]. Es central para esta tesis comprender cómo, este enfoque, muy consultado por organismos internacionales e influyente en materia de políticas públicas durante los 80, 90 -y también durante los 2000-, abandona buena parte de los esfuerzos teóricos realizados en épocas anteriores al punto de no establecer diálogo alguno con las perspectivas desarrolladas con anterioridad. Así, la tradición dependentista y estructuralista latinoamericana es directamente despreciada por este enfoque.

Para De Soto, el problema de la informalidad encuentra su causa en las excesivas regulaciones y burocracia que impone el Estado: "la informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las

[23] Cabe destacar que según señala Pérez Sainz (1991) el blanco de crítica de De Soto no es el Estado desarrollista sino más bien el Estado en general y la lógica de redistribución directa vía impuestos -que sería la política generadora de la informalidad- en particular. Para este autor, esto aleja los planteos de De Soto del discurso fervientemente neoliberal. Sin embargo, lo que permite acercar las interpretaciones y propuestas de este autor al contexto histórico en que son formuladas radica en que su análisis sobre los problemas del empleo se circunscriben a nivel micro social e individual comprendiendo a los individuos en tanto agentes racionales y a la informalidad como un resultado de sus decisiones.

expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas" (De Soto, 1987, pág. 12). Así, desde este enfoque se comprende que muchas personas, con buenos emprendimientos y capacidad de trabajar, optan por no cumplir con las normativas y desarrollan actividades en el marco de la informalidad, es decir, al margen de la legalidad. En el sentido de De Soto (1987, p. 45-46), lo informal no es un sector preciso ni estático de la sociedad, es una "zona de penumbra que tiene una extensa frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los impuestos para cumplir las leyes exceden sus beneficios". Para este autor, el tamaño reducido del establecimiento y la baja cantidad de personas que trabajan en actividades informales responden a costos que el empresario informal asume para ocultarse del control del Estado en función de una elección racional de costo-beneficio.

Como plantea Fernández Massi (2015) para este enfoque la única relación relevante entre actividades formales e informales es la competencia. Los informales son una amenaza para las ventas de los formales ya que producen a menor costo al sortear las regulaciones establecidas por el Estado. La informalidad pasa a ser interpretada acorde al enfoque neoclásico, es decir, pasa a ser una opción racional de los agentes económicos que entienden a la informalidad como una vía de escape de las regulaciones excesivas del Estado. Así, De Soto abandona los problemas de la modernización periférica, de la heterogeneidad estructural y de la división internacional del trabajo que lleva a muchos autores a plantear a la informalidad como una consecuencia de los problemas del empleo en estas latitudes, de la inexistencia de medios alternativos de supervivencia -como el seguro por desempleo en los países centrales- y, en última instancia, de los rasgos que asume la estructura productiva. El problema de la informalidad se reduce a una elección racional frente al exceso en las regulaciones y la burocracia del Estado, se plantea como una decisión a nivel individual. Nuevamente se lo plantea como un problema a nivel microsocial, a nivel de la firma. En este sentido, Barbosa (2009) plantea que este De Soto ha sido completamente ingenioso en tanto su aproximación propone una simplificación de la realidad socioeconómica latinoamericana al identificar como único factor explicativo de la informalidad al exceso de intervención Estatal. De hecho, desde esta perspectiva, la solución a esta problemática radica, justamente, en disminuir la intervención y regulación del Estado en las distintas actividades económicas. La cercanía de estas ideas a los postulados neoliberales lleva a distintos autores a plantear que es difícil escindir el éxito alcanzado por esta obra de los intereses esgrimidos por las organizaciones internacionales y de las élites económicas latinoamericanas

durante un contexto en que los ajustes estructurales se combinan con un aumento del trabajo informal (Tokman, 2004; Charmes, 1992; Gerry, 1987; Barbosa, 2009).

Lo que interesa rescatar de este planteo son dos cuestiones: por un lado, cuáles son las causas que se establecen sobre la informalidad; por el otro, cuáles son las formas en que este problema puede resolverse. Con relación al primer punto, desde esta perspectiva se entiende que la informalidad cristaliza un síntoma de rechazo de los ciudadanos a las instituciones vigentes y que encuentra sus causas en decisiones racionales y tomadas a nivel individual para sortear el problema de exceso de Estado que genera la redistribución directa vía impuestos (Pérez Sainz, 1991). En este sentido, la forma de resolver el problema de la informalidad radica en reducir el exceso de Estado, es decir, reducir las cargas impositivas[24]. Este ha sido el diagnóstico que acompaña a los organismos multilaterales de crédito en sus recomendaciones de políticas públicas y a muchas de las medidas adoptadas por distintos países de América Latina durante los 80, 90 y 2000 como fórmula para reducir la informalidad a partir de estrategias de flexibilización de los mercados de trabajo. Por su parte, la informalidad como problemática deja de ser un rasgo que caracteriza a las economías periféricas y comienza también a evidenciarse en los países centrales. En este marco, esta forma de concebir los problemas de empleo -y, en términos estructuralistas, de subabsorción de fuerza de trabajo- que trasciende las formulaciones originales de De Soto culmina por presentarse sin un anclaje histórico y geográfico situado. En resumidas cuentas, el problema de la informalidad y del empleo se plantea como transitorio y su resolución consisten en la flexibilización de los mercados. En el próximo apartado veremos cómo estas estrategias de intervención estatal -vía desregulación- profundizan los problemas del empleo en América Latina.

El enfoque liberal planteado por De Soto es discutido por otras formulaciones teóricas que, a su vez, también se alejan de las teorizaciones realizadas con anterioridad a la irrupción de

[24] Más específicamente, De Soto (1986, p. 301 en adelante), formula distintas políticas que llevaría a su superación: por un lado, la "simplificación" del régimen impositivo lo que optimizaría el funcionamiento de las instituciones legales y reduciría los costos de la burocracia estatal; en segundo lugar, la "descentralización", es decir, "el traspaso de responsabilidades legislativas y administrativas del gobierno central a los gobiernos e instancias locales y regionales, con el objeto de poner a las autoridades en contacto más inmediato con la realidad y los problemas a ser resueltos"; y, por último, la "desregulación", es decir, el "incremento de las responsabilidades y oportunidades de los particulares en ciertas áreas y la reducción del Estado en las mismas". Estos constituyen la trilogía de principios que permitirían un funcionamiento normativizado de la economía.

la ofensiva neoliberal. Desarrollaré a continuación el enfoque planteado por autores neomarxistas como Alejandro Portes, Lauren Breton y Manuel Castells quienes estudian el problema de la informalidad desde el ámbito académico norteamericano.

Este nuevo enfoque cuestiona las explicaciones que vinculan la informalidad al problema de la subabsorción de mano de obra y propone una explicación diferente señalando que la informalidad se constituye como tal a partir de estrategias empresariales. Portes y Benton (1987) y Sassen (2003) consideran a las actividades incluidas en el sector informal como actividades capitalistas, caracterizadas por la ausencia de regulación estatal y por formar parte de relaciones salariales encubiertas mediante estrategias de subcontratación. Mientras que en las perspectivas analizadas previamente -aquellas formuladas durante los 50, 60 y 70- se evidencia cierto consenso sobre la relación que existe entre cuantiosos excedentes de mano de obra -para el proceso de acumulación de capital- y el sector informal -que funciona como sector refugio frente al problema de subabsorción-, Portes y Benton (1987) sostienen que la absorción de trabajadores por parte de la industria ha sido más alta que la reconocida y que esto se vincula a que impera el estudio sobre una sola forma posible de utilización de la fuerza de trabajo -la contratación formal e institucionalizada- y se excluye a las contrataciones de tipo informal, que son utilizadas por la empresas del sector formal para abaratar costos. En este sentido, no se trata sólo de la incapacidad del sistema para integrar a la fuerza de trabajo excedentaria a las necesidades de acumulación del capital -como plantea el enfoque de PREALC- sino que representa una forma de vinculación entre el capital y el trabajo que es consecuencia de la reestructuración del sistema capitalista a escala global (Portes, 1995).

Esta redefinición teórica se encuentra impregnada por un proceso socio-histórico concreto: la informalidad pasa a formar parte del proceso de reestructuración productiva capitalista que se evidencia hacia finales de los años 70 y que afecta directamente a los países centrales -aunque es conceptualizado alrededor de la noción de precariedad-. En este marco, Castells y Portes (1989) entienden a la subcontratación como una ofensiva del capital cuyo objetivo es minar el poder de los sindicatos, reducir el papel del Estado en la economía y mejorar en términos relativos sus posibilidades de competencia con aquellos modelos productivos intensivos en mano de obra a muy bajo costo (Castells y Portes, 1989, p. 27-29). Las nuevas tecnologías permiten fraccionar procesos productivos que antes se realizaban es una única sede y tercerizar parte de las tareas que componen el proceso productivo hacia empresas más

pequeñas que escapan al control legal ejercido por el Estado (Gallart, 2007). Un nuevo contexto político, social y económico explica el nacimiento de la informalidad en las economías de los países centrales y esto también afecta la forma de comprender la problemática y, por tanto, de conceptualizarla en los países periféricos. La economía informal deja de ser conceptualizada como una anomalía y pasa a ser comprendida como un resultado de los límites de la regulación del Estado en el capitalismo avanzado (Sassen, 2003).

Como señala Fernández Massi (2015), el planteo de Portes y Benton (1987) se aleja de las conceptualizaciones latinoamericanas que miran paisajes urbanos repletos de vendedores ambulantes; para estos autores la discusión se da en torno a los procesos de reorganización productiva y desarticulación de los mercados de trabajo. En la industria norteamericana los salarios industriales no eran mayores a los del resto de la economía, por ende, los empresarios del sector no obtenían ningún rédito eludiendo la legislación. En efecto, los trabajadores industriales no estaban organizados ni gozaban de derechos laborales; su organización y movilización se da en un contexto de escasez de mano de obra[25]. En América Latina, en cambio, la generalización de niveles modernos de consumo y la legislación laboral precedieron al desarrollo industrial. Este aspecto explica la brecha en las condiciones de empleo de industriales y no industriales y las ventajas que surgen para el empleador al evitar la contratación directa. Así, Portes y Benton (1987) señalan que la mano de obra contratada informalmente también es utilizada por la industria y por ende no es correcto hablar de subabsorción sino más bien, de estrategias empresariales. En el caso de estos autores los cuantiosos excedentes de fuerza de trabajo son considerados únicamente para plantear cómo, la mayor oferta laboral, presiona los salarios a la baja y los asalariados aparecen mezclados con actividades de supervivencia no integradas a la economía moderna.

Así, desde esta perspectiva el problema de la informalidad aparece relacionado a la forma en que se resuelve la crisis de acumulación de los años 70: puntualmente, a partir de las estrategias de restructuración, desverticalización de grandes empresas y de subcontratación. Todos estos

[25] Como estudiaremos en el próximo capítulo, durante el periodo 1945-1975, el crecimiento experimentado por los países centrales y el incremento de la producción propia del modelo keynesiano-fordista con pleno empleo que experimentan los países centrales implica un aumento de la presión ejercida por los trabajadores organizados y esto redunda en incrementos de salarios y en la conquista de derechos laborales vinculados a los pagos indirectos (vacaciones pagas, días por enfermedad, etc.) y la limitación al despido arbitrario.

fenómenos se generalizan y adoptan carácter global durante el último cuarto del siglo XX; además, son considerados, desde esta perspectiva teórica, la causa de la informalidad. Así, en lugar de plantearse como una estrategia alternativa -al empleo asalariado- de reproducción de la vida, y por tanto, de supervivencia, la informalidad comienza a comprenderse como una forma disfrazada de asalaramiento (Barbosa, 2009). Esto implica una redefinición del concepto, en donde las personas informales son aquellas que se encuentran empleados por empresas del sector moderno bajo modalidades "eventuales" o mediante subcontratación o comercialización de empresas informales. El concepto de sector informal se amplía incorporando también a las personas que trabajan de manera informal, es decir, a todas aquellas que carecen de seguridad social (Portes y Benton, 1987). Esta será la forma conceptual que, como veremos, adopta la OIT a partir del 2002.

Hacia fines de siglo Tokman (1997) señala que el empleo en el SIU responde a dos dinámicas particulares: por un lado, a una lógica de la supervivencia de un conjunto de la población en donde la informalidad continua vinculada a la presión del excedente de oferta de mano de obra en búsqueda de un empleo (asalariado); y, por el otro, a la lógica de descentralización productiva en donde las empresas buscan abaratar costos principalmente a partir de reducir los laborales mediante estrategias de subcontratación y tercerización.

Esta nueva forma de comprender la informalidad está vinculada al estudio de las distintas formas de utilización de la fuerza de trabajo; esto contrasta con las conceptualizaciones previas en donde el foco esta puesto en las formas de producir -en los rasgos de las unidades productivas-. Este cambio también desvía el debate hacia los rasgos que asumen los mercados de trabajo y su creciente diversidad y segmentación, lo que redunda en trabajos que expresan distintos tipos de condiciones laborales que se alejan del empleo asalariado fordista -que impera en los países centrales durante lo que se conoce como los 30 años dorados del capitalismo: 1945-1975- reconceptualizando a estos empleos como *atípicos*[26]. La preocupación comienza a estar

[26] El concepto de trabajo atípico tiene detrás la comparación con un tipo ideal de trabajo: aquel que se caracteriza por ser industrial, estable, subordinado a un solo patrón y empresa, con relaciones claras de quién es trabajador subordinado y ante quién es patrón (relación laboral bilateral), de tiempo completo y con contrato por tiempo indeterminado, con seguridad social (Zucchetti, 2003). En contraposición, el trabajo atípico es el no subordinado a un solo patrón, o integrado a una sola empresa, sin contrato por tiempo indeterminado, sin tiempo completo, desprotegido, riesgoso pero no necesariamente precario, también aquellos en los que el cliente está implicado directamente en la producción. Algunos autores (De

ligada entonces a los problemas de la dispersión salarial al interior de una misma economía: los bajos salarios, los trabajadores pobres, al problema de la precariedad del trabajo, a las diferentes formas de contratación y garantías de derechos – problemas que emergen en los países centrales pero que ya formaban parte de los rasgos del empleo en América Latina-.

En resumidas cuentas, el foco está puesto en las características de los mercados de trabajo -y del trabajo- y en la creciente segmentación laboral. Esto también implica alterar la mirada, dejando de focalizar en los problemas de la estructura productiva y del tipo particular de demanda que de ella se deriva para colocar la lupa en los rasgos que asumen los distintos tipos de trabajos y los trabajadores. Además, el problema de la precariedad, de la informalidad y de la segmentación de los mercados es algo que se plantea -porque así comienza a observarse empíricamente- como fenómeno tanto de los países subdesarrollados como desarrollados; los problemas del mercado de trabajo se expanden hacia todas las economías, se presenta como un problema global. El problema de los cuantiosos excedentes de fuerza de trabajo que tanto fue estudiado para el caso de América Latina y la relación causal que se estableció con los rasgos que asume su estructura productiva en los países periféricos y dependientes es abandonado o, al menos, relegado de las principales formulaciones teóricas.

De hecho, los abordajes latinoamericanos críticos del enfoque de la subcontratación también reconocen esta explicación para dar cuenta de la degradación de los mercados de trabajo, fundamentalmente con relación a su heterogenización. Distintos estudios (De la Garza, 2012; Leite, 2006) analizan cuál es el efecto del proceso de desverticalización de las empresas sobre las condiciones laborales -regímenes de contratación, salarios, organización del proceso productivo- en América Latina. La heterogenización del mercado de trabajo implica no solamente la idea de comprender que existen distintos tipos de empleos en función de las unidades productivas en las que se insertan, sino también que existen diferencias en las calidades del empleo al interior de las mismas unidades productivas. En síntesis, la diferenciación que se establece antaño entre actividades formales e informales, entre trabajadores asalariados y cuentapropia, ahora debe complejizarse a partir de comprender que existen distintos tipos de contratación y diferentes calidades del empleo al interior de ambas categorías ocupacionales. Como vimos, uno de los cuestionamientos que se le realiza durante los años 60 y 70 al concepto

la Garza, 2010) han preferido llamarlo trabajo no clásico, ya que entienden que la idea de trabajo típico responde a un tipo de empleo que llega a ser mayoritario en los países centrales, no así en América Latina.

de informalidad, radica en que éste no da cuenta de la diversidad de actividades económicas y vinculaciones con el sector formal que esta comprende; pues ahora el problema de la heterogeneidad se incorpora también dentro de las unidades productivas que integran el sector formal. A partir de estas nuevas formulaciones -que se asientan sobre observaciones empíricas explicadas por un contexto socio-histórico particular- y que se utilizan para dar cuenta de la degradación de los mercados de trabajo en los países centrales como resultado de las estrategias empresariales de subcontratación, deslocalización y desverticalización, comienzan también a utilizarse para explicar las condiciones laborales en América Latina.

En este nuevo contexto, la legalidad como parámetro para definir -y permitir- diversas formas de utilización de la mano de obra hace que la regulación de las relaciones laborales por parte del Estado adquiera un papel muy importante para explicar la heterogeneidad de los mercados de trabajo. Esto redunda en una explicación del origen de la informalidad que jerarquiza las formas institucionales, la variable "legal" por sobre la estructura económica (Fernandez Massi, 2015) y que también deposita en el Estado y en sus estrategias de regulación la posibilidad de revertir o contrarestar los efectos de estas estrategias empresariales sobre la degradación en la calidad de los empleos. En este sentido, como muestran Pérez, Chena y Barrera (2010) el indicador clave para caracterizar a los empleos que se comprenden dentro de la informalidad es aquel que da cuenta de los empleos que no se encuentran protegidos por la legislación laboral vigente, aquellos que no realizan aportes a la seguridad social, comúnmente llamados trabajadores no registrados o "en negro".

Con evidente influencia de esta última perspectiva, la OIT, en una de sus conferencias en Ginebra (la de junio de 2002), realiza un importante cambio en la forma de conceptualizar al sector informal y presenta dos conceptos: el de economía informal y el de trabajo decente, ambos interrelacionados entre sí. Respecto del primero, la OIT señala que la economía informal "abarca trabajadores autónomos y asalariados, o sea, todas las formas de trabajo remunerado que se encuentran al margen de la legislación social y laboral, además del trabajo no remunerado en actividades generadoras de ingresos. Un continuum entre relaciones formales (reguladas) e informales (no reguladas)" (OIT, 2002, pág. 12). Por su parte, el concepto de trabajo decente refiere "a lo que debería ser, en el mundo globalizado, un buen trabajo o un empleo digno"; este concepto presenta cuatro objetivos estratégicos: "los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social" (OIT, 2004).

Para la OIT la forma más consistente de analizar la situación de quienes se encuentran en la economía informal es en términos de "déficits de trabajo decente". En este marco, los objetivos que esta organización supranacional se plantea son: permitir a las personas que trabajan de manera informal la transición hacia la formalidad, generar oportunidades de empleos formales, protegidas y decentes para todas las personas que trabajan y sus empleadores (OIT, 2002a). La amplitud que caracteriza a este concepto desata distintos tipos de reflexiones que intentan especificarlo[27]. En un artículo de 2003 Dharam Ghai propone una definición amplia de la población de referencia: "El empleo abarca todas las clases de trabajo y tiene facetas cuantitativas y cualitativas. Así pues, la idea de 'trabajo decente' es válida tanto para los trabajadores de la economía regular como para los trabajadores asalariados de la economía informal, los trabajadores autónomos -independientes- y los que trabajan a domicilio". En este sentido, la idea de trabajo decente puede aplicarse a todas las sociedades y presentarse con un sentido de aspiración universal.

Lo que interesa dar cuenta es cómo los problemas del empleo que comienzan a estudiarse en América Latina durante los años 50 como parte de una dinámica laboral específica hacia fines de siglo se conceptualiza como una problemática global que afecta a la gran mayoría de las personas que trabajan. A partir de este momento, la informalidad es considerada un problema transversal de todas las personas que viven del trabajo y de las empresas de ámbitos rurales y urbanos (OIT, 2002) de los países subdesarrollados y desarrollados.

Por su parte, desde esta perspectiva se plantea que el debilitamiento de las instituciones laborales como consecuencias de la ofensiva neoliberal es una de las causas de la expansión de los problemas de empleo hacia todas las latitudes. En este sentido, desde un enfoque institucionalista se sostiene que el fortalecimiento de las instituciones que regulan al mercado de trabajo permitiría "corregir las grandes inequidades que existen en la región" (Berg, 2015, pág. 48). También se reconoce que aquellas personas que presentan mayores problemas de empleo son las que tienen menor nivel educativo y niveles de acumulación de capital humano más bajos. En este sentido, -y como veremos en los capítulos que siguen- tanto la OIT como CEPAL recomiendan mejorar los niveles de educación como una manera de mejorar las probabilidades y la calidad de las inserciones laborales (Berg, 2015).

[27] Para una síntesis de estas reflexiones se puede consultar MTEySS (2005)

En resumen, desde esta perspectiva se comprende que la superación de los problemas de empleo -tanto en los países desarrollados como subdesarrollados- radican en el fortalecimiento de las instituciones laborales que regulan al mercado de trabajo y en un incremento en la acumulación de capital humano de las personas que viven del trabajo y sus familias. Estas serían las claves para alcanzar niveles de trabajo decente para el conjunto de la población.

1.5. Breve caracterización de los problemas del empleo en América Latina 1950-2015

En este apartado me propongo realizar una breve caracterización de los problemas del empleo para América Latina. El mismo se realiza a partir de estudiar la dinámica de distintos indicadores en el periodo que se extiende desde 1950 hasta 2015[28]. Como vimos líneas arriba, una de las principales expresiones de los problemas de empleo en la región ha sido la proliferación de actividades económicas de baja productividad y de subsistencia que sirvieron como refugio a muchas personas frente al problema de subabsorción de fuerza de trabajo que caracteriza a la región incluso a los periodos de crecimiento económico. En este sentido, uno de los indicadores a analizar será la evolución del sector informal. Luego, se estudiará también la evolución de la tasa de desempleo, que comienza a ser una variable explicativa importante especialmente a partir de los años 80. Por otro lado, se dará cuenta de los efectos del neoliberalismo y de la flexibilidad laboral sobre la calidad del empleo asalariado, es decir, sobre los niveles de no registro. Por último, como vimos, los problemas del empleo repercuten de manera directa en las condiciones de vida del conjunto de la población que vive del trabajo, por lo que también se analizará cómo evoluciona la tasa de pobreza y pobreza extrema o indigencia.

Cabe señalar que la intensión de este apartado no es dar una caracterización exacta sobre los problemas de empleo en la región sino más bien mostrar cuáles han sido las tendencias y, especialmente, cómo los problemas del empleo se han agudizado a partir de que el neoliberalismo irrumpiera como modo de acumulación. Sin duda esto reviste de distintas dificultades. La primera de ellas se vincula a la reconstrucción de series históricas y de indicadores que permitan ser comparables en un periodo amplio. En este marco, la rigurosidad metodológica

[28] Se intenta respetar esta periodización para todos los indicadores. Sin embargo, en algunos casos no se cuenta con información suficiente para tal reconstrucción; en estos casos, se busca reconstruir series lo más cercanas a este periodo.

se ha centrado en ser explícito sobre cómo se reconstruyeron los indicadores y las series y cuáles son sus limitantes. Esta información se encuentra disponible en el anexo metodológico al final de esta tesis. Una segunda dificultad refiere al nivel de agregación. Como muchos estudios muestran, América Latina es una región que presenta un heterogeneidad significativa entre los países que la integran. Nuevamente la intensión de este apartado es poder acercar ciertas tendencias y dar cuenta de algunos rasgos que, pese a la variabilidad entre países, los caracterizan a todos ellos en tanto países periféricos, subdesarrollados[29].

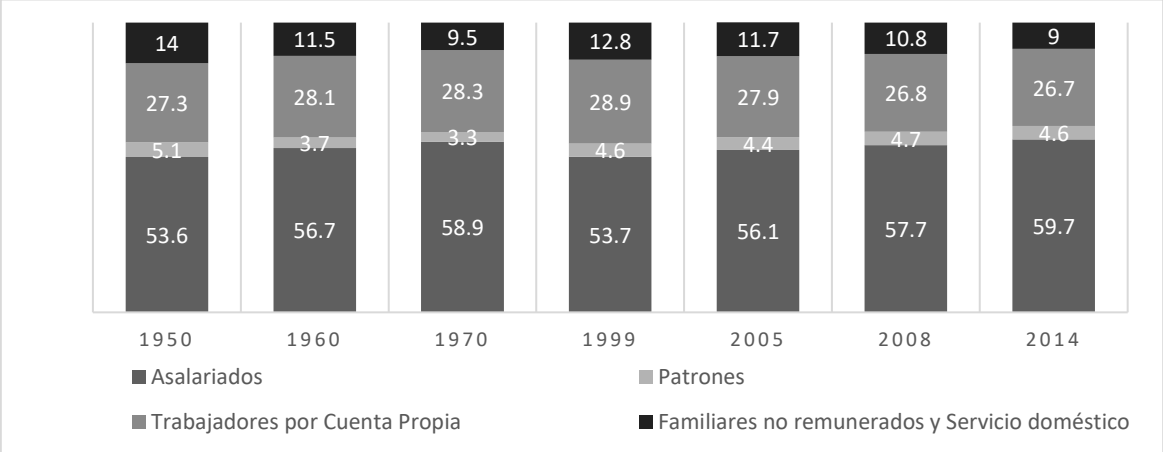
Ahora bien, Como vimos en el apartado 1.2 de este capítulo, los problemas del empleo en América Latina se abordan desde distintas perspectivas teóricas. Dividí a estas formulaciones en dos grandes grupos: por un lado, aquellas que plantean los problemas de la subabsorción de fuerza de trabajo o el problema de la informalidad -según el enfoque- como algo transitorio y de posible resolución siempre que se garantice el crecimiento económico, la flexibilidad de los mercados o su regulación -me refiero a la perspectiva de Lewis, de De Soto y al nuevo enfoque de "economía informal" que acuña la OIT a partir de los 2000-; y otras que lo señalan como un problema estructural cuya posible superación es más compleja -aquí se incluyeron a los enfoques marxistas (Nun y Quijano), estructuralistas (Pinto, Tokman y Souza) y neomarxitas (Portes, Benton y Sassen)-. A su vez, estas formulaciones se pueden también dividir en dos momentos históricos diferentes: aquellas que estudian los rasgos que asumen los mercados de trabajo en los países periféricos y, puntualmente en América Latina -enfoques formulados durante los 50,60 y 70-; y aquellos que señalan a los problemas del empleo como un rasgo de carácter global que afecta tanto a países desarrollados como subdesarrollados -las perspectivas elaboradas posteriormente, a partir de finales de los 70-.

Dentro de las corrientes estructuralistas, un indicador que ha sido utilizado para dar cuenta de los rasgos particulares que asumen los mercados de trabajo en estas latitudes es el de la heterogeneidad ocupacional, que a su vez responde, como vimos, al problema de la heterogeneidad en la estructura productiva. Una forma de operacionalizar (y luego de medir) los

[29] Como señalan los teóricos de la escuela de variedades de capitalismo: América Latina, se distingue como bloque de resto del mundo y constituye por lo tanto un conjunto territorial particular. Si bien esta tesis busca abordar esta idea, dando cuenta de la región como conjunto específico, cabe reconocer que se pueden detectar subgrupos de países en su interior que configuran distintas conformaciones capitalistas también particulares (Bizberg y Théret, 2014).

rasgos desiguales que asume la estructura ocupacional es a partir de la identificación de actividades que se pueden enmarcar bajo el concepto de actividades informales[30].

Gráfico 1. América Latina: estructura de la población económicamente activa por categoría ocupacional para distintos años entre 1950-2014.



Fuente: elaboración propia en base a OIT/PREALC (1982) y Cepalstat.

En el Gráfico1 se observa la evolución de la estructura ocupacional de América Latina para un periodo que se extiende desde 1950 hasta 2014[31]. En resumidas cuentas, la región presenta durante los 64 años que se analizan una estructura ocupacional que, en promedio, está conformada por alrededor de 57% de empleo asalariado y un 39% de empleo en actividades por cuentapropia y empleo familiar no remunerado y servicio doméstico.

[30] Utilizaré en esta tesis la operacionalización que realiza Tokman (1979) para dar cuenta del sector informal. El autor comprende que este sector está conformado por personas que trabajan por cuenta propia o en pequeñas unidades productivas – de menos de 5 trabajadores- o prestando servicios personales de baja productividad, como sería el caso del trabajo doméstico remunerado y el familiar no remunerado. Se entiende que las personas que participan de este modo en el mercado laboral lo hacen a partir de actividades familiares abocadas principalmente a la subsistencia en donde no prevalecen las relaciones capitalistas de producción, aunque puedan subordinarse al capital mediante distintos mecanismos, como la venta de sus productos, la compra de materias primas, etc. (Brígida García, 1989).

[31] Como se observa en el gráfico 1, la estructura ocupacional se divide en 4 categorías: asalariados, patrones, cuentapropia y familiares no remunerados y servicio doméstico. Este fue el nivel máximo de desagregación que se alcanza con los datos disponibles para reconstruir una serie de esta amplitud temporal (64 años). Para mayor precisión sobre cómo se construye la serie ver el anexo metodológico al final de esta tesis.

La primera conclusión para destacar es que la estructura ocupacional en América Latina responde a un formato bastante rígido, que permite acercarnos a las perspectivas que plantean los problemas del empleo en la región como un rasgo estructural, persistente en el tiempo y de compleja resolución. Es decir que el gráfico da cuenta, al menos, del fracaso de todas aquellas perspectivas teóricas que sugieren, desde distintas conceptualizaciones y en distintos momentos históricos, el carácter transitorio de los problemas del empleo en la región. En todo caso, el problema de la informalidad debe plantearse como un rasgo estructural de compleja reversión, incluso en los momentos ascendentes del ciclo económico. De hecho, se observa cierta sensibilidad entre crecimiento económico y (mayor) participación del empleo asalariado y (reducción) de las categorías consideradas como informales. En los dos periodos de crecimiento económico sostenido en la región, es decir, 1950-1980 y el primer quinceno del siglo XXI, el empleo asalariado supera el promedio. Esto permite adherir a la idea planteada por PREALC desde donde se sostiene que el sector informal opera como un conjunto de actividades "refugio" para las personas en los momentos descendentes del ciclo económico. Finalmente, la forma que adopta la estructura ocupacional hacia finales de la década del 90 -con apenas un 53.7% de empleo asalariado y alrededor de 42% de personas que trabajan en actividades por cuenta propia o como servicio doméstico y familiares sin remuneración- da cuenta del deterioro que experimenta el mercado de trabajo con la ofensiva neoliberal que irrumpe hacia mediados de los años 70 y la ineficacia de la flexibilización laboral -anclada en el enfoque legalista- como estrategia resolutiva de este problema. Por otro lado, si se analiza el último quinceno del periodo bajo estudio, signado por ser una etapa de importante crecimiento económico -aunque nuevamente, desigual entre países- y de incremento de la intervención y regulación estatal tanto en la economía como en los mercados de trabajo, se observa que ninguno de estos factores influye de manera significativa en cambiar la tendencia del empleo: hacia finales de esta etapa, el empleo asalariado se posicional alrededor del 59% -2 p.p. por encima del promedio- y las actividades por cuenta propia, el servicio doméstico y el trabajo familiar sin remuneración representan alrededor del 36% del empleo -3 p.p. por debajo del promedio-.

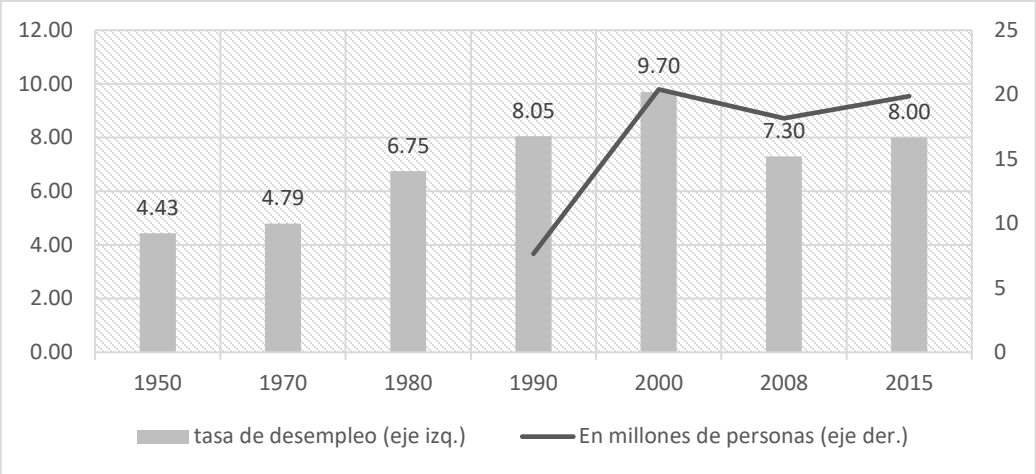
En síntesis, la conclusión central de la información que se presenta es que la estructura ocupacional segmentada que caracteriza a los mercados de trabajo en América Latina se presenta persistente y consolidada; en este sentido, la estructura ocupacional se presenta poco sensible al tipo de intervención institucional y al tipo de políticas implementadas -ya sea que efectivamente

estimulen o no el crecimiento económico, que flexibilicen o regulen los mercados de trabajo-. En relación a los planteos estructuralistas, mientras no haya cambios más profundos en la estructura productiva difícilmente el problema de la heterogeneidad ocupacional se revierta.

Otro indicador que nos permite dar cuenta de los rasgos que asumen los mercados de trabajo en América Latina es la tasa de desocupación abierta. Como vimos en el apartado 1.3.2. de este capítulo, los primeros estudios sobre los mercados de trabajo en América Latina y en otros países subdesarrollados -como en Ghana y Kenia- dieron cuenta de las dificultades de utilizar la tasa de desempleo en estas latitudes como una forma de explicar los problemas del empleo. De hecho, como señala Bairoch (1973) el concepto de desocupación que se utiliza en los países centrales -y asociado al desempleo cíclico y friccional, que generalmente se posiciona alrededor del 2 o 3% de la población económicamente activa- no permite dar cuenta del desempleo estructural que caracteriza a los mercados de trabajo de los países periféricos y que se cristaliza en los altos niveles de informalidad; de ahí que el autor creara un nuevo concepto, el de super desempleo urbano, para caracterizar a los países subdesarrollados. En la lectura especializada, es recurrente asociar la proliferación de actividades informales a la debilidad de los Estados de Bienestar al desigual e insipiente desarrollo de los seguros de desempleo (Tokman, 2004).

Ahora bien, como se observa en el gráfico 2, la tasa de desocupación que poco decía sobre los problemas de empleo en América Latina comienza a ganar importancia explicativa especialmente a partir de la década del 80, es decir, junto a la implementación de las reformas estructurales que plantea la ofensiva neoliberal. A partir de estos años, la tasa de desocupación que hasta los 70 había rondado el 5% se incrementa y comienza a afectar a un número cada vez más significativo de personas, alcanzando casi los dos dígitos en el año 2000.

Gráfico 2. América Latina: tasa desocupación abierta para distintos años entre 1950 y 2015.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cepalstat, ILOSTAT y CEPAL (2004)[32].

El agotamiento de la modalidad de crecimiento por Industrialización por Sustitución de Importaciones, acelerado por factores externos, desemboca en una profunda crisis económica que repercute sobre el mercado de trabajo y los indicadores sociolaborales. El incremento de la participación de las personas en el mercado de trabajo -y, puntualmente de las mujeres- como continuidad de una tendencia que se evidencia desde las décadas previas, en un contexto de recesión económica, implica que una parte importante de esta nueva oferta laboral se incorpore como población desempleada[33]. Como muestra PREALC (1981) y Abramo (2006): fueron las mujeres quienes, en tanto mano de obra secundaria de los hogares, permiten explicar una buena porción de las tasas de desempleo a partir de los años 80. Cómo veremos en el capítulo 3 de esta tesis, es justamente a partir de esta década que comienzan a implementarse los primeros Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en la región como una primera

[32] Para mayor información sobre cómo se construye la serie ver anexo metodológico.

[33] Por participación se entiende al porcentaje de personas en edad de trabajar que está trabajando o buscando trabajo. Incluye tanto a las personas ocupadas como desocupadas. Según muestra Weller (1998), América Latina presenta entre 1950 y 1970 una tasa de crecimiento anual de la fuerza de trabajo que ronda los 2 puntos, para luego elevarse a casi 4 puntos entre 1970 y 1980 y, finalmente, decrecer a casi 3 puntos en el periodo que se extiende entre 1980 y 1990. Una parte importante del incremento de esta participación se vincula a la incorporación de las mujeres en el mercado de trabajo, cuya tasa de participación pasa de un 20% en 1950 a posicionarse alrededor del 30% en 1980 y alcanzar el 50% en 2015; por su parte, los varones mantienen una participación más constante alrededor del 70% -según datos de OIT-. Para mayor detalle ver anexo metodológico.

"respuesta" estatal al incremento de la conflictividad social resultante de la profundización de los problemas de empleo[34].

Algo para destacar a partir de los datos que se presentan en el Gráfico 2 es que, en nuestra región, la tasa de desocupación se presenta prácticamente inelástica a los periodos de crecimiento económico con generación de empleo. En este sentido, si se observa el primer periodo de crecimiento (1950-1980), se evidencia que la desocupación en lugar de reducirse aumenta en 2.3 p.p. En el caso del segundo periodo (2003-2015) se observa una leve mejora, especialmente en el primer quinquenio (2003-2008) para luego comenzar nuevamente a aumentar. Cabe recordar que esta mejora -que retrotrae la tasa de desocupación abierta a los valores de inicios de los 90- se produce luego de que la región registrara los índices de desempleo más altos de todo el periodo bajo análisis, hecho que desencadena procesos de alta conflictividad que ponen en tensión la gobernabilidad en muchos países de América Latina. Esto implica un cambio en el modelo de desarrollo adoptado y, como veremos en los capítulos que siguen, mayor regulación de los mercados de trabajo por parte del Estado. Es decir que, sin desmerecer las mejoras que se evidencian en este último periodo, esto da cuenta de que incluso en un periodo de significativo crecimiento económico, la tasa de desocupación se presenta inflexible a la baja dando cuenta de su carácter estructural; esto podría entenderse como un "techo" para la región. Además, si se observa la evolución de la cantidad de personas desocupadas -es decir, su variación en términos absolutos-, se observa que la reducción relativa que se produce entre el año 2000 y 2015 no implica una disminución en la cantidad de personas que se encuentran desempleadas: los valores hacia 2015 son muy superiores a los de 1990 -en este año había alrededor de 7.5 millones de personas buscando un trabajo, en los 2000 este número crece hasta alcanzar la alarmante cifra de 20.4 millones de personas; en 2015 esta cifra se posiciona en 20 millones-.

Esto puede implicar distintas cuestiones: por un lado, permite rescatar la noción de *super desempleo urbano* desarrollada por Bairoch (1973) al explicar el problema de la desocupación en India - para analizar este fenómeno en América Latina-. Esto en el sentido de pensar que la desocupación se presenta como un fenómeno de magnitud y que es estructural -es decir, no

[34] Cabe destacar que muchos de estos dispositivos implicaron la exigencia de contraprestaciones laborales, con lo cual las personas perceptoras, al estar realizando actividades laborales se contabilizaron como ocupadas ayudando a reducir los alarmantes indicadores de desocupación que evidenciaba nuestro mercado de trabajo.

cíclico ni friccional- en tanto no presenta prácticamente variaciones positivas frente a los periodos de crecimiento económico. En segundo lugar, permite retomar la tesis planteada durante los 60 por Nun y Quijano respecto a que la región presenta (a diferencia de los países centrales) un problema estructural de subabsorción de fuerza de trabajo que se materializa en tasas de desempleo altas y persistentes incluso en los momentos ascendentes del ciclo económico (Cortés, 2017; Nun, Murmis y Marín, 1968; Quijano, 1973). En este sentido, en discusión con aquellos enfoques que plantean los problemas del empleo como algo transitorio o ligado a los rasgos individuales de las personas que se encuentran en esta situación, los datos aquí expuestos vuelven sobre la idea de que lo problemático es el volumen mismo de oportunidades laborales disponibles, es decir, la escasez de puestos de trabajo, la incapacidad de nuestra estructura productiva de generar puestos de trabajo suficientes incluso en los momentos de crecimiento económico con generación de empleo. Cabe destacar además que este planteo elaborado durante los 60 se amplifica en épocas contemporáneas de la mano de dos fenómenos: i. el incremento de la tasa de participación de las personas al mercado laboral -especialmente a partir de los 80-; ii. El aumento del volumen mismo de personas en condiciones de trabajar como consecuencia del crecimiento demográfico[35]. + ver en tesis corregido - comentario Féliz

Por último, otra conclusión a la que se puede arribar a partir de los datos que se presentan es que las actividades informales son más sensibles a los periodos de crecimiento económico con generación de empleo -ver Gráfico 1- que la tasa de desocupación. Es decir que el empleo asalariado que se crea absorbe a trabajadores de las actividades informales (lo que se cristaliza en la reducción de su participación dentro de la estructura ocupacional) en detrimento de las personas en situación de desempleo -evidenciado en su baja sensibilidad en los periodos de crecimiento-. Nuevamente, esto permite sostener la tesis planteada por PREALC y también por Nun (1969) desde donde se señala que una parte de las personas que trabajan en actividades consideradas informales cumplen la función de ejercito industrial de reserva del sector formal

[35] La población en América Latina en 1980 es 2.5 veces la de 1950 y en 2015 3.74 veces. En términos absolutos, la región presenta en 1950 alrededor de 170 millones de personas; en 1980 este número asciende a 364 millones y en 2015 a alrededor de 632 millones -según datos de Naciones Unidas-. Por su parte, la tasa de participación -es decir, el crecimiento de fuerza de trabajo- presenta un crecimiento acumulado anual que ronda los 2.7 puntos entre 1950 y 1990 (Weller, 1998). Para mayor detalle ver anexo metodológico.

en tanto se presenta como mano de obra constantemente disponible para responder a los ciclos de expansión del capital. En este sentido, las actividades por cuenta propia, el servicio doméstico y las actividades familiares sin remuneración cumplirían la función de "sector refugio" en los momentos de recesión económica.

Por su parte, como vimos en el apartado 1.4. a partir de mediados de la década del 70, y en gran medida durante los 80 y los 90, la ofensiva neoliberal, la desregulación de los mercados, la reestructuración productiva, el proceso de deslocalización y desverticalización impactan sobre el mercado laboral y, especialmente, sobre las características del empleo asalariado de lo que se considera el empleo típico, es decir, el empleo asalariado. Esto implica un viraje en las formulaciones académicas en donde el problema de la subabsorción de fuerza de trabajo se reemplaza por los estudios sobre la calidad de los empleos.

En este marco, en América Latina, bajo la promesa neoclásica de generación de empleo, comienzan a implementarse distintos tipos de reformas que tienden a desregular y flexibilizar los mercados. Si bien con diferencias entre países, se observa una tendencia hacia la flexibilización de las relaciones contractuales y la intervención del Estado en la desregulación de instrumento claves de política laboral como el salario mínimo, el sistema previsional y la protección social. Las consecuencias que esto tiene en la degradación de los mercados de trabajos redunda en una caída en los niveles de sindicalización y cobertura de la negociación colectiva (Weller, 2011)[36]. El resultado de este proceso fue -además del incremento de la participación de las actividades informales sobre el empleo asalariado (Gráfico 1) y del aumento de las tasas de desocupación abierta (expresada en el Gráfico 2)- la gran expansión de *relaciones laborales atípicas* (Weller, 2011).

El aspecto legal que caracteriza a estas relaciones laborales comienza a utilizarse como un indicador de la calidad de los empleos y de su mayor o menor acercamiento a trabajos considerados típicos. En este sentido, la informalidad comienza a estar configurada por aquellos empleos que no se encuentran protegidos por la legislación laboral vigente -ya sea dentro del

[36] No analizaré en este trabajo cuál fue el resultado de todo este proceso sobre los niveles salariales. Sin embargo, cabe destacar que entre 1990 y alrededor de 2002, los salarios medios de las microempresas y de los cuentapropia cayeron respecto a los salarios de las pequeñas, medias y grandes empresas (del 73% al 62% y del 99% al 73%, respectivamente). Esto llevó a plantear (teniendo en cuenta a los niveles salariales como indicador indirecto de la productividad) que durante la década se acentuó el problema de la heterogeneidad estructural.

sector formal o informal-, que se agrupan bajo la terminología de empleos informales o empleos no registrados o "en negro" (Pérez, Chena y Barrera, 2010).

Si bien se cuenta con poca información disponible para reconstruir series históricas que permitan mostrar cómo evoluciona el empleo no registrado en los distintos países de América Latina, algunos estudios muestran que las reformas laborales y económicas que experimenta la región luego de los años 70 provocan un incremento de la precarización laboral y de la exclusión un grupo importante de personas que trabajan de los beneficios de la protección social (Bensusán, 2007). Proliferan durante estos años contrataciones a tiempo parcial, temporales y eventuales, se transformó el empleo público y se expanden distintas formas de trabajo atípico (Vega, 2005; Tokman, 2004; Bensusan, 2007; Maurizio, 2016). Como señala Bensusán (2007), la informalización del empleo asalariado ha cobrado una gran importancia, incluso en periodos de expansión económica. El incremento de los problemas de la calidad del empleo, cristalizados en un aumento de los trabajos no registrados en la seguridad social, son resultado de las reformas laborales en los años 80 y 90, en especial de las nuevas modalidades atípicas de contratación que elevan la precariedad laboral.

Por su parte, si bien durante el primer quinceno de los 2000 se han realizado importantes reformas a nivel regional para reducir el deterioro generado y mejorar las condiciones laborales -mediante un incremento de las regulaciones e inspecciones laborales por parte del Estado-, los indicadores de calidad del empleo registran apenas moderadas mejoras (Weller, 2011). De hecho, algunos relevamientos muestran que la región registra durante todo el periodo alrededor de un 65% de empleo informal o no registrado. Hacia 2011 el 65.8% del empleo -dentro del sector formal e informal- se encuentra en esta situación; esta cifra se reduce hacia finales del quinceno para posicionarse en 2015 alrededor del 61%[37] afectando a casi 102 millones de personas que viven del trabajo. Nuevamente son las mujeres las más afectadas por esta problemática (OIT, 2005, Bensusán, 2007 y Maurizio, 2016).

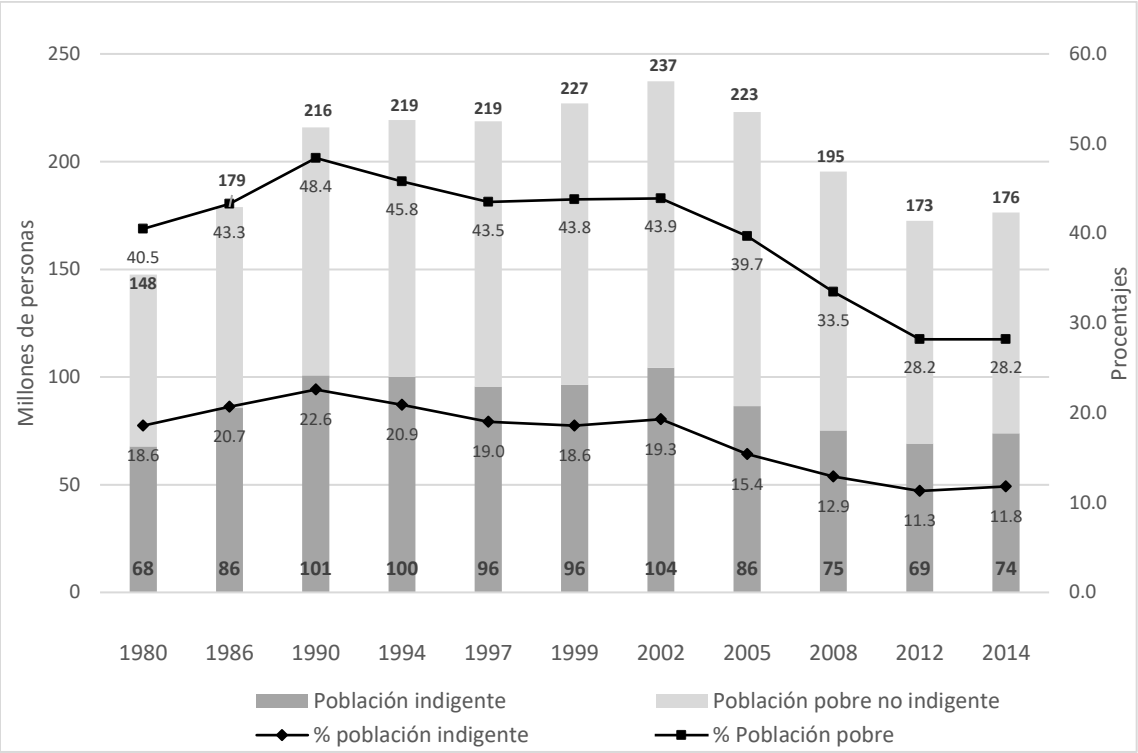
Las consecuencias de la ofensiva del capital sobre el trabajo, propias de este momento histórico, configuran lo que en esta tesis llamaré *mercados de trabajo posneoliberales*. El proceso de degradación que sufre el empleo en su conjunto como consecuencia del proceso de neoliberalización aparece como un rasgo estructural del mercado laboral de difícil reversión,

[37] Datos de ILOSTAT, promedio simple de 15 países. Para más información ver el anexo metodológico.

incluso en los momentos ascendentes del ciclo, de crecimiento económico con generación de empleo; la acentuación en los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo configuran una estructura heterogénea y segmentada del mercado de trabajo que se presenta *persistente y consolidada*.

Para concluir, y como se plantea en la introducción de este capítulo, dentro del sistema capitalista la venta de la fuerza de trabajo en el mercado es la principal forma de obtener los ingresos económicos necesarios para la reproducción simple de la vida. En este sentido, los problemas del empleo y su deterioro se reflejan de manera directa en los indicadores de pobreza e indigencia. Como se evidencia en el Gráfico 3, los niveles de pobreza y pobreza extrema crecen de manera sostenida desde 1980 y hasta 2002. Nótese que 1980 es el año que menos cantidad de personas pobres registra la región y este número asciende a 148 millones de personas. Por otro lado, si se observa la evolución de la pobreza relativa durante la década del 90, se evidencia una caída de casi 5 p.p.; aunque en términos absolutos la cantidad de personas pobres crece en 21 millones. Durante los 2000 también se observa una caída de los niveles de pobreza marcando dos subperíodos: uno hasta 2008 -momento de mayor crecimiento económico en la región y generación de empleo-; y otro entre 2008 y 2014. Durante la segunda etapa los niveles de pobreza caen más acentuadamente, pese a que, como vimos, los mercados de trabajo presentan moderadas mejoras. Como veremos en el capítulo 3, la caída de la tasa de pobreza a partir de 1990 en un contexto de crecimiento de los problemas de empleo se explica en buena medida por la mayor incidencia del Estado en políticas públicas de distribución secundaria del ingreso. En resumidas cuentas y por la implementación de distintos Programas de Transferencia Monetarias Condicionadas. Como veremos, estos dispositivos comienzan a implementarse moderadamente durante los 80; se amplían e institucionalizan durante los 90 y se masifican durante los 2000 -especialmente a partir de 2008 cuando los efectos de la crisis económica financiera junto a las limitaciones internas que presenta la región repercuten en una desaceleración del crecimiento económico y en la implementación de políticas anticíclicas en donde se enmarcan estos programas-.

Gráfico 3. Pobreza y pobreza extrema para América Latina en millones de personas y porcentajes. Varios años entre 1980 y 2014.



Fuente: elaboración propia en base a Cepalstat.

Conclusiones parciales del capítulo

Comencé este capítulo señalando que dentro del sistema capitalista existe una relación directa y un equilibrio inestable entre oferta de fuerza de trabajo y proceso de acumulación de capital. En este marco, resultan problemáticos tanto los periodos de escasez de fuerza de trabajo como aquellos en donde los excedentes de oferta se vuelven excesivos para las necesidades de acumulación. Luego, recorrí a lo largo de estas páginas los debates que atraviesan a las formulaciones académicas latinoamericanas respecto de los problemas de subabsorción de fuerza de trabajo que comienzan a avizorarse -y a estudiarse- a partir de los años 50. Dividí a estas formulaciones en dos grandes grupos: por un lado, aquellas que lo consideran como algo transitorio y de posible resolución siempre que se garantice el crecimiento económico, la flexibilidad de los mercados o su regulación; y otras que lo señalan como un problema estructural cuya posible superación es más compleja.

A partir de un análisis de distintos indicadores -estructura ocupacional, tasa de desocupación abierta, empleo no registrado y tasas de pobreza e indigencia- durante un periodo que se extiende desde 1950 a 2015, se concluye que América Latina presenta una estructura ocupacional segmentada y heterogénea que se presenta persistente y consolidada. Esto implica dar cuenta de la informalidad como un problema estructural cuya resolución no puede encontrarse en la garantía del crecimiento económico o en la mayor intervención estatal en la regulación de los mercados de trabajo. Por su parte, este problema histórico de subabsorción de fuerza de trabajo que caracteriza a la región se complejiza y profundiza a partir de los años 80 con la ofensiva neoliberal. En este sentido, crecen los niveles de pobreza y especialmente se erosiona la calidad del empleo, se incrementan las formas de trabajo atípicas y los empleos al margen de la legislación laboral -no registrados-. Para expresarlo de forma sucinta, a los problemas estructurales de empleo que se constituyen como un rasgo histórico específico que caracteriza a la región, deben sumársele a partir de los 80 nuevos problemas laborales: tasas de desocupación más elevadas y degradación en la calidad de los empleos tanto en el sector formal como informal. A partir del análisis realizado se desprende que, pese a las mejoras que experimenta la región en términos de crecimiento económico y generación de empleo durante el primer quinceno del nuevo siglo, el impacto sobre los indicadores del mercado de trabajo ha sido moderado. En este sentido, estos años de crecimiento no han logrado retrotraer los indicadores laborales a valores previos a la avanzada neoliberal.

Ahora bien, cabe señalar que los problemas del empleo en la región son un asunto cada vez más complejo: a la existencia de altos grados de actividades informales -como consecuencia del problema de la heterogeneidad estructural- hay que agregar la degradación de la calidad de los empleos como consecuencia de las nuevas estrategias empresariales que se adoptan luego de los años 70 y que configuran relaciones laborales de carácter atípico. En el siglo XXI comienzan a surgir nuevos interrogantes sobre el futuro del trabajo vinculados a los procesos de robotización, de la economía digital y la *uberización* de los empleos. Como sostiene esta autora, esto implica que en un futuro, se podrían expandir aún más los problemas del empleo en la región -hoy ya lo suficientemente elevados- dejando a los empleos típicos y protegidos en un lugar marginal de los mercados de trabajo (Bensusán, 2016). Todo esto implica la necesidad de reconfigurar las estrategias y herramientas de regulación de la oferta de fuerza de trabajo, en un contexto de los mercados de trabajo *posneoliberales*, para que su exceso no se vuelva disfuncional

-en los términos de Nun- y permita garantizar el proceso de acumulación capitalista. Como veremos en los próximos capítulos, la reconfiguración de los sistemas de protección social en general y, de las políticas sociales en particular, serán un instrumento estatal clave para lograr este objetivo.

[Capítulo 2]

Estado y protección social. La reconfiguración de las políticas sociales en los países centrales

Hacia finales del siglo XX un nuevo debate se abre respecto a cómo caracterizar a los sistemas de protección social en los países centrales. Mientras que existe consenso dentro del campo académico y político en sostener que durante los años 70 se evidencia un viraje en los sistemas de protección social desde el paradigma keynesiano de *welfare* hacia el paradigma neoliberal de *workfare* (Adelantado, 2017; Barbier, 2002a, 2011; Martínez López, 2008; Rosanvallon, 2007), aún se encuentra en discusión si a partir de los 90 esta toma una nueva configuración, la del paradigma de inversión social.

A partir de comprender a las políticas sociales como una institución estatal desde la que se regula a la fuerza de trabajo, la hipótesis principal de este capítulo radica en sostener que los cambios acontecidos en la protección social en general y en las políticas sociales en particular -es decir, sus características, dispositivos y diagnósticos subyacentes- reflejan la reconfiguración de las estrategias del Estado en la regulación de la fuerza de trabajo en un nuevo contexto: el de los mercados de trabajo posneoliberales[38] de Europa central y Estados Unidos, signados por la desocupación, la precariedad y la pobreza.

Para abordar esta hipótesis, este capítulo se organiza de la siguiente manera: luego de esta breve introducción, se dará cuenta del marco teórico-conceptual desde el que se comprende a las intervenciones del Estado en general y a las políticas sociales en particular. Para esto, se desarrollarán distintas perspectivas desde las que se analiza a las políticas sociales: el enfoque liberal-residual, el institucionalista ligado al enfoque de derechos y la teoría crítica. Más tarde, a partir de posicionarme dentro de este último enfoque, me detendré para especificar a partir de qué mecanismos las políticas sociales regulan a la fuerza de trabajo. Luego, en el apartado 2.3. estudiaré de manera teórica los rasgos que asumen los sistemas de protección social en los países

[38] En función de lo que se plantea en el capítulo 1, utilizaré esta expresión para referirme a los rasgos que asumen los mercados de trabajo luego de los efectos de la ofensiva neoliberal sobre el empleo y las condiciones materiales de vida de un conjunto importante de la población.

centrales en tres momentos históricos: el welfare keynesiano (1945-1975); el paradigma de activación neoliberal (1975-1996) y el paradigma de inversión social (que se desarrollaría desde mediados de los años 90 en adelante)[39] en función de dos niveles de análisis y de sus correspondientes dimensiones; resultado de una exhaustiva revisión bibliográfica y especificadas en el apartado 2.3 de este capítulo. Finalmente, se desarrollará un esquema comparativo en vistas de poder establecer cuáles son sus principales puntos de contacto y de contraste entre las distintas estrategias estatales de regulación de la fuerza de trabajo para definir si se puede afirmar que en los países centrales estamos frente a un nuevo paradigma de protección social.

2.1. Sistemas de protección social y políticas sociales. Aportes teórico-conceptuales

Como mencioné en el capítulo 1, en esta tesis se adhiere a la idea de que el Estado tuvo y tiene un papel protagónico en la transformación del trabajo en mercancía, y en la regulación de la oferta de fuerza de trabajo en función de las necesidades de valorización del capital; las políticas sociales constituyen para este propósito una herramienta central. Sin embargo, diversas son las formas de comprender la función del Estado y de las políticas sociales, desde distintas perspectivas teóricas. Por esto, estudiaré en este apartado como se comprenden y conceptualizan a las políticas sociales desde diferentes enfoques que, a su vez, son reflejo de una determinada forma de comprender al Estado.

Las políticas sociales se configuran dentro de las Ciencias Sociales como un campo de estudio específico a partir de mediados de los años 70. Esto ocurre en un contexto de transformación del modo de acumulación que implica, como veremos más adelante, el abandono del paradigma keynesiano en el marco de una fuerte ofensiva del capital a partir de la implementación de políticas neoliberales. Los estudios analizados se pueden agrupar alrededor de tres perspectivas[40]: la liberal-residual, la institucionalista ligada al enfoque de derechos y la teoría crítica (que se corresponde con los abordajes marxistas y foucaultianos). Como nos muestra Ciolli (2013, 2016) en cada una de ellas subyacen diversas conceptualizaciones acerca

[39] Esta delimitación temporal ha sido adoptada a partir de los trabajos de Hemerijck (2012b) y Jenson (2012). Cabe señalar que es puramente analítica y se encuentra aún en debate.

[40] Las perspectivas que se explicitan recuperan parcialmente los aportes que realiza Esping Andersen (1993) para caracterizar distintas formas de provisión del bienestar.

del Estado y de su relación con la sociedad. Analizaré muy brevemente las principales formulaciones de los dos primeros enfoques para detenerme luego en el último abordaje, que corresponde a los postulados de la teoría crítica, perspectiva a la que esta tesis suscribe.

Desde la *perspectiva liberal-residual*, las políticas sociales son comprendidas como intervenciones del Estado a partir de las cuales se brindan "ayudas" dinerarias a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Desde esta perspectiva se entiende que el objetivo de esta herramienta estatal debe ser garantizar niveles mínimos de subsistencia a la población. Se basa en comprender que los mercados no generan una distribución perfecta del bienestar y que pueden fallar. Es en estos momentos cuando el Estado, con la política social como herramienta, debe intervenir en donde el mercado falla, pero con el cuidado de no generar distorsiones relevantes y poner en peligro el funcionamiento de todo el sistema (Titmuss, 1974; Esping-Andersen, 1993) ya que esta perspectiva teórica se sustenta en el enfoque economicista que promueve "la autorregulación de los mercados". El objetivo central es garantizar la disponibilidad constante de fuerza de trabajo en el mercado laboral así como de ciertos servicios públicos básicos que permitan su reproducción. Esto se garantiza a partir de asignar a las políticas sociales un rol subsidiario y residual (Esping-Andersen, 1993), la obligación pública empieza sólo donde falla el mercado, la lógica de mercantilización tiene primacía (Titmuss, 1974). En este sentido, este enfoque plantea al mercado y al Estado como dos esferas antagónicas y dicotómicas de la realidad social; el gasto del Estado y su intervención es comprendido como un limitante para el crecimiento económico y para el desarrollo. Esto redunda en una forma de comprender las políticas sociales que cristaliza una manera particular de intervención estatal, la del Estado *mínimo*. Como veremos más adelante, el diagnóstico y los rasgos que asumen el paradigma de activación -sistema de protección social que se promueve con la ofensiva neoliberal-, encuentran sus fundamentos en esta perspectiva.

De manera contraria al enfoque liberal-residual, desde *la perspectiva institucionalista ligada al enfoque de derechos*, se ponen en cuestión los beneficios del libre mercado y su capacidad para garantizar el bien común y una distribución equitativa del bienestar. Se comprende que las desigualdades sociales son provocadas por el mal funcionamiento del sistema económico capitalista y, en este marco, el Estado debe intervenir para saldar las deficiencias del mercado en la distribución del bienestar. De este modo, y en contrario a la perspectiva liberal-residual, se legitima las funciones redistributivas del Estado y su intervención en la economía. Sin embargo,

la redistribución debe estar sustentada en una lógica contractual y actuarial; los derechos y los subsidios deben reflejar la contraparte, el esfuerzo realizado por los agentes (Esping-Andersen, 1993) que garantiza el merecimiento. La protección social tiene ciertas bases en el enfoque liberal en tanto las escalas de derechos y subsidios se pautan en función del tipo de empleo, el rendimiento y las cuotas pagadas; debería por tanto reforzar el incentivo al trabajo y a la productividad (Ogus, 1979 citado en Esping-Andersen, 1993).

Desde esta perspectiva se conceptualiza que la esfera estatal no cristaliza intereses de clase, sino que, al contrario, su objetivo radica en absorber los conflictos inherentes al sistema capitalista y al libre mercado y contenerlos. De este modo, pretende constituir una sociedad más armónica y equitativa (Titmuss, 1968). La distribución secundaria del ingreso se convierte en una herramienta central para lograr este propósito. Dentro de esta perspectiva incorporé al enfoque de derechos, desde donde se comprende que el Estado debe garantizar un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales -delimitados en las Constituciones de cada país y en los pactos y tratados internacionales- como parte de su estrategia de desarrollo (Pautassi, 2010). Como señala Ciolli (2013) esta perspectiva tiene un contenido fuertemente prescriptivo, orientándose a formular recomendaciones para el diseño de las políticas públicas en general y de las políticas sociales en particular. El enfoque de derechos se comprende como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional y nacional "capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo" (Abramovich, 2006, p. 35). Esto implica que el Estado tiene obligaciones ante la ciudadanía, exigibles en virtud del cumplimiento de las garantías constitucionales (Abramovich, 2006) lo que redunda en un viraje en la forma de comprender al perceptor de la política social: de "receptores pasivos" que ponen en riesgo el crecimiento y el desarrollo económico -visión liberal-residual- hacia sujetos portadores de derechos (Pautassi, 2010) cuya garantía forma parte de un programa de desarrollo.

Por último, desde las corrientes de la *teoría crítica*, se destaca la función estructural de las políticas sociales como mecanismo de control, a través de la reproducción de las condiciones materiales y subjetivas necesarias para la acumulación del capital. En este sentido, las políticas sociales se constituyen en uno de los instrumentos en el que se cristaliza y se canalizan las relaciones sociales dentro del capitalismo, y, especialmente, el conflicto social producto de las

distintas relaciones de fuerza entre capital y trabajo[41] (Ciolli, 2016). Desde esta perspectiva, se entiende que el Estado cumple la doble función de garantizar el proceso de valorización del capital y al mismo tiempo la hegemonía. Este último concepto se recupera desde una perspectiva gramsciana e implica la forma en que se configura una determinada visión del mundo en la sociedad, que se manifiesta en formas de pensar, sentir y actuar, que mediante la internalización de valores colectivos que exhiben el predominio material de una clase como favorable para el conjunto de la sociedad, logran reproducir el *statu quo* (Gramsci, 2003).

Siguiendo a este autor, la dominación de una clase se ejerce a través del uso constante de la coerción, pero también a través de mecanismos de consenso: "la supremacía de un grupo social se manifiesta de dos modos: como dominio y como dirección intelectual y moral" (Gramsci, 1984, p. 58 citado por Ciolli, 2016). En este sentido, este concepto permite pensar las relaciones de poder como activamente construidas, en las que se articulan, de manera tensa, coerción y consenso, al mismo tiempo que resalta la interacción entre dominantes y subalternos (Grimberg, 1997).

A diferencia de los enfoques previos -en los que se entiende al Estado como subsidiario o complementario al mercado, según sea el enfoque residual-liberal o institucional de derechos, respectivamente- desde esta perspectiva se entiende al Estado y al mercado como dos espacios históricamente diferenciados, pero que ambos cristalizan procesos de subordinación de los trabajadores a las relaciones sociales capitalistas (Bonnet, 2007). Offe (1990) señala que las políticas sociales cristalizan, por un lado, las demandas de la clase trabajadora y, por el otro, las demandas funcionales del proceso capitalista de valorización, aunque el proceso de conversión de estas demandas en políticas estatales se ve siempre mediado por las estructuras internas del sistema político. Estas exigencias suelen no ser fácilmente compatibles y/o ser contradictorias, por lo cual su orientación va a dirimirse como consecuencia de disputas entre clases y fracciones sociales en el seno del Estado. De este modo, como señala Mabel Grimberg (2000) se vuelve necesario comprender y analizar a las políticas sociales como herramientas de regulación social, canalización de la conflictividad y legitimación de las estructuras de poder al mismo tiempo que resultantes de la lucha social. Esto permite problematizar aquellas perspectivas que plantean a

[41] Por la pregunta de investigación que se plantea en esta tesis, destaco aquí las relaciones de fuerza entre capital y trabajo, pero caben también incluir las disputas de género y de etnia, entre otros, como muy bien han destacado los estudios de la interseccionalidad.

las políticas públicas como el resultado de secuencias lineales de: identificación de problemas, formulación de soluciones, implementación y evaluación (Manzano, 2013).

Como señala Ciolli (2016) algunos elementos de la teoría foucaultiana pueden ponerse en diálogo con la perspectiva que se viene desarrollando. Puntualmente aquellos desde los que se comprende a la política social como un mecanismo de control social desde donde se despliegan distintos instrumentos para garantizar la *gubernabilidad*[42] en los que se cristalizan distintas relaciones de poder (Foucault, 2007). Así, se entiende que, las políticas sociales "a la vez que brindan protección, ayuda, asistencia, cuidado, a un determinado segmento de la población, construyen los parámetros de normalidad, el perfil moralizador y los rasgos de ciudadanía" tornando muy difusas las fronteras entre prácticas compensatorias y disciplinarias (Ciolli, 2016, p. 217), entre *consensos* y *coerción*.

En lo que respecta al principal interés de esta tesis, la relación entre políticas sociales y mercados de trabajo, se recuperan los principales aportes realizados por Clauss Offe (1990) quien enfatiza que las políticas sociales cumplen una función central en la reproducción de la fuerza de trabajo como tal a través de distintas estrategias de mercantilización y de desmercantilización (Offe, 1990) y, al mismo tiempo, actúan sobre la desigualdad reduciéndola, reproduciéndola, aumentándola o constituyéndola como tal (Adelantado, Noguera, Rambla, & Sáez, 1998). Profundizaré a continuación este enfoque, y me concentraré en los mecanismos a partir de los cuales la política social regula a la oferta de fuerza de trabajo.

2.2. Las políticas sociales como estrategias del Estado para regular la oferta de fuerza de trabajo. Un análisis desde la teoría crítica

Dentro del sistema capitalista, el Estado a partir de distintos instrumentos ha ocupado un lugar central en la constitución de la clase trabajadora y en la transformación del trabajo en mercancía, es decir, en fuerza de trabajo. Tanto Offe (1990) como Polanyi (2004) nos muestran cómo para que se produzca la incorporación de fuerza de trabajo a un mercado fue necesaria la

[42] El concepto de gubernamentalidad ha sido desarrollado por Foucault (2006, p. 136) de la siguiente manera: "Por gubernamentalidad entiendo el conjunto de las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población (…)". Como señala Botticelli (2015) el concepto de gubernamentalidad encierra un interrogante que busca dar cuenta de un problema específicamente moderno.

transformación completa y global de la fuerza laboral desposeída en fuerza asalariada activa; y que esto no fue ni es posible sin políticas estatales. Al mismo tiempo, Foucault (1996) señala que el Estado y sus instituciones son los mecanismos a partir de los cuales se coloca el tiempo humano y a los cuerpos humanos a disposición del mercado de trabajo y de sus exigencias.

Una vez constituido el "mercado de trabajo", cuando el trabajo se consolida como mercancía, las funciones de la política social se vinculan a ejercer un control cuantitativo y cualitativo entre quienes ofrecen su fuerza de trabajo en el mercado y quienes efectivamente pueden incorporarse a él, dado un volumen particular de demanda y un tipo de calificación requerida -que a su vez depende del modo de acumulación adoptado y de la fase del ciclo económico en que se encuentra una economía- (Offe, 1990). Si comprendemos que, como señala Polanyi (2004), la fuerza de trabajo es una mercancía peculiar que no puede dejarse ociosa ni utilizarse indiscriminadamente sin afectar al individuo humano que es su poseedor ni al sistema social en que se encuentra, se advierte que el exceso de oferta requiere su regulación cuantitativa para asegurar la reproducción de la fuerza laboral incluso cuando no se produzcan puestos de trabajo para este conjunto al interior del proceso productivo.

En este sentido, las políticas sociales con sus respectivos cambios y adaptaciones responden tanto a las "exigencias" de la clase trabajadora como a los "requisitos sistémicos" de acumulación del capital. Esto implica dar cuenta de dos conjuntos de problemas: el de la integración social -vinculado a los conflictos inherentes a las relaciones sociales capitalistas- y al de integración sistémica -que puede asociarse a la idea de cohesión social-, especialmente en los momentos de crisis de los modos de acumulación. En síntesis, la política social y los cambios que éstas puedan sufrir responden a cómo el Estado compatibiliza y hace mutuamente compatibles las "necesidades" del trabajo y las del capital; es decir, cómo canaliza dos grupos de problemas irreconciliables: los de integración social -vinculado a la lucha de clases- y los de integración sistémica -principalmente en los momentos de crisis del proceso acumulación- (Offe, 1990).

Las políticas sociales implican el establecimiento de medios para la regulación de los mercados de trabajo. Uno de los principales radica en la institucionalización de la no participación en el trabajo asalariado, seleccionando así a quienes sí intervienen en el proceso de producción social -participan regularmente del mercado de trabajo- y qué personas quedan relegadas a la categoría de trabajadores intermitentes o inactivos. El Estado, a partir de las

políticas sociales, entonces, regularía las condiciones bajo las cuales resulta posible esta no-participación. Sólo el manejo estatal de las posibilidades de existencia por fuera del mercado laboral posibilita un control de la clase dominante sobre las condiciones de vida de este segmento de la población a quien se permite el acceso a esta especial forma de vida y subsistencia, "exento de la compulsión a vender su fuerza de trabajo en el mercado laboral" (Offe, 1990, p. 5). Como señala Danani, (1996, p. 22) las políticas sociales "históricamente han cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo".

Mientras que la mercantilización de la fuerza de trabajo implica la forma en la que se constituye al trabajo como mercancía, el concepto de desmercantilización da cuenta del proceso mediante el cual las políticas sociales permiten a ciertas personas reproducir total o parcialmente su vida sin participar en el mercado laboral. Este concepto, desarrollado por Offe (1990) retomando a Polanyi (2004) ha sido operacionalizado por Esping Andersen (1993) quien lo define como el mayor o menor grado en que los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado de trabajo. Para manejar los cambios en la demanda y en la oferta de fuerza de trabajo, Offe (1990) plantea la necesidad del sistema de establecer "áreas de captación" por fuera del mercado laboral, donde la fuerza de trabajo pueda acomodarse o bien permanentemente -pensiones de vejez, pagos a obreros impedidos- o temporalmente -atención de la salud, educación-; pero a condición de que el acceso a ellas sea controlado por el Estado.

En resumidas cuentas, en esta tesis se comprende a las políticas sociales como dispositivos institucionales implementados desde el Estado que tienen como objetivo central garantizar la reproducción social, mantener un grado de cohesión social e integrar al conjunto social a la vez que se regula la oferta de fuerza de trabajo y se garantiza el proceso de valorización del capital, proceso que se presenta inherentemente como conflictivo, lo que se expresa en los procesos de lucha social.

*

Avancé en plantear cuál es el marco teórico-conceptual en el que se inscribe esta tesis respecto al modo de comprender a las políticas sociales, que, a su vez, cristaliza una forma particular de comprender al Estado. Ahora bien, las intervenciones del Estado en general y los sistemas de protección social junto a los dispositivos específicos que se implementan deben comprenderse histórica y espacialmente situados. Por este motivo, en el próximo apartado se

estudiarán los principales rasgos que asumen los sistemas de protección social y las políticas sociales a partir de su consolidación en los países centrales -para luego, en el próximo capítulo, abordar las características que asumen en América Latina-. A su vez, como señalé en la introducción de este capítulo también se busca contribuir al debate sobre la presunta emergencia de un nuevo cambio de paradigma en los sistemas de protección social que emergería a partir de mediados de los 90 en los países centrales. La hipótesis a la que se quiere contribuir comprende que las características que adopta el sistema de protección social hacia finales de los años 90 radican en que el Estado debe adaptar su estrategia de regulación de la fuerza de trabajo a los nuevos rasgos que adoptan los mercados de trabajo posneoliberales, signados por la desocupación, la precariedad y la pobreza.

2.3. Sistemas de protección social y políticas sociales ¿hacia un nuevo cambio de paradigma?

Hacia finales del siglo XX, un nuevo debate se abre respecto a cómo caracterizar a los sistemas de protección social en los países centrales. Algunos autores (Martínez López, 2008) sostienen que existen dos etapas a la hora de estudiarlos: aquella que se extiende desde la postguerra hasta mediados de los años 70, vinculada al Estado keynesiano y al sistema de protección social *welfare* que caracteriza su vigorosa expansión; aquella que se inicia junto con la ofensiva neoliberal, de achicamiento[43] y que se conoce como paradigma de activación o *workfare*. Sin embargo, otros autores (Hemerijck, 2012b; Jensons, 2012) plantean que, hacia mediados de los años 90, emerge un nuevo sistema de protección social en los países centrales: el paradigma de inversión social. Desde la perspectiva de estos autores, este paradigma se encuentra en su fase emergente y no ha sido aún aceptado como hegemónico -algo que sí ocurrió con el *welfare* y con el paradigma de activación-.

Uno de los rasgos distintivos de la emergencia de este nuevo paradigma, es que no estaría acompañado de una crisis importante como sus antecesores: el Estado de bienestar keynesiano surge luego de la Gran Depresión del '29 y el paradigma de activación, luego de la crisis del

[43] Cabe señalar que, si bien el "achicamiento" se plantea como uno de los objetivos vinculado a la disciplina fiscal y a disminuir la intervención del Estado en la economía, algunos estudios han mostrado que la promesa de cortar con la actividad estatal y generar ahorro presupuestario falla ya que no se materializa ni en los 80 ni en los 90 (Jesons, 2012). En el próximo capítulo veremos que esto también ocurre en América Latina.

petróleo en 1973, ambos virajes ocurren en un contexto de crisis y como parte de las transformaciones en el modo de acumulación. Así, Hemerijck (2012b) sostiene que el nacimiento de este nuevo paradigma se vincularía al creciente desencanto que generan las políticas neoliberales -especialmente en lo que respecta a las consecuencias sobre los niveles de desempleo, pobreza y pobreza infantil-. El punto de inflexión donde se engendraría a este nuevo paradigma se sitúa en 1996, año en el que se desarrolla la conferencia de la Comisión Europea llamada "hacia los 2000: la nueva agenda en política social".

En estos años, en un contexto de recesión y apogeo neoliberal, la Economic Monetary Union, moviliza una respuesta con una marcada tendencia hacia la activación del seguro social y la implementación de políticas activas de empleo más amplias. En el marco de un nuevo "pacto social" entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos y en un contexto de incremento de la tasa de desocupación, este "nuevo giro" busca dar una respuesta y remover los "obstáculos" para que los sectores más golpeados por la crisis vuelvan a insertarse en el mercado de trabajo. Es decir, desde esta perspectiva, el nuevo paradigma de protección social emerge hacia finales de los 90 y su presencia sería más contundente a partir de la crisis internacional de 2008.

Pese al consenso entre algunos autores, la emergencia de este nuevo paradigma -y, con este hecho, la superación del paradigma neoliberal- es objeto de debate dentro del campo académico. Adelantado (2017), por ejemplo, señala que esta transición no está consolidada y se pregunta si los cambios que se evidencian implican la transformación del paradigma de protección social en su conjunto o si pueden plantearse como transformaciones al interior del mismo paradigma. Uno de los objetivos de este capítulo es contribuir a este debate. Por este motivo, a continuación, repasaré las características que se plantean desde distintos planos académicos de los tres sistemas de protección social, es decir, del *welfare* de corte keynesiano, del paradigma de activación de corte neoliberal y de lo que algunos autores identifican como un nuevo sistema de protección social: el paradigma de inversión social.

Con el objetivo de realizar un estudio comparativo que permita abonar al debate en cuestión, se definieron distintas dimensiones que permitirán hacer una caracterización exhaustiva de cada paradigma. En este sentido, la indagación se divide en dos niveles de análisis centrales: por un lado, aquel que rescata las características que adopta la intervención del Estado en materia de protección social; por el otro, aquel que analiza los rasgos que asume la intervención del Estado en materia de políticas sociales. Dentro del primer nivel de análisis se estudiarán la forma

de comprender a la protección social en relación con el crecimiento y el desarrollo (dando cuenta de cómo se comprende la forma de garantizar el bienestar y al gasto social en cada caso) y, el tipo de contrato social que cada sistema de protección social establece. En relación con el segundo nivel de análisis, el foco analítico está puesto en comprender cuáles son los objetivos de las políticas sociales, la forma en que los programas que se implementan diagnostican los problemas de empleo y pobreza, y, finalmente, las características que adoptan estos programas en particular.

2.3.1. El Estado de bienestar keynesiano y su sistema de protección welfare

El Estado de bienestar en los países centrales culmina su expansión en la década del 50 y se extiende hasta los años 70 del siglo XX en un contexto en el que se implementan políticas de corte keynesiano. Existe consenso en plantear que, durante lo que se conoce como los 30 años dorados del capitalismo (1945-1975), el sistema de protección social es de amplio alcance y su carácter se define como "protector" (Adelantado, 2017). Como se mencionó en el primer apartado de este capítulo, este tipo de sistema de protección social y los consecuentes dispositivos implementados se inscriben en la *perspectiva institucionalista ligada al enfoque de derechos*.

En un contexto de política macroeconómica keynesiana, el acento del sistema de protección social de tipo *welfare* presenta una nueva forma de conceptualizar al desempleo. Esta escuela de pensamiento parte de discutir con el marginalismo económico -cuyo principal referente es Alfred Marshall- y plantea al desempleo como un fenómeno involuntario, en donde la integración social se garantiza a partir de ampliar la demanda efectiva. Recordemos que este modo de acumulación emerge en el contexto de la primera postguerra y en el marco de una crisis de sobreproducción que culmina en la Gran Depresión del 29 y en la Guerra Fría. Con altas tasas de desocupación y una creciente organización obrera -conceptualizada por el mismo Keynes como "peligrosa" por cuestionar los efectos adversos de la acumulación capitalista para la clase trabajadora- desde el Estado se promueve, mediante incentivos fiscales y monetarios, la inversión productiva para generar un aumento en la creación de puestos de trabajo[44]. Así, durante

[44] Como muestran Eichengreen y Hatton, (1988) en los 8 años que van desde 1930 a 1938 la tasa de desempleo en Estados Unidos promedia el 26%, en Alemania occidental el 22% y en Reino Unido el 15%. En este marco, Keynes busca abordar el problema de la desocupación masiva y prolongada que además redunda en un grado importante de organización de la clase trabajadora que -pos Revolución

estos años, se incrementan las posibilidades de empleo para las personas, entendiendo que la limitación para la integración de los trabajadores al mercado laboral era la insuficiencia de demanda, es decir, de puestos de trabajo. Esto permite, a su vez, "responder" a las demandas de la clase trabajadora y otorgar concesiones que permitieron canalizar la conflictividad social dentro de los márgenes del sistema capitalista.

En este sentido, la protección social se constituye en una de las formas que el Estado utiliza para orientar la transferencia de ingresos (Hemerijck, 2012a, p. 14), e incrementar el gasto en consumo y ampliar así la demanda efectiva lo que en última instancia permite canalizar el conflicto social (Hemerijck, 2012b). Pese a la fuerte intervención del Estado en la economía, desde esta perspectiva, la *garantía del bienestar* continua estando centrada en el mercado -y, particularmente en la figura de lo que se conoce como el varón proveedor, *the men bread winner*-. El Estado y la familia tenían un rol subsidiario: mientras que la familia -y, particularmente las mujeres de los hogares- eran las responsables de garantizar la reproducción del bienestar, el Estado cumplía la función de complementar al mercado (Jenson, 2012). En este sentido, desde este paradigma de protección social se *comprende al gasto social* como uno de los principales estabilizadores macroeconómicos con carácter contracíclico (Hemerijck, 2012b). Así, se entiende que el crecimiento económico y el gasto en materia de protección y políticas sociales puede coexistir y retroalimentarse mutuamente (Jenson, 2012). La protección social se vuelve una herramienta para canalizar la conflictividad social e impulsar el proceso de acumulación.

En lo que respecta al *tipo de contrato social* que se establece, y en consonancia con un modelo anclado en la perspectiva institucionalista ligada al enfoque de derechos, durante el apogeo de las políticas keynesianas en los países centrales, la ciudadanía no solo era sujeto de derechos políticos y civiles, sino también de derechos sociales. Durante esta etapa se pueden destacar dos grandes tipos de estado de bienestar: el Keynesiano-beveridgeano -conocido como el modelo inglés- y el Keynesiano-bismarckiano -también llamado modelo alemán- en donde se establecen dos convenios de protección social distintos (Esping-Andersen, 1993): el primero se basa en el principio de Beveridge de los derechos universales de los ciudadanos, en donde el derecho a la protección social es independiente del grado de necesidad o el alcance del rendimiento en el trabajo. Bajo este régimen el sujeto de derecho está condicionado, a ser ciudadano o residente

rusa de 1917- disputa terreno al capital. En palabras del mismo Keynes ([1925] 1997, p. 307) "los sindicatos son suficientemente fuertes (…) y, se están volviendo peligrosos (…)"

en el país por un mínimo de tiempo. El segundo tipo de convenio se basa en la prolongación de derechos cuya base es el rendimiento en el trabajo. Esta variante tiene sus orígenes en la tradición de seguros que se desarrolla primero en Alemania y luego en todo el continente europeo. Aquí los derechos están claramente condicionados al vínculo con el mercado laboral y a las contribuciones financieras[45]. En síntesis, durante estos años, el *contrato social* pactado se basa en la cobertura generalizada de ciertos derechos sociales en función del *status* de ciudadano o de trabajador ya sean los sistemas de protección social de tipo beveridgeano o bismarckiano.

En lo que respecta a las *intervenciones del Estado en materia de políticas sociales* -segundo nivel de análisis- cabe destacar que los dispositivos que se implementan tienen como *objetivo* la reparación ante la pérdida de ingresos a causa de las contingencias de los mercados (Hemerijck, 2012a: 14). En este sentido, se busca garantizar ingresos -y fomentar así la demanda efectiva- ante las posibles contingencias del mercado de trabajo -como, por ejemplo, la pérdida temporal del empleo-. Esto en el marco de comprender que el mercado no resuelve por sí solo el problema de las desigualdades sociales y que el Estado debe intervenir para saldar las deficiencias del mercado en la distribución del bienestar hasta que éste pueda volver a generar oportunidades para todas las personas. Entonces, la política social por excelencia de este paradigma de protección social es el seguro por desempleo que transfiere ingresos a las personas y familias en situación de desocupación y vulnerabilidad socioeconómica hasta que éstas puedan incorporarse nuevamente al mercado de trabajo. En este sentido, el *riesgo que se busca mitigar* es la pérdida temporal de ingresos causada por una situación de desempleo ficcional. Los *dispositivos implementados se caracterizan por* garantizar estos ingresos mientras se espera que las variables macroeconómicas amplíen la demanda y permitan así el reingreso de los desocupados al mercado de trabajo.

[45] En términos generales, el modelo beveridgeano se plantea sobre cotizaciones homogéneas para todos los asegurados y otorga prestaciones económicas uniformes para todos ellos, otorgando prestaciones básicas y obligatorias en niveles mínimos de subsistencia para los ciudadanos y ciudadanas. Este modelo descansa ampliamente sobre recursos indiferenciados, incluyendo fondos de los presupuestos generales del Estado. Por su parte, el modelo bismarkiano reposa sobre cotizaciones diferenciadas según el volumen de rentas del asegurado y, en consecuencia, otorga prestaciones en proporción a esas rentas, el seguro en este caso es de carácter obligatorio y se financia con los aportes y contribuciones de los y las trabajadores/as y de los y las empleadores/as (Explora, 2012).

En este sentido, el desempleo se caracteriza como friccional -de corta duración y con tasas que no superan el 2 o 3%- cuya solución radica principalmente en el desarrollo de una política macroeconómica heterodoxa que fomenta el desarrollo regional y la creación de empleo (Barbier y Knuth, 2010).

En síntesis, el paradigma keynesiano emerge en un momento histórico de altas tasas de desempleo y organización de la clase trabajadora -la Gran Depresión del 29-. Las políticas macroeconómicas que se implementan están acompañadas por la emergencia del sistema de protección social *welfare* cuya consolidación se estima alrededor de mediados de la década de 1940. Ambos logran revertir las tasas de desocupación y ésta comienza a ser conceptualizada como friccional. En este sentido, y como nos muestra Marshall (1978), después de la segunda guerra mundial en los países centrales la situación respecto al desempleo cambia radicalmente. Como resultado del fomento al crecimiento económico con generación de empleo las reservas de fuerza de trabajo comienzan a agotarse, en un contexto de creciente influencia de los sindicatos obreros. Esto implica una merma considerable en el ejército industrial de reserva y, especialmente en sus funciones, lo que redunda en el avance de los salarios sobre los márgenes de ganancias empresariales: las tasas de rentabilidad caen en Europa de un 20% a un 10/12% lo que desencadena un proceso inflacionario por traslado a precios de los aumentos salariales -entre otros factores como el aumento desmesurado del petróleo a nivel internacional-. Treinta años después, las políticas keynesianas implementadas y el déficit de oferta se constituyen en un obstáculo para el proceso de acumulación y valorización del capital.

2.3.2. Del welfare al workfare. Ofensiva neoliberal y cambios en la (des)protección social

> "*La oficina de colocaciones hará irrealizable el deseo de quien quiere trabajar una vez a la semana y quedarse en la cama el resto del tiempo*"
>
> Beveridge, 1909, citado por Castel (1997, p. 330) en la metamorfosis de la cuestión social.

En un contexto de escasez de fuerza de trabajo y de erosión de los márgenes de ganancias por parte de la clase trabajadora organizada, una nueva concepción de la política económica se manifiesta con una marcada tendencia hacia las políticas de oferta (Barbier, 2006). El desempleo comienza a ser diagnosticado: i) por el lado de la demanda, como el resultado del elevado costo de la mano de obra, justificado a partir de una excesiva rigidez de los mercados laborales, el

accionar de los monopolios sindicales y las generosas prestaciones del sistema de protección social que empujan los salarios al alza (Layard, Nickell, y Jackman, 1991); y, ii) por el lado de la oferta, como una elección racional ligada a la generosidad de los beneficios otorgados por el Estado y a la falta de incentivos para que las personas perceptoras (re)ingresen al mercado de trabajo (Murray 1996; Mead 1986; Rosanvallon 2007, entre otros) o por la baja acumulación en capital humano de aquellas personas con problemas de empleo (Becker, 1983). El problema del desempleo deja de concebirse ligado a variables macroecónomicas, como ocurre con la perspectiva keynesiana, y pasa a comprenderse desde un nivel microsocial, considerado como una problemática que responde a las características particulares de los individuos o de las unidades productivas.

La fuerte ofensiva neoliberal se constituye en la forma de recuperar espacios que las conquistas sociales habían arrebatado al capital. De manera muy sintética, el período que se inaugura con la implementación del neoliberalismo implica un viraje en el papel del Estado quien, orientado hacia los servicios, se plantea como objetivo central promover la estabilidad monetaria y presupuestaria y asegurar la flexibilidad de los mercados -especialmente del mercado de trabajo- (Hemerijck, 2012a y 2012b, Martínez López, 2008) y recomponer así, el proceso de valoración del capital (Martínez López, 2008) amenazado por la creciente organización obrera.

Esto implica la transición desde un sistema de protección social que promueve la cobertura generalizada de ciertos derechos sociales hacia otro que promueve el autoabastecimiento, el individualismo y la autorresponsabilidad (Dean, 2007). Este nuevo esquema de protección social se lo conoce bajo el nombre de paradigma de activación o workfare, -neologismo que surge de combinar la palabra trabajo (work) con bienestar (welfare) (Levinas, 2013)- y está ligado al concepto de flexibilidad en los mercados laborales, a la necesidad de reducción de costos sociales y laborales, hechos que se justifica a partir de instaurar la "necesidad" de aumentar la competitividad de las empresas (Martínez López, 2008).

Desde este nuevo sistema de protección social se comprende que es el mercado quien *garantiza el bienestar*. El Estado, no debe intervenir en esta materia ya que su intervención y el gasto social son comprendidos como limitantes del crecimiento económico y por tanto de la prosperidad y del desarrollo. Como vemos, se cristalizan en este paradigma los principales postulados de la *perspectiva liberal-residual*. En este marco, la comunidad se convierte en un complemento del mercado en la provisión del bienestar: ambos se comprenden como los

espacios correctos para su distribución. Además, se piensa a los lazos sociales que se establecen a nivel local como una fuerte alternativa al Estado en la promoción de la solidaridad colectiva.

Como se cristaliza en lo expuesto líneas arriba, desde esta perspectiva se *comprende al gasto social* como un obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo de los países. De esta manera, se evidencia una concepción negativa de la intervención del Estado en los mercados de trabajo -y en la economía en general- y una sobrevaloración de los mercados cuyo buen funcionamiento garantizaría bienestar, autosubsistencia y autonomía (Hemerijck, 2012b). En este sentido, el gasto social se presenta como un problema: es necesario elegir entre crecimiento económico o continuar con el compromiso asociado a los derechos que promovía el sistema de protección social predecesor (Jenson, 2012). Esto implica que las recomendaciones de política de la OCDE incluyen bajar las compensaciones por desempleo, desregular la legislación protectora del trabajo, reducir el salario mínimo, descentralizar la negociación salarial y bajar los impuestos (Hemerijck, 2012b).

Algunos autores (Jenson, 2012) plantean que una de las innovaciones del neoliberalismo fue que focaliza en el futuro, a diferencia del keynesianismo que fomenta el consumo actual: gastar en el presente pondría en riesgo el bienestar de las futuras generaciones. Por este motivo se busca reducir el déficit y el gasto. Una de las estrategias desarrolladas para lograr este objetivo es implementar distintos dispositivos para incrementar las tasas de participación de las personas perceptoras en el mercado de trabajo y reducir así las prestaciones del Estado y el gasto social (Serrano Pascual, 2004). En un contexto de escasez de oferta, en el que se busca incrementar la participación y la competencia en el mercado de trabajo, el paradigma de activación busca "activar" al sistemas de protección social previo, caracterizado como "pasivo" (Barbier, 2006).

Esto implica también una transformación en el *tipo de contrato social*: este nuevo modelo se sustenta en el ofrecimiento de "recompensas" o "premios" a cambio del cumplimiento de obligaciones. Dentro del paradigma de activación los objetivos de igualdad y justicia social no están ligados a garantías materiales sino a las estructuras de oportunidades y a la lógica del merecimiento (Dean, 2007). Los defensores de las contraprestaciones consideran que, el sistema de protección social *welfare*, con sus "generosos beneficios" fomenta una relación de dependencia entre los perceptores y el Estado que debe romperse (Murray, 1996) porque implica que, algunas personas, no participen del trabajo en tanto "obligación social" (Mead, 1986). Además, las

contraprestaciones garantizarían la distinción entre los "pobres *merecedores* y los *no merecedores*"[46] de las "ayudas" del Estado.

Por este motivo, un rasgo distintivo de este paradigma es la exigencia de contrapartidas obligatorias hacia las personas beneficiarias de la asistencia social. Esto ha sido objeto de debate académico ya que implica un cambio importante con relación al concepto de ciudadanía social que impera en occidente con el Estado de bienestar keynesiano. Los beneficios sociales, considerados derechos a los que se accedía, como vimos, por la condición del *status* de ciudadano o de trabajador -ya sean los sistemas de protección social de tipo beveridgeanos o bismarckianos, respectivamente-, bajo el paradigma de activación pasan a ser condicionales al cumplimiento de obligaciones. Es decir, Como señala Handler (2003) estaríamos en presencia de un cambio desde el *status* hacia el *contrato*. Las personas en situación de vulnerabilidad, bajo el paradigma de protección social activo, pueden acceder a las "ayudas" del Estado siempre que demuestren su condición de merecedores. Se instaura así la lógica de la disciplina fiscal y del Estado social mínimo, cristalización del enfoque liberal-residual y del énfasis puesto en la mercantilización del trabajo.

En relación con el segundo nivel de análisis, es decir, a la *intervención del Estado en materia de políticas sociales*, se puede señalar que este viraje del paradigma de protección social implica también la transformación de los *objetivos de la política social*. Existe consenso en plantear que el cambio en los dispositivos ique se implementan bajo este paradigma se concentra alrededor de dos elementos centrales: por un lado, en un mayor vínculo entre las políticas sociales y las políticas del empleo en vistas a instaurar una concepción de las políticas sociales basadas en la ética del trabajo y en la centralidad del empleo como mecanismo básico de inclusión social (Barbier, 2002, 2006); y, por el otro, en un incremento de las restricciones, limitaciones, contrapartidas y condiciones hacia las personas perceptoras de la política social, en miras de que éstas se *activen* (Handler, 2003). Señala Barbier (2011) que el empleo metonímico de la palabra

[46] Murray (1996a) sostiene que uno de los principales problemas que presentó la *Great Society* (Gran Sociedad) de los años 60 es que homogeneizó la categoría de pobres. Para este autor la diferencia entre los pobres merecedores y los no merecedores radica no en el grado de pobreza sino en el tipo de pobreza, es decir que no está vinculada a los ingresos de los hogares sino a cuestiones actitudinales. Los pobres no merecedores, que pertenecen a la *underclass,* se caracterizan por ser holgazanes (tener la capacidad y la salubridad para trabajar y no querer hacerlo), gastar sus pocos ingresos en estupefacientes (como alcohol o drogas), no cuidar de sus hijos e hijas, entre otras cuestiones.

"activación" significa "activar a las personas pobres" o "activar a las personas desocupadas". En este sentido, el concepto activación engendra en su definición la idea de que las y los perceptores de asistencia deben demostrar que son personas activas, que se movilizan, que participan y que por ello son *merecedores* de asistencia. Esta idea se define en contraposición a la de "pasividad" que alude a los programas *pasivos* -como el seguro por desempleo-, adjetivo con el que se busca deslegitimar a las transferencias incondicionales de ingreso que imperaron durante el *welfare*. En resumidas cuentas, el objetivo central de las políticas sociales dentro del paradigma de activación se vincula con fomentar la participación de las personas perceptoras en el mercado de trabajo a través de mecanismos de disciplinamiento -punitivismo- y del aumento del capital humano y la empleabilidad para favorecer su autonomía y reducir así la dependencia y el gasto social del Estado. De este modo se rompe con la lógica "desmercantilizadora" de las políticas sociales que había imperado previamente y, de manera concomitante, se incrementan los grados de mercantilización de la fuerza de trabajo (Martínez López, 2008).

Cabe señalar que, dentro del paradigma de activación -acorde al enfoque neoclásico-ortodoxo- la existencia de oportunidades de empleo se da por sentada concentrando los problemas de empleo en la oferta de mano de obra. Esto se debe a que desde la perspectiva neoclásica, si los mercados están liberalizados el mercado de trabajo alcanzará el pleno empleo y toda situación de desocupación será conceptualizada como voluntaria. Es decir, se adhiere a la idea sesgada de que "el trabajo siempre está allí, lo único que hay que hacer es salir y buscarlo [Traducción propia]" (J. C. Barbier y Knuth, 2010, p. 16). El paradigma de activación se concentra entonces, en las preferencias individuales, en las estructuras de incentivos exógenos y en cambiar la conducta de los individuos. El desempleo, antes definido institucionalmente como un fenómeno social, muta a la expresión de los sin trabajo *-joblessness /worklessness-*, como una condición individual que involucra a todos aquellos que no pueden mantenerse así mismos a partir de un empleo remunerado. Desde esta perspectiva, una vez que el problema se plantea como individual, la pregunta filosófica respecto a si se "debe" trabajar, es decir, si es éticamente aceptable obligar a una persona a que acepte un empleo, se reduce a si "puede" -física y psíquicamente- hacerlo, y a las diversas formas sobre cómo convertir al trabajo en obligación (Barbier y Knuth, 2010). Otro signo de incremento de la mercantilización como objetivo de este paradigma.

En este marco, se entiende que el sistema de protección social debe otorgar a los individuos "activos" -principalmente capital humano- para que puedan disponer así de un "patrimonio" que los convierta en "empresarios" de su propia vida (Gautié, 2004) y aumente su probabilidad de estar ocupados, es decir, su *empleabilidad*. Esto les permitiría depender cada vez menos de los recursos escasos del Estado. La lógica que prevalece detrás de esta idea es que un aumento en el capital humano[47] mejoraría la productividad de las personas, las oportunidades de empleo y los ingresos futuros de los trabajadores. Además, se sostiene que los niveles de este capital presentan una relación inversa con la tasa de desocupación (Becker, 1983). Es decir, aquellas personas que poseen niveles de instrucción más bajos son las que presentan situaciones de desempleo o empleos de bajos ingresos. Este es el principal fundamento que se presenta desde los dispositivos de política pública para plantear la necesidad de garantizar el aumento del capital humano como forma primordial de superación de las situaciones de desempleo, pobreza y exclusión social. En sintonía con lo que se viene planteando, esta teoría supone que los puestos de trabajo existen y "están disponibles" pero que los trabajadores desocupados no cuentan con el suficiente capital humano como para ocuparlos[48]. Esta forma de conceptualizar los problemas de empleo tiene una raíz de corte neoclásica desde la que se comprende que la desocupación es de índole voluntaria en tanto son las personas o las familias, actuando como agentes racionales, toman la decisión de no invertir en su formación o no aceptar trabajos a los niveles salariales vigentes.

Por su parte, el concepto de empleabilidad en su significado más literal refiere a "la habilidad que tiene una persona para obtener o conservar un empleo" (Campos Ríos, 2003). Siguiendo a Bernard Gazier (1990) se puede señalar que el concepto de empleabilidad responde a un amplio abanico de definiciones que se encuentran aún hoy en mutación. Sin embargo, es la

[47] Las formas en que se materializa el capital humano son las habilidades innatas, las habilidades académicas básicas, la educación y capacitación formal, la experiencia laboral y otros tipos de aprendizajes informales, la salud, las características personales -autoestima, cultura laboral, etc.- (Campos Ríos, 2003).

[48] Distintas son las críticas que se le ha realizado tanto al interior de la misma escuela neoclásica como desde otras perspectivas heterodoxas. Para profundizar las críticas al interior de la ortodoxia, se puede consultar Morduchowicz, (2004); para profundizar sobre otras perspectivas críticas que abordan la relación entre educación y trabajo, desde una perspectiva institucionalista ver Thurow (1983), Spence, (1973) y Arrow, (1973); desde una perspectiva marxista Bowels y Gintis, (1975, 1977) y Frigotto (1998).

"empleabilidad asociativa" [49] la que ha sido fuertemente acuñada entre los hacedores de política pública educativa y laboral y se constituye como el horizonte teórico de los diseñadores más reconocidos de los organismos internacionales de crédito -como el BM, el BID, la OIT, CEPAL, etc.- (Campos Ríos, 2003; Pérez, 2005). La vigencia de la teoría del capital humano y del concepto de empleabilidad como soporte teórico de los dispositivos implementados implica un diagnóstico *individualizado y a nivel microsocial* de los problemas de desocupación y la pobreza, *fuertemente sesgado hacia la oferta*.

La empleabilidad, como bien señala Ebersold (2004), significa un proceso de *mercantilización* de la relación laboral, en la que los sujetos en búsqueda de empleo son socializados en los principios que imperan en el marco de las relaciones de trabajo en la *era postfordista de la flexibilidad*, (Santos, Montalbá, & Moldes, 2004). Esto se hace en el sentido de insuflarles la necesidad de venderse a sí mismos, de mostrarse como personas dóciles y adaptables a las condiciones que reinan en un contexto de escasez de empleos de calidad, de sobre-educación, de altas tasas de desempleo, etc. (Martínez López, 2008).

Por su parte, bajo la lógica de la empleabilidad, algunos autores y hacedores de política pública señalan que no todos los desocupados están en las mismas condiciones de hacer frente a la exigencia de estas contraprestaciones (Handler, 2003) y promueven la segmentación de las personas desempleadas a partir de establecer distintas tipologías de desocupados para las que se destinarán programas diferenciados: desocupados en situación de fácil empleabilidad/ de posible empleabilidad/ de muy difícil empleabilidad/ de no-empleabilidad (Pérez Eransus, 2009), o directamente, separar a los desocupados de manera dicotómica en empleables/inempleables. La segmentación de los desocupados y el establecimiento de contraprestaciones distintas que atienda a las características de cada uno de estos subgurpos, nuevamente refuerza el análisis al nivel microsocial e individualiza cada vez más el diagnóstico sobre el problema del desempleo y sobre las contraprestaciones necesarias para su superación, lo que no permite abordar la problemática desde una perspectiva macrosocial ni encontrar sus causas sistémicas.

[49] La empleabilidad asociativa, vincula la probabilidad de acceso al empleo con las características individuales de las personas, planteando que la situación de desempleo y vulnerabilidad social está asociada a la baja cualificación y formación para el empleo, como a déficits en las disposiciones hacia el trabajo (mostrarse proactivo, tener iniciativa, respetar a los superiores, etc).

Con relación a las *características de los dispositivos implementados* la clasificación de las políticas de empleo y sociales más popularizada -y difundida desde la OCDE-, plantea que los programas que forman parte del paradigma de activación son los servicios públicos de empleo y de administración, los cursos de formación complementaria para desempleados, las medidas para combatir el desempleo juvenil -vinculadas a otorgarle más experiencia y mejores calificaciones y disposiciones hacia el empleo- y, los programas de subsidio al empleo (Martin & Grubb, 2001; Martínez López, 2008). Como vimos, estos dispositivos se caracterizan por exigir contraprestaciones cuyo objetivo central es incrementar el capital humano de las personas perceptoras para mejorar su empleabilidad. Por este motivo, muchas de las contraprestaciones exigidas suelen promover el incremento de la formación formal y profesional, la capacitación fuera y dentro del puesto de trabajo, la participación en prácticas calificantes, la mejora de las disposiciones hacia el trabajo, etc.

Además, otro rasgo de los programas que forman parte de este paradigma de protección social es fomentar la rápida reinserción al mercado laboral a partir de otorgar *"ayudas" de muy baja cuantía* (Moreira, 2008) o de bajo nivel *desmercantilizador* con el objetivo de de garantizar que los ingresos percibidos provengan del trabajo y no de las arcas del Estado. El soporte teórico de esta concepción es la perspectiva ortodoxa de la *elección racional de los mercados de trabajo*[50]. Desde esta perspectiva se comprende que las personas que perciben prestaciones económicas y no acceden al trabajo lo hacen tras realizar un cálculo racional, en el que la propensión al ocio resulta un factor relevante, y como consecuencia, se opta de forma voluntaria por permanecer en el sistema de asistencia. Por este motivo, los programas implementados desde este paradigma se orientan a hacer que "trabajar valga la pena" -conocido por su expresión en inglés: *make work pay*- (SiiS, 2011). Sin embargo, como plantea Martínez López (2008), lo que prima en las políticas sociales emanadas del concepto de *activación*, es la posesión de un trabajo en sí, frente a la calidad del mismo. Esto redunda también en una lógica de *mercantilización*.

[50] En el plano de la interpretación sobre los mercados de trabajo, esta corriente de pensamiento ortodoxo plantea que la curva de oferta de cada individuo va a ser el resultado de una elección racional entre la dicotomía trabajo/ocio. Desde esta perspectiva se sostiene que la conducta del desempleado o inactivo se define como el resultado de un cálculo racional, en el que se elige entre el beneficio que le genera el ocio y el trabajo (medido en satisfacción y en dinero, respectivamente), en el que la propensión al ocio resulta favorable y, como consecuencia, se opta de forma voluntaria por el desempleo o la inactividad. Para ampliar esta perspectiva véase Vidal de la Rosa (2008) y González (2000).

Así, la cuantía de las prestaciones, generalmente bajas, que presentan estos dispositivos, como –ya hemos visto- su carácter contractual, se justifica a partir de sostener que se "busca evitar" que las personas perceptoras de las políticas sociales "caigan" en lo que se conoce como la trampa de la pobreza, del desempleo o de la inactividad. La idea que subyace a estas trampas es que la posibilidad de percibir, sin necesidad de trabajar, prestaciones asistenciales que garanticen ingresos similares al salario de equilibrio ofrecido por el mercado, desincentivarían el acceso al mercado de trabajo de los perceptores de estas prestaciones (Zalakain, 2007). De este modo, y a partir de una decisión racional, a las personas que reciben prestaciones económicas condicionadas igual o mayor al salario de equilibrio no les convendría acceder a un empleo, por lo que permanecerán en la inactividad o en el desempleo y difícilmente saldrán de su situación de pobreza. Acceder a un empleo convendría, según esta teoría, cuando la diferencia de ingresos entre la actividad y la inactividad, entre el empleo y el desempleo, es amplia (Zalakain, 2007). Este es uno de los principales fundamentos que se utilizan para promover programas activos que otorgan prestaciones dinerarias lo suficientemente bajas o, incluso, decrecientes en el tiempo[51]. La idea subyacente es aquella que plantea al desempleo como voluntario: todas las personas que quisieran trabajar al salario de equilibrio definido en el mercado podrían emplearse; aquellas personas desocupadas se encuentran en esta situación por no querer aceptar ese nivel salarial y exigir uno mayor.

Cabe destacar que se esconde detrás de la teoría de la elección racional y de las trampas sobre las que hice mención, una construcción de la figura de la persona beneficiaria como un individuo desprovisto de responsabilidad a quien hay que imponérsele un deber para paliar una disfunción que le es propia y que se origina en sus carencias individuales, incapaz, sino se le fuerza a ello, de volver a una situación de "normalidad", de autonomía social y de independencia económica (SiiS, 2011). Ese deber, el de insertarse laboralmente, se establece como contrapartida a la ayuda que les presta la sociedad, definiendo así el contrato social en términos de contraprestación.

En apretada síntesis, el paradigma de activación emerge en un contexto de fuerte ofensiva del capital sobre el trabajo y promueve la *activación* y la *empleabilidad* como parte del fomento hacia

[51] Distintas perspectivas teóricas han criticado la idea que subyace a estas "trampas". Para indagar sobre alguna de ellas se puede consultar Zubery-Rey (2009), Daubresse (2008), Denis y L'Horty (2009); Dubet y Vérétout, (2001); Vérétout, Peplaw, Villeneuve, y Dubet, (2000).

la *flexibilización* de los mercados laborales, generando así un proceso de mayor *mercantilización* y asegurando las condiciones para la reanudación del proceso de acumulación del capital. El correlato de este proceso fue la emergencia de viejos y nuevos problemas de empleo, la concentración del ingreso, el aumento de la desigualdad y el incremento de la pobreza. Hacia 1996[52], la tasa de desocupación en Europa asciende al 18%, el salario real per cápita en el periodo 1989-1998 es menos de un tercio de lo que había sido en el periodo 1960-1973. Emergen los empleos a tiempo parcial y el empleo temporal y crece el autoempleo -que hacia 2002 ascendían a 18,2%, 13,1% y 13% respectivamente-, figuras prácticamente desconocidas en Europa durante los 50, 60 y 70. Concomitantemente, las cifras de personas pobres que trabajan a tiempo completo en 1996 alcanzan entre el 46,6% y el 49,2% para algunos países de Europa y comienza a hablarse de los trabajadores pobres. La pobreza infantil crece hacia finales de la década del 90 en casi todos los países de Europa -posicionándose en algunos casos alrededor del 16% como ocurre con Reino Unido e Italia- y en Estados Unidos alcanza casi al 22%. Los problemas que cristalizan estos indicadores hacen reemerger el problema de la cohesión social y tornan inevitable por parte de la sociedad el cuestionamiento de las políticas neoliberales y su modelo de protección social.

2.3.3. Nuevo siglo con incremento de la inversión social ¿reconfiguración de la protección social o vestigios de la profundización de los problemas del empleo?

> *"Dada la evolución de la economía mundial, para gozar de una calidad de vida elevada todos los países dependerán, ahora más que nunca, de una población adaptable, resuelta y dispuesta a seguir capacitándose durante toda su vida. Estas cualidades se adquieren en la más tierna infancia. Por ello, no existe hoy un compromiso que sea más importante para la prosperidad y el bienestar a largo plazo de la sociedad (…) que el invertir nuestros esfuerzos en pro de los niños más pequeños".*
>
> (Discurso del Trono Canadiense, XXXVI Legislatura, 1999)

Como se señala en la introducción de este capítulo, hacia fines de la década del 90 desde la Unión Europea y, puntualmente desde la OCDE y el Banco Mundial, comienza a promoverse la necesidad de un "nuevo giro" en materia de protección social. Como mencioné, la idea de que

[52] Los datos que aquí se presentan fueron extraídos de Medialdea y Álvarez (2005). Los datos de pobreza infantil se obtuvieron de Unicef (2005).

el paradigma de inversión social[53] constituye una nueva forma de concebir a la protección social y que, por tanto, reemplaza al paradigma de activación es objeto de debate académico. En este marco, analizaré a continuación cuáles son las características principales de este sistema de protección social -que se implementaría en 1996 en Europa se instalaría luego de la Cumbre de Lisboa del año 2000 y tomaría fuerza con la crisis internacional de 2008- dando cuenta de los principales puntos de contacto y contraste con el paradigma de activación.

Desde esta perspectiva, el supuesto principal de la *intervención del Estado en materia de protección social* es que debe hacerse menos énfasis en la "protección" y más en "la prevención y la proactividad". En este sentido, el Estado se presenta como un Estado activo orientado a los servicios (Hemerijck, 2012a; Jenson, 2012) cuya responsabilidad no está centrada únicamente en el estímulo del consumo -como promoviera el Estado de bienestar keynesiano- sino en brindar servicios a las personas de mayor vulnerabilidad socioeconómica para que puedan superarla (Hemerijck, 2012b) focalizando, principalmente, en la capacitación a lo largo de los distintos momentos del ciclo de vida y enfatizando en la importancia de la educación durante la primera infancia. Este nuevo paradigma se desarrollaría a favor de la sociedad del saber, de la sociedad del conocimiento[54] (Saint-Martin y Murillo, 2004).

Algunos estudios (Jenson, 2012; Saint-Martin y Murillo, 2004) señalan que este nuevo paradigma de protección social se encontraría en un punto intermedio entre sus dos antecesores: no pretende un retorno al pasado keynesiano, pero frente a la nueva coyuntura sociolaboral, cuestiona algunos ejes del paradigma neoliberal de activación. En este sentido, Saint-Martin y Murillo (2004) plantean que estamos en un momento histórico en el que las políticas económicas

[53] Esta "nueva" orientación de la política social ha sido denominada de diferente manera dentro de la literatura especializada: Estado Posibilitador (enabling) (Taylor-Gooby, 2008), Estado Schumpeteriano (Jessop, 1994), Bienestar Productivista (Hollyday, 2000; Hudson & Kühner, 2009), Nuevo Estado de Bienestar (Bonoli & Natali, 2012), Social Investment Welfare State (Morel, Palier, & Palme, 2012), que podría traducirse por Estado del Bienestar orientado a la Inversión Social o Estado del Bienestar Inversor (Adelantado, 2017). En esta tesis optaré por denominarlo, a partir de esta última conceptualización, como paradigma de inversión social.

[54] La sociedad del saber se caracteriza por tres fenómenos muy ligados entre sí: el alcance mundial de la información y de los sistemas de comunicación informáticos; el crecimiento económico basado en el saber, o las vejas comparativas derivada de la capacidad para crear, adquirir, acumular y explotar el saber; las transformaciones sociales y culturales relacionadas con la tecnología y el crecimiento basado en el saber (Saint-Martin y Murillo 2004).

y la protección social ya no están basadas, como antaño, en teorías relativamente coherentes y fáciles de identificar: el paradigma de protección *welfare* se inscribía de manera clara dentro del sistema keynesiano mientras el de activación cristaliza los principales postulados de las teorías del *laisser-faire*. En esta misma línea, Jenson (2012) señala que el paradigma de inversión social se presenta como una noción ambigua y amplia: la OCDE usa este "concepto" para referirse tanto a la idea neoliberal sobre la preferencia por los mercados y las decisiones locales como para aclamar por un "nuevo gasto". El autor plantea que, justamente, el atractivo de esta perspectiva es que "puede tomar múltiples colores".

En esta misma línea, Saint-Martin y Murillo (2004) plantean que, el sistema de inversión social rechazaría las versiones más radicales de las ideas económicas de Keynes como así también los principios centrales del neoliberalismo. En este sentido, las autoras señalan, en sintonía con la hipótesis que se plantean en este capítulo, que pareciera que el monetarismo clásico debió adaptarse a la impugnación social de los resultados tangibles del neoliberalismo que se canalizó a partir de la reaparición de la centroizquierda en los países centrales. El liberalismo económico ha sometido el tejido social a presiones sumamente fuertes. Estas autoras retoman a Polanyi (2004) para señalar que cada periodo de *gran transformación* produce su lote de nuevos conceptos, inventados para describir los cambios surgidos en las estructuras sociales. Los nuevos conceptos que emergen para caracterizar a las sociedades de los países centrales desde mediados de los 90 son la exclusión social (Paugam, 1996), descalificación social/ desafiliación (Castel, 1997). En ellos se inscribe la idea de "cambio de paradigma". Los problemas de empleo, la concentración del ingreso, la pobreza y la exclusión social creciente implican que, en palabras de la OCDE (1998), "lo social" vuelva a ser una preocupación para los gobiernos.

En este contexto, desde esta nueva perspectiva, y, en contraste con los postulados del paradigma neoliberal, comienza a sostenerse que *el "gasto" en materia de protección social* es necesario e importante; lo que se consideraba un "gasto" comienza a ser conceptualizado como una "inversión" (Jenson, 2012; Hemerijck, 2012b). Los argumentos académicos viran para colocarse en un lugar desde el que se comprende a la política social como un factor productivo que contribuye al desempeño económico. Esto se materializa en el incremento del gasto público en materia de protección social. Así, como muestra Adelantado (2017) éste se duplica en la Unión Europea en el periodo que va desde 1995 a 2014.

Resulta importante volver a mencionar, que esta reconceptualización ocurre en un momento en el que el problema de la cohesión social se sitúa en el centro de la agenda pública y en un contexto de fuerte impugnación hacia las políticas neoliberales como garantes de la generación y distribución del bienestar social. Con respecto a esto, cabe señalar que la tasa de desocupación, que hasta los 70 se había conceptualizado como friccional -cercana al pleno empleo-, comienza a comprenderse como estructural. La calidad de los empleos en un contexto de mayor flexibilidad contractual también disminuye, caen los salarios reales y se pierde la estabilidad en el empleo, la cobertura de derechos sociales se hace más débil: emerge, en los países centrales, el problema de los trabajadores pobres y puntualmente, de la pobreza infantil. Es decir, en un contexto de fuerte impugnación hacia las políticas neoliberales -y de materialización empírica de sus resultados- se plantea una nueva forma de conceptualizar a la protección social. Esto podría ser el resultado de la reconfiguración de las estrategias estatales para regular a la fuerza de trabajo y canalizar el conflicto social del que hablé en el primer apartado de este capítulo.

En esta misma línea, Jenson (2012) señala que los años 1996 y 1997 fueron los años de mayor cambio en la ciudadanía social, donde las premisas neoliberales fueron ampliamente cuestionadas y especialmente aquella idea desde la que se plantea a las políticas sociales como generadoras de incentivos negativos -en línea con los argumentos sostenidos por Murray (1996b) y Mead (1986) que se desarrollaron en el apartado anterior-. En este sentido, en consonancia con lo que plantean Saint-Martin y Murillo (2004, p. 285) este cambio de vocabulario pareciera cristalizar el debilitamiento del neoliberalismo, que, bajo el peso de presiones de todo tipo -particularmente sociales-, "se ha visto obligado a integrar lo "social" en su léxico, hasta entonces centrado completamente en lo económico".

Otro rasgo interesante para destacar, respecto al cambio de vocabulario, es que el concepto de inversión implica la esperanza de un beneficio, de una ganancia futura. Invertir, desde el plano económico, es hacer elecciones, tomar decisiones, asumir riesgos y obtener ganancias. En este sentido, el paradigma de inversión social implica una forma institucional y política fuertemente apuntalada hacia el futuro, otro punto de contacto con el paradigma de activación, que en el marco de las innovaciones del neoliberalismo se focaliza también en el porvenir (Jenson, 2012). Sin embargo, la perspectiva de la inversión social sostiene que para que el gasto sea efectivo debe, por un lado, satisfacer necesidades del momento, pero también generar retornos en el

futuro (Jenson, 2012). Nuevamente vemos como se compatibilizan argumentos keynesianos y neoliberales en un contexto de impugnación de las políticas implementadas desde esta última perspectiva.

Además, esto se ve reforzado ya que, desde este paradigma, las políticas sociales serían entendidas como un factor productivo, en tanto tienen la potencialidad de contribuir al crecimiento, a la competitividad y al progreso económico y político de un país (Hemerijck, 2012b). Esto se debe, a la centralidad que se le otorga a la acumulación en capital humano -sin duda, otro signo de continuidad con el paradigma de activación-. Los sistemas de protección social en general y, las políticas sociales en particular deben invertir en capital humano como una estrategia de largo plazo con tasas de retorno altas en lo que se reconoce como "la nueva sociedad del conocimiento". La inversión y el incremento en capital humano se plantean, desde este paradigma, como un potencial para el crecimiento del empleo y de la productividad y también como una forma de abonar el crecimiento económico y el desarrollo de un país. Como señala Gautié (2004, p. 18) "la formación no se puede concebir como una mera inversión que depende del individuo deseoso de mantener y/o incrementar su empleabilidad, y para la que dispondría de un capital destinado a financiarla; la formación tiene una dimensión de bien colectivo que no se debe ignorar". Los defensores de estos postulados plantean que "la participación de por vida de la fuerza de trabajo con altos niveles de productividad es el requisito macroeconómico individual más importante para mantener estándares de bienestar y de vida más inclusivos [traducción propia]" (Hemerijck, 2012a, p. 25).

Por otro lado, y ahora sí en sintonía con el paradigma keynesiano, esta inversión se comprende también como un poderoso estabilizador macroeconómico ya que permite estimular la demanda efectiva en momentos de recesión (Hemerijck, 2012b), es decir, se comprende a la protección social como una herramienta de estabilización contracíclica que, a su vez, tiene potencialidad productiva -vía aumento del capital humano- y puede generar retornos a futuro. A diferencia de la visión negativa del Estado que presenta la perspectiva neoclásica, y, en sintonía con la perspectiva keynesiana, hacia fines de los 90 se sostiene que una economía fuerte requiere de un Estado de bienestar fuerte (Hemerijck, 2012b). En un contexto de incremento de las tasas de desempleo, pobreza y exclusión social, lo que redunda en un descontento generalizado respecto a los postulados del neoliberalismo, se promueve una visión positiva de la intervención estatal y del gasto que contrasta con la versión negativa que promueve el neoliberalismo. Desde

esta tesis se sostiene que este "giro" en la concepción del gasto social también se vincula a una readaptación de las estrategias estatales frente a la emergencia de los problemas de cohesión social que distintos estudios señalan en esta época (por ejemplo, Jenson, 2012).

El cambio en la conceptualización del gasto se justifica desde este nuevo paradigma a partir de sostener que el mercado no provee suficiente bienestar para todos, es decir, el mercado falla, es imperfecto. En este marco, el Estado debe "invertir" en la población vulnerable y otorgar herramientas a las personas en situación de vulnerabilidad para que éstas puedan mejorar sus posibilidades de competencia -en una palabra, su *empleabilidad*- y así incrementar su participación presente, y, sobre todo, futura en el mercado de trabajo. Hasta aquí, no se evidencian cambios muy significativos con los postulados del paradigma de activación -que, a su vez, se amparaba en los postulados de la *perspectiva liberal-residual*-. La diferencia radica en que, desde el paradigma de inversión social, se sostiene que las familias y los individuos son responsables junto con el Estado en hacer todo lo posible para poder participar en la distribución del bienestar social. Por lo tanto, las personas deben invertir en su propio bienestar presente y, especialmente, futuro. Es decir, deben ahorrar e invertir tanto en capital humano -especialmente para los niños y niñas del hogar- como en pensiones de retiro -para los adultos mayores-. El c*ontrato social* que se establece desde este paradigma plantea que los ciudadanos tienen una *co-responsabilidad* con el Estado por su futuro y el de las próximas generaciones. Al contrario de las ideas neoliberales, el Estado debe compartir estas responsabilidades -antes libradas a la relación de los individuos con el mercado-: tiene que asegurar la oferta de servicios de educación y cuidado -especialmente garantizar el acceso a la educación y el entrenamiento- y compensar, siempre que sea necesario, los bajos ingresos que provee el mercado -que redunda en el fenómeno de los trabajadores pobres y de la pobreza infantil- (Hemerijck, 2012a).

Así, este paradigma plantearía un *contrato entre el Estado y la ciudadanía* que, en parte, reproduce la relación entre derechos y obligaciones que se estableció con el paradigma de activación: mientras que todos los ciudadanos tienen el deber de trabajar para autosustentarse, el Estado debe facilitar el acceso al mercado de trabajo -en el caso de las personas adultas- y a la salud y la educación -en el caso de los infantes-. La ruptura no se presenta en la forma de contrato que se establece sino en que ahora la acumulación en capital humano debe ser continua y adaptarse a los distintos momentos del ciclo de vida así como comenzar a edades más tempranas, puntualmente, en la niñez. Esto implica desde proveer entrenamiento y soporte a las personas

buscadoras de empleo hasta reorganizar la provisión del cuidado de niños, niñas y personas mayores -este último aspecto sería la novedad respecto a su antecesor-.

El sistema de protección social debe garantizar que, mediante la educación, la salud y la capacitación que todas las personas tengan "igualdad de oportunidades" dentro de la nueva sociedad del conocimiento (Gautié, 2004). Así, tendrán la posibilidad de que su participación en la vida económica sea "exitosa" y podrán, por sus propios medios, garantizar su bienestar (Saint-Martin y Murillo, 2004).

La idea de igualdad de oportunidades está anclada en los postulados de Amartya Sen (1992). Este autor subraya el hecho de que no basta con dotar equitativamente a los individuos con "capitales" en el sentido amplio de la palabra. Hay que preocuparse también por las posibilidades reales que los individuos tienen para movilizar y realizarlos en sus proyectos de vida. Es decir, además de los "capitales", hay que preocuparse por las "capacidades" para utilizarlos. Como nos muestra Robert Salais (1999), esas consideraciones implicarían ir más allá del "individuo" para interesarse por las "personas", definidas en su diversidad, por sus características sociales propias, para tratarlas según sus especificidades. La igualdad de oportunidades se promueve con el objetivo de garantizar la equidad, es decir, asegurar la igualdad de oportunidades no sólo en el acceso a la educación, sino también en los años de estudios, en la calidad de la oferta y de los procesos educativos, en los aprendizajes que alcanzan las y los estudiantes, y en el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, con el fin de cerrar la brecha digital (Blanco Guijarro, 2005). Sin embargo, como nos muestra Atkinson (2016) la noción de igualdad de oportunidades mantiene latente la idea del "esfuerzo" en tanto busca actuar sobre "las circunstancias que están más allá del control de las personas" -la calidad educativa, por ejemplo- pero sostiene que "al menos parte" de los retornos salariales futuros deben atribuirse también al esfuerzo individual[55]. En este sentido, podemos observar que desde

[55] El autor (Atkinson, 2016) cuestiona la idea de la igualdad de oportunidades al plantear que estamos en un mundo en donde hay premios desiguales. En este sentido, aunque existan puntos de partidas "iguales" los puntos de llegada no tendrán estas características. Por este motivo, el autor promueve abogar por la igualdad de resultados. Además, sostiene Atkinson, la desigualdad en los resultados afecta directamente a la igualdad de oportunidades para las próximas generaciones: "los resultados ex post de hoy configuran las condiciones ex ante de la competencia de mañana (…) la desigualdad de resultados en la generación actual es la fuente de ventaja injusta recibida por la próxima generación" (Atkinson, 2016, p. 27 y 28)

una perspectiva "más inclusiva" se mantiene latente la idea de la competencia, propia de un paradigma que reproduce la lógica de mercantilización de la fuerza de trabajo. En este sentido, garantizar la educación constante y especialmente desde la niñez es un objetivo central para los hacedores de política pública que quieren garantizar la igualdad de oportunidades y, por tanto, la equidad.

Por su parte, y, en lo que respecta a la *intervención particular del Estado en materia de políticas sociales*, los estudios consultados muestran que *los programas que se implementan tienen un doble objetivo*. Por un lado, "preparar" a las personas, a las familias y a las sociedades para adaptarse a las diversas transformaciones que pudieran sufrir en el ciclo de vida: cambiar los patrones de carrera profesional y las condiciones de trabajo -incluso, comenzar una segunda carrera una vez consolidada la primera-, mantener constantemente actualizadas las competencias y habilidades para adaptarse a los vertiginosos cambios de la nueva sociedad del conocimiento. Por el otro, romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza a partir de fomentar la educación y la salud desde la primera infancia.

Respecto al primer objetivo y en sintonía con los postulados del paradigma de activación, *el propósito central de los programas* que se implementan es adaptar la oferta de fuerza de trabajo a las *nuevas* condiciones del mercado: es decir, a trabajos más inseguros, formas contractuales más flexibles y precarias, y a empleos de salarios bajos. En este sentido, el objetivo no está puesto en generar mercados de trabajo más flexibles -ya que esto ya se garantiza con la ofensiva neoliberal y constituye a los mercados de trabajo posneoliberales- ni promover políticas activas que busquen "hacer que el trabajo pague"; en todo caso, se busca "hacer que la transición pague" a lo largo del ciclo de la vida. Desde esta perspectiva, se sostiene que dentro de la economía del saber, la protección contra los riesgos se garantiza a partir del aprendizaje continuo; en un mundo inestable, en donde todo cambia sin cesar, los individuos deben ser capaces de aprender durante toda su vida, tanto para encontrar un empleo como para conservarlo tienen que estar actualizando de manera continua las habilidades y el conocimiento. Dichos aprendizajes deben iniciarse desde la edad más temprana -lo que implica el acento puesto en la niñez- y continuarse durante todas las etapas del ciclo de vida (Saint-Martin y Murillo, 2004).

Los dispositivos que se implementan buscan compensar los ingresos bajos que provee el mercado y adaptar la fuerza de trabajo a los cambiantes requisitos de la demanda. Las recomendaciones de política pública plantean que tanto la educación como las instancias de

calificación deben ser certificables para que puedan ser valorados por la demanda (Gautié, 2004). Como dijimos el foco está puesto en el capital humano -al igual que el paradigma de activación-, pero ahora, se debe asegurar el aprendizaje continuo de habilidades a lo largo de toda la vida porque se comprende que "un periodo de educación a lo largo de la vida ya no es suficiente para tener una carrera *exitosa*" [el énfasis y traducción es propia] (Hemerijck, 2012b).

Bajo el lente del curso de la vida Esping Andersen, Gallie, Hemerijck y Miles (2002) identifican y explican la relación que vincula el cuidado de los niños con el empleo de las mujeres y el cambio en las estructuras familiares. Desde la perspectiva del curso de la vida, se plantea que el "nuevo" sistema de protección social debe resolver la tensión latente entre las nuevas preferencias de carrera profesional de las mujeres y la continuidad en la formación de las familias. En términos de políticas públicas, esto implica realinear las fronteras entre el trabajo y la vida familiar (Hemerijck, 2012b), y mejorar las condiciones de empleo de las mujeres -generalmente más precarias y peores pagas- para que éstas puedan conciliar "sus" responsabilidades familiares con el empleo; de lo contrario, se espera que aumente la pobreza infantil (Jenson, 2012).

Por esto, los hacedores de políticas tienen el interés de querer apoyar a familias sólidas; dentro de las económicas postindustriales esto implica que los jefes y jefas de familia encuentren un mejor equilibrio entre el trabajo y la vida familiar. Estos postulados se respaldan en estudios de la OCDE en donde se muestra que cuando los padres no pueden realizar sus aspiraciones familiares y laborales, no solo su bienestar se ve deteriorado, sino también su progreso económico se reduce y cae la oferta de trabajo y su productividad. La extensión de bajos niveles de educación, deprime la productividad, reduce el crecimiento económico y la recaudación fiscal vía impuestos (Hemerijck, 2012b).

El diagnóstico subyacente se basa en que, en la era postindustrial, en un contexto de nuevos riesgos sociales y carreras laborales más flexibles, el objetivo de pleno empleo requiere cada vez más atravesar tipos de empleo de calidades diferentes. Mientras que antaño el objetivo de las políticas públicas estaba basado en luchar o mitigar los riesgos del desempleo formal, ahora el propósito central debe ser "maximizar el empleo", sin priorizar su calidad. En un contexto en donde los trabajadores experimentan transiciones laborales más frecuentes, no solo entre empleo y desempleo, sino también entre empleos a tiempo parcial y a tiempo completo, alternadas con situaciones de autoempleo y desempleo, la política social debe "ayudar" a las personas a manejar exitosamente estas transiciones, preferentemente para que mejoren su productividad, flexibilidad

y alcancen trabajos de mejor calidad. Vemos como continúa vigente el diagnóstico individualizado y fuertemente sesgado hacia la oferta: las causas de perder el trabajo o de no obtenerlo radican en la falta de inversión constante en capital humano.

Por otro lado, respecto al segundo objetivo, es decir, el incrementar la inclusión social a partir de *cortar o minimizar la transferencia intergeneracional de la pobreza*, cabe destacar que la base general del razonamiento -y puntualmente, el énfasis depositado en la niñez- es la siguiente: el conocimiento -y, por lo tanto, una población educada y con acumulación en capital humano- es el pilar de la economía del futuro. Por esto, los primeros años de vida y el acceso a la educación básica son dos momentos claves para la intervención pública. La protección social debe focalizarse en generar igualdad de oportunidades a partir del incremento del capital humano desde la primera infancia. La inversión en el éxito individual favorece el futuro común de una nación y es beneficioso para toda la comunidad, actual y futura (Jenson, 2012).

En este sentido, si bien el énfasis en la acumulación de capital humano como manera inequívoca de garantizar el empleo y por tanto la inclusión social no sería una novedad del paradigma de inversión social -pues es la base de su predecesor-, el objetivo de "romper con la transferencia intergeneracional de la pobreza" sí se presenta como una novedad respecto al paradigma previo. Esto puede comprenderse en tanto, el fenómeno de las personas pobres, de las sin trabajos -o excluidas sociales- y, puntualmente, de la pobreza infantil en los países centrales es una consecuencia del neoliberalismo, una preocupación *postneoliberal*.

La idea que subyace a este cambio se resume en la siguiente afirmación: "dado que las posibilidades de vida están tan sobre-determinadas por lo que sucede en la infancia, es imperativa una estrategia integral de inversión infantil. Desde esta perspectiva, se sostiene que las habilidades cognitivas y no cognitivas influyen en el éxito escolar, y consecuentemente en la vida laboral de los adultos por lo que la política imperativa es la de asegurar un "buen comienzo" (*strong start*). En este marco se entiende que solo los servicios de educación y atención de la primera infancia de alta calidad contribuyen a una mayor participación de la mano de obra a corto plazo y a un aumento de la productividad en el largo plazo (Jenson, 2012). La idea de invertir en la niñez se promovió a partir de estudios que muestran los efectos negativos de las políticas neoliberales especialmente en lo que respecta a la pobreza infantil (UNESCO 2000).

En este sentido, vemos cómo estos dispositivos promueven el sesgo hacia la oferta cuando el problema de la pobreza infantil pasa a estar directamente relacionado a las malas decisiones

familiares. Cabe destacar, además, que también sostienen un sesgo de género cuando se plantea que la responsabilidad recae particularmente en las mujeres de esas familias -volveré sobre este punto en el capítulo 5-. Por este motivo, las políticas sociales plantean intervenir donde las familias -y, puntualmente, sobre las mujeres- quienes fallan. Se reproduce así el diagnóstico individualizado y culpabilizante que impera con el paradigma de activación. También, se puede subrayar que subyace la idea del mérito, ya que la población infantil sería "inocente" respecto de sus posibilidades de formación y no deberían pagar por la "pereza" o las "malas deciciones" de los padres y las madres.

Para concluir, resta señalar que los *dispositivos que formarían parte de este nuevo paradigma de protección social* están fuertemente emparentados con aquellos que se implementan con anterioridad. A los programas que caracterizan al paradigma de activación -dispositivos que impulsaban la formación, capacitación para el empleo, políticas activas del mercado de trabajo, entrenamiento en el puesto de trabajo, apoyo a la búsqueda de empleo, etc.- se le agregan dispositivos que focalizan en la educación formal -primaria y secundaria- y certificable, en el cuidado de la primera infancia y en acuerdos para la conciliación familia-trabajo (Hemerijck, 2012a y Jenson, 2012). Por otro lado, ante el fenómeno de los trabajadores pobres, el paradigma de inversión social se propone garantizar un mínimo de ingresos, que deben complementarse con servicios públicos de capacitación que, para ser efectivos, deben estar hechos a medida de las necesidades sociales causadas por distintas contingencias que aparecen en diferentes momentos del ciclo de la vida (Hemerijck, 2012b). El fomento a la "acumulación de activos" también es otra de las propuestas favoritas entre los promotores de este paradigma. Esto implica desarrollar estrategias públicas y privadas y fomentar los programas de microcrédito para que las personas de bajos ingresos estén en condiciones de ahorrar y acumular capital e intereses y desarrollar actividades que les permitan incrementar o complementar sus ingresos (Jenson, 2012).

Es interesante, además, dar cuenta que, en el enfoque de la inversión social, el énfasis puesto en el capital humano se complementa con la necesidad de comprobar las calificaciones mediante la certificación. Esto implica incorporar otros postulados teóricos además de la teoría de capital humano como soporte explicativo de este cambio en materia de políticas públicas. De manera muy resumida, dos teorías pueden servir como soportes teóricos de esta afirmación: la teoría del filtro y la de la señal -desarrollada por Arrow y Spence respectivamente, en 1973-.

Arrow (1973) considera a la educación como un filtro, a partir del cual se puede identificar y "filtrar" a las personas que poseen determinados atributos buscados por los selectores de personal. Para esta teoría, la certificación garantiza al empleador un mínimos de conocimiento, aptitudes y esfuerzos, por parte del futuro trabajador, debido a que éste ha tenido cierto éxito en alcanzar el nivel educativo acreditado por el diploma (Pérez, 2008). En el caso de la teoría de la señal, en sistema educativo cumpliría la función de "señalar" a los más aptos, cumpliendo así la función de filtro (Spence, 1973). De este modo, estas teorías plantean que la educación es importante en tanto permite distinguir a un individuo de otro, pero, para esto, es importante también la certificación de conocimientos. Este anclaje teórico se puede comprender también como una diferencia respecto al paradigma de activación. La "certificación" es importante principalmente cuando el capital se adquiere en una empresa y/o en el marco de la formación continua, y especialmente, para "validar" los aprendizajes de las experiencias profesionales adquiridas durante todo el ciclo de vida.

Conclusiones parciales del capítulo

Comencé este capítulo dando cuenta de cómo se comprende desde esta tesis a las políticas sociales y de qué forma se constituyen en uno de los principales mecanismos a partir de los cuales el Estado regula tanto la cantidad como la calidad de la oferta de fuerza de trabajo. A partir de establecer "áreas de captación", el Estado puede definir quiénes participan del mercado de trabajo -como ocupados o desocupados- y quienes no en un momento dado, siempre en función de garantizar la cohesión social dentro de los márgenes que establezca la conflictividad social y al mismo tiempo el proceso de valorización del capital. Pero a su vez, la forma que adoptan las políticas sociales y los sistemas de protección social en un momento histórico particular expresa el modo en que se canaliza el conflicto social en general -inherente al sistema capitalista- y, en lo que respecta al interés de esta tesis, el conflicto capital-trabajo, en particular. Como vimos, la política social se comprende como uno de los mecanismos a partir de los cuales el Estado canaliza dos grupos de problemas irreconciliables: los de integración social -vinculado a la lucha de clases- y los de integración sistémica -principalmente en los momentos de crisis del proceso acumulación- (Offe, 1990). En este sentido, lo que se desprende del análisis realizado es que los virajes en los distintos sistemas de protección social se dieron justamente en momentos de crisis donde era necesario canalizar estos problemas irreconciliables.

Así, vemos cómo el paradigma keynesiano emerge en un momento en donde la clase trabajadora se encuentra organizada y la integración sistémica se ve vulnerada por una creciente crisis de subconsumo. El Estado, a través de su política macroeconómica y de la consolidación del sistema de protección social *welfare*, permite la reactivación económica con generación de empleo y canaliza los conflictos sociales a partir de permitir el acceso de la clase trabajadora a distintos niveles de consumo. Este modelo de protección es de amplia cobertura y busca garantizar derechos sociales a la clase trabajadora tales como el acceso a la educación y a la salud. Dentro de un modelo de producción keynesiano de crecimiento basado en el estímulo de la demanda efectiva, las políticas sociales que se implementan buscan garantizar el sostenimiento de ingresos -y consumo- en momentos de desempleo. Los ingresos para la reproducción de la vida y del núcleo familiar se constituyen en un derecho social ligado al carácter de ciudadano o de trabajador y la política social tiene un fuerte carácter desmercantilizador.

Por su parte, en un contexto de bajo desempleo en el que las funciones del ejército industrial de reserva comienzan a esfumarse y la alta organización obrera socava los márgenes de ganancia del capital -me refiero a lo ocurrido hacia mediados de los años 70- se produce, como parte del viraje en el modo de acumulación, un cambio significativo en la forma de comprender la protección social. En un momento de escasez de oferta, se buscan desarticular los mecanismos de desmercantilización que había instalado el régimen predecesor e incentivar la rápida inserción de los perceptores en el mercado de trabajo. Se fomenta un fuerte proceso de flexibilización de los mercados laborales y de mercantilización de la fuerza de trabajo. El diagnóstico sobre el problema del desempleo se encuentra fuertemente sesgado hacia la oferta, y se comprende a nivel microsocial e individual. El acceso a las prestaciones del Estado en materia de políticas sociales comienza a ser más limitado y con duración determinada, además impera la lógica del merecimiento: la persona debe demostrar que requiere de las prestaciones del Estado para sobrevivir y que esto será por un tiempo definido. En este sentido, el fomento a la reinserción en el mercado de trabajo no se interroga por el tipo de empleos a los que se accede ni por su calidad. Recordemos que, como vimos en el capítulo 1, esto ocurre junto al ascenso de estrategias empresariales de desverticalización, deslocalización y transnacionalización. El resultado queda a la vista: emerge en los países centrales el problema de la precariedad laboral, de los trabajadores pobres y de la pobreza infantil.

Una vez que la ofensiva del capital se impone y logra su objetivo, es decir, garantiza el exceso de oferta y la flexibilidad contractual, disciplina al movimiento obrero organizado y hace caer los salarios reales, emergen nuevamente los problemas de integración social -en tanto una importante porción de los trabajadores se encuentra desocupada o bajo los índices de pobreza-, lo que pone en cuestión la integración sistémica. Esto se materializa en un ascenso de la impugnación por parte de la población hacia las políticas neoliberales. Hacia mediados de los 90, en el contexto de mercados de trabajo posneoliberales se producen algunos cambios en materia de protección social y de políticas sociales que buscan canalizar nuevamente la emergencia del conflicto.

En este sentido, los sistemas de protección social y el gasto social a vuelven comprenderse y presentarse como positivos. Se retoma del paradigma keynesiano la importancia de la política social en tanto herramienta macroeconómica como un estabilizador contracíclico. Las políticas sociales son comprendidas como un factor productivo que potencia el crecimiento, la competitividad y el desarrollo de los países. Esto redunda en un incremento de la participación del Estado en materia de políticas sociales lo que se materializa en la reconceptualización del gasto social -ahora considerado una inversión- y en su consecuente incremento -casi duplicación en el caso Europeo-.

Sin embargo, otras transformaciones que tienen lugar durante estos años se pueden comprender como continuidades del paradigma previo, pero adaptadas a una nueva coyuntura: la de los mercados de trabajo posneoliberales. En este sentido, por ejemplo, mientras que el paradigma de activación implica una reconceptualización del desempleo y un viraje hacia una concepción a nivel microsocial y más individualizada y culpabilizante de los problemas de vulnerabilidad social, el paradigma de inversión social retoma esto pero plantea ahora que la "solución" no es el incremento del capital humano a partir de programas de formación o capacitación para personas jóvenes y adultas, sino que es necesaria la formación continua, a lo largo de todos los ciclos de vida y partiendo desde la primera infancia. Esto puede comprenderse como un cambio en los mecanismos del Estado -y, particularmente de las políticas sociales- para regular la fuerza de trabajo en un contexto de profundización de los problemas de empleo. El acceso a un puesto de trabajo ya no se garantiza a partir de obtener el título secundario u acceder a la universidad, sino que el excedente relativo de oferta que se garantiza con la ofensiva neoliberal solo permite su acceso a las personas que están más actualizadas o formadas, relegando

los empleos de peor calidad o el desempleo para aquellas personas con menores credenciales educativas. Esto implica que se exacerba la competencia entre las personas que viven del trabajo por los escasos puestos que la economía genera, aumentando así su mercantilización.

En este sentido, el paradigma de inversión social no plantea garantizar ingresos a las personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, sino generar un contexto de "igualdad de oportunidades", de "igualdad en los puntos de partida", para que todas las personas puedan competir "en igualdad de condiciones" por los escasos puestos de trabajo disponibles, o por los puestos de mayor calidad. Así, el Estado a partir de las políticas sociales configura y acepta estándares de desigualdad -en los puntos de llegada- que se legitiman e institucionalizan a partir de "garantizar igualdad en los puntos de partida". Para esto, los programas sociales implementados buscan actuar nuevamente sobre los individuos - "otorgándoles herramientas"- a partir de dispositivos que mantienen la lógica contractual que caracteriza al paradigma neoliberal, para que puedan adaptarse a las trayectorias inestables y a los empleos de baja calidad que se promueve en "la nueva sociedad de los servicios". En este sentido, cabe destacar cómo este sistema de protección social toma los problemas de empleo como un dato dado, no se plantea cambiar sus características ni afectar directamente a la demanda; al contrario, lo que se busca es puntualmente actuar sobre la oferta, complementar los déficits de los nuevos empleos -principalmente en términos salariales- y "prepararla" para trayectorias cada vez más inestables e inseguras.

Por último, como mencioné líneas arriba en este capítulo, las políticas sociales nos hablan "acerca de las sociedades, de sus problemas y conflictos". En este sentido, vemos cómo uno de los principales problemas que busca canalizar el paradigma de inversión social es el de la pobreza infantil, bastión de deslegitimación hacia el paradigma neoliberal. Interesa destacar, como sugieren Saint-Martin y Murillo (2004) que la infancia es un asunto poco cuestionado ya que ¿quién se opondría al bienestar de los niños? En este sentido, luego de un periodo de tanta deslegitimación hacia los sistemas de protección social como el neoliberal, la reconstrucción de la legitimidad de las políticas sociales, lo que permite ampliar este mecanismo desde el Estado, se construye a partir de la figura del niño que despolitiza el debate y construye consenso "fácilmente".

Ahora bien, ¿estamos frente a un nuevo paradigma de protección social? Si entendemos que las políticas sociales se reconfiguran en función de las necesidades del Estado de canalizar

nuevos conflictos sociales y que a su vez se constituyen en función de la toma de posición del Estado frente a una nueva *cuestión* socialmente problematizada, podemos señalar que pese a todas las continuidades que presenta el paradigma de inversión social respecto a su predecesor, busca atender nuevos problemas y canalizar nuevos conflictos: los que emergen en los mercados de trabajo posneoliberales.

Cuadro 1. Características del paradigma keynesiano-welfare, del paradigma de activación y del paradigma de inversión social según niveles y dimensiones de análisis

Nivel de análisis	Dimensión	paradigma keynesiano - welfare (1945-1975)	Paradigma de activación (1975-1995)	Paradigma de Inversión social (1995-en adelante)
intervención del Estado en materia de protección social	**Forma de comprender a la protección social en relación con el crecimiento y el desarrollo**	Positiva. Herramienta contracíclica para incrementar la demanda efectiva, el nivel de empleo, generar crecimiento económico y desarrollo. Crecimiento y gasto pueden coexistir y retroalimentarse mutuamente. La garantía del bienestar está centrada en el mercado; el Estado y la familia tienen rol subsidiario.	Negativa. El gasto social (y el déficit fiscal) atenta contra el crecimiento económico. El Estado debe garantizar la estabilidad monetaria, la estabilidad presupuestaria, junto con la flexibilización de los mercados. El bienestar debe garantizarse exclusivamente a través del mercado.	Positiva. A nivel micro la política social (y el aumento del capital humano) se comprende como un factor productivo que potencia el crecimiento, la competitividad y el progreso social y político. A nivel macro, funciona como un estabilizador contracíclico. Al gasto se lo plantea como una inversión. El bienestar debe garantizarse en el mercado pero el Estado tiene corresponsabilidad y debe intervenir cuando el mercado falla.
	tipo de contrato social que establece	Beveridgeano o bismarckiano – los derechos sociales se garantizan en función del carácter de ciudadano o trabajador formal.	Contrato social ligado al cumplimiento de contraprestaciones que garantizan el merecimiento.	Contrato social de co-responsabilidad ligado al cumplimiento de contraprestaciones vinculadas a su futuro y al de las próximas generaciones.
intervención del Estado en materia de políticas sociales	**objetivos de las políticas sociales**	Reparación ante la pérdida de ingresos a causa de las contingencias de los mercados. Garantizar ingresos.	Otorgar herramientas (capital humano) para promover la autosubsistencia y la autonomía. Garantizar la inserción laboral.	"Preparar" a las personas para que se adapten a las diversas transformaciones del ciclo de vida a partir de la formación continua y asegurar "un buen comienzo" a partir de garantizar la formación desde la primera infancia. Así se garantizará la autonomía actual y futura.
	forma de comprender los problemas de empleo y pobreza	El desempleo es comprendido a nivel macroeconómico, por déficits en la demanda efectiva. Se busca mitigar el riesgo a la pérdida temporal de ingresos causada por una situación de desempleo ficcional.	Ligado a déficits individuales (bajo capital humano y baja empleabilidad), a nivel microsocial. Busca mitigar el riesgo a la dependencia del Estado y a caer en las trampas de la pobreza y el desempleo.	Ligado a la falta de igualdad de oportunidades que se supera a partir de garantizar la formación continua y desde la primera infancia. El énfasis está colocado en los rasgos de la oferta, ligado a déficits en la acumulación de capital humano. Se busca mitigar el riesgo "a quedar obsoleto" en la nueva sociedad del conocimiento o a reproducir de forma intergeneracional los problemas de empleo y pobreza
	Características que adoptan los programas implementados	Seguro por desempleo, transferencia de ingresos a personas desocupadas hasta que puedan reingresar al mercado laboral. Programas de alto nivel desmercantilizador.	Programas que garantizan ingresos frente al cumplimiento de obligaciones. Centrados en el capital humano y el fomento a la autosubsistencia. Programas de baja cuantía (bajo nivel desmercantilizador).	Programas que garantizan ingresos frente al cumplimiento de obligaciones vinculadas a la formación continua y a garantizar responsabilidades familiares (enviar a los niños del hogar a instituciones educativas y de salud). Buscan complementar los bajos salarios y nuevas condiciones laborales.

Fuente: elaboración propia.

[Capítulo 3]

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas como modelo de la política social en América Latina

"no se le ocurrió a nadie que la falta de salarios sería un término más apropiado que el de la falta de empleo, porque lo que le falta a la persona desempleada no es trabajo sino la remuneración del trabajo"

Mises, citado por Karl Polanyi (1944) en La Gran Transformación.

Como vimos en el capítulo 1, América Latina experimenta a partir de los años 70 un incremento de los problemas de empleo y de pobreza. A los problemas estructurales de empleo, rasgo histórico específico que caracteriza a la región, se suman a partir de los 80 nuevos problemas laborales: tasas de desocupación más elevadas y degradación en la calidad de los empleos tanto en el sector formal como informal. Concomitantemente, a partir de los años 80, comienzan a implementarse y a expandirse por la región un conjunto de políticas sociales basada en necesidades perentorias y demostrables que requieren algún tipo de contraprestación[56]: los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). Estos dispositivos son programas de protección social de carácter no contributivo que comienzan a implementarse de manera "transitoria" pero hoy constituyen una pieza importante de los pisos nacionales de protección social en la mayoría de los países de América Latina.

En este capítulo se estudiarán los PTMC implementados en América Latina a partir de analizarlos a la luz de las dimensiones que surgen del estudio del paradigma de activación y del paradigma de inversión social que se realiza en el capítulo 2 de esta tesis. Este estudio se hará sobre una selección de distintos programas implementados en la región en función de sus

[56] 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.

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, el BM y la CEPAL- quienes promueven -y financian- la implementación de estos programas en la región[57]. El objetivo principal es realizar una caracterización de la política social en América Latina, comprender cuáles son los supuestos y diagnósticos sobre los problemas de desempleo y pobreza que están detrás de la implementación de estos programas y definir cómo se vinculan con los distintos paradigmas de protección social que se estudiaron en el capítulo precedente al tiempo que se detecta y definen las especificidades que estos adoptan a nivel latinoamericano.

Para esto, el capítulo se divide en 3 apartados. En el primero de ellos se darán algunas pistas conceptuales con relación a cómo denominar y cómo caracterizar a los programas implementados en América Latina desde los años 80 en adelante. 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 las distintas reconfiguraciones de la protección social que tienen lugar en Europa occidental y EE. UU. durante el último cuarto del S. XX y el primero del S. XXI. Se indagará sobre las particularidades regionales y las características que adoptan estos programas en la región latinoamericana. En tercer lugar se analizarán en detalle las distintas tipologías de PTMC caracterizándolas en función de sus principales objetivos, de la forma de comprender los problemas de empleo y pobreza y de las características principales de los programas implementados. Finalmente, se esbozarán algunas conclusiones.

3.1. 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

[57] En el anexo metodológico que se encuentra al final de esta tesis se enumeran la totalidad de los programas estudiados así como los documentos informativos elaborados por las Agencias Internacionales de Desarrollo.

alrededor de esta terminología al momento de caracterizar a la multiplicidad de dispositivos implementados en 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[58] con la condición de que los perceptores cumplan con ciertas conductas asociadas al *aumento del capital humano,* la *mejora de la empleabilidad* y la *reinserción en el mercado de trabajo*. Otro aspecto común de estos programas es la focalización o la autofocalización[59], que, como veremos más adelante, se basa en la adopción de criterios técnicos a partir de los cuales se selecciona a los destinatarios de los distintos programas sociales (CEPAL, 2011).

Algunos autores (Cecchini & 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 su asistencia a algún establecimiento escolar y a controles periódicos de salud y que en general se caracterizan por ser dispositivos de autofocalización. 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

[58] 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.

[59] 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 & 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).

tienen algún problema de empleo, ya sea por encontrarse desocupada o por tener un empleo informal[60].

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 & 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 (2014) quien clasifica como PTMC al Seguro de Capacitación y Empleo y al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo -ambos se implementan 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.

A su vez, algunos estudios (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 segundo capítulo de esta tesis, 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 & 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 vinculada en mayor medida a contraprestaciones de salud y educación (Cruces, Epele, & Guardia, 2008).

Otros autores denominan a los programas que exigen alguna contraprestación laboral como "programas de inclusión laboral" (CEPAL/OIT, 2014) o "políticas laborales activas"

[60] Con empleo informal me refiero en este caso al concepto desarrollado por OIT a partir de 2002 en donde se incluye bajo esta categoría tanto a los trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares sin remuneración como a los trabajadores asalariados no registrados.

(BID, 2009) "políticas activas de empleo" (Castillo Marín, 2011; Freyssinet, 2007; Neffa, 2011) o "políticas activas del mercado de trabajo" (Samaniego, 2002). Tanto Samaniego (2002) como Freyssinet (2007) y Neffa (2011)(2011)(2011) reconocen dos conjuntos de dispositivos al interior de las políticas vinculadas al mercado de trabajo o de las políticas de empleo: las "políticas pasivas" y las "políticas activas". Como vimos en el capítulo dos, con el término de "políticas pasivas" se hace referencia a aquellos dispositivos que otorgan prestaciones a la población desempleada, con objeto de aliviar la pérdida de ingresos, sin exigirles contraprestación alguna[61] y que en general se asocia al paradigma de protección social keynesiano. En resumen, 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.

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 trasferencias monetarias condicionadas (de primera y de segunda generación), programas workfare, políticas activas (de empleo o del mercado de trabajo), etc.-. Me propongo en esta tesis 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 dos 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

[61] 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).

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, esta tesis se propone analizar la proliferación de distintos tipos de programas que tienen en común la transferencia de ingresos a hogares y la exigencia de contraprestaciones, como parte de un mismo proceso: la "respuesta" estatal al incremento de la conflictividad social como resultado de la profundización de los problemas de empleo y vulnerabilidad social a nivel regional y a la difusión de la reconfiguración de los sistemas de protección social de los países centrales en estas latitudes.

Por su parte, propongo en esta tesis agrupar a los distintos PTMC en dos tipos, sintetizados en el Cuadro 2. Los principales criterios a partir de los cuáles se realizó esta clasificación son: la población objetivo de cada programa, por un lado; y, la contraprestación exigida, por el otro. Como se muestra en el cuadro 2, los *PTMC con contraprestación laboral* 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. Esta tipología de dispositivos han sido los primeros PTMC que se implementaron en la región[62] y se vinculan en mayor medida a las políticas sociales que se implementan durante la primera generación de reformas estructurales que se promueven con el Consenso de Washington. Por su parte, los *PTMC con contraprestación en salud y educación* son aquellos cuya población objetivo son niños y niñas de hogares de bajos ingresos y cuya contraprestación se basa principalmente en su envío a establecimientos escolares y a que realicen visitas periódicas al sistema de salud[63]. Estos dispositivos han comenzado a implementarse hacia finales de los 90 y se extendieron durante los 2000; son aquellos que se vinculan en mayor medida

[62] Como se verá más adelante, los primeros programas de estas características se implementan en Chile: el Programa de Empleo Mínimo (1975-1987) y el Programa para Jefes y Jefas de Hogares (1982-1988).

[63] El primer dispositivo de estas características se implementa en México a partir de 1997 bajo el nombre de Progresa (Programa de Educación, Salud y Alimentación).

a la forma que adopta la protección social durante la segunda generación de reformas estructurales.

Cabe señalar, además, que esta división es puramente analítica ya que: 1) en algunos periodos, por ejemplo, a partir de finales de los 90, a los programas de contraprestación laboral que se implementaban ya desde principios de la década, se les suman los dispositivos con contraprestación en salud y educación; es decir, no son reemplazados, sino que se implementan de manera simultánea aunque los segundos ganan relevancia explicativa en términos de cobertura debido a su carácter autofocalizado; 2) en los últimos años se evidencia una tendencia hacia la incorporación de contraprestaciones laborales para aquellos perceptores que participaban de algún PTMC con contraprestación en salud y educación 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 con contraprestación en salud y educación medidas específicas de inclusión laboral para los jóvenes que salían de los programas, ni tampoco para las personas adultas en edad de trabajar que participaban en ellos -en tanto padres/madres-. 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 ambas tipologías de programas (CEPAL/OIT, 2014). Nuevamente acá se constata que la separación de estos programas en función de dos momentos distintos de su implementación es puramente analítica ya que, durante el segundo periodo conviven programas de ambas tipologías e incluso, como se plantea a continuación, algunos programas presentan contraprestaciones que responden a las dos tipologías de manera simultánea.

También otros dispositivos han incorporado contraprestaciones laborales para las personas adultas de los hogares perceptores de los PTMC con contraprestación en educación y salud, que en general se dirigen únicamente a los infantes de esos hogares. Esta tendencia se evidencia hacia fines de la década del 2000 (CEPAL, 2007; CEPAL/OIT, 2014). Es decir, que incluso un mismo programa puede estar dirigido a poblaciones distintas y exigir contraprestaciones diferentes, articulando ambas tipologías de programas. 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 de hogares vulnerables- 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 Condicionadas híbridos.

Cuadro 2. Dispositivos que transfieren ingresos condicionados al cumplimiento de contraprestaciones.

Tipología	Dispositivos que transfieren ingresos condicionados al cumplimiento de contraprestaciones. PTMC en sentido amplio	
	Contraprestación laboral	**Contraprestación en salud y educación**
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., 2008); Programas Workfare (Lautier, 2011; Rocha, 2001; Suarez Colmenares, 2012); Políticas activas de empleo (Freyssinet, 2007; Neffa, 2011); Políticas activas de mercado de trabajo (Samaniego, 2002); Programas de inclusión laboral (CEPAL/OIT, 2014).	PTMC (Cecchini & Vargas, 2014; Irala, 2013; Lautier, 2011; Villatoro, 2005); PTMC clásicos (Lautier, 2011); PTMC de 2da generación (Cruces et al., 2008), 2008) Programas de corresponsabilidad (CEPAL/OIT, 2014).
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	Envío de los infantes a controles periódicos de salud
	Inserción laboral en el sector público	
	Inserción laboral en el sector privado	
Población objetivo	Personas en edad de trabajar con problemas de desempleo o de informalidad laboral	Niños y niñas de hogares de bajos ingresos
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 Progresa) (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.

3.2. De la reconfiguración de la protección social en los países centrales a los PTMC en sentido amplio: la intervención del Estado en materia de protección social en América Latina

En este apartado me propongo 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 de los países centrales. Dentro de este objetivo se busca atender a las particularidades regionales y locales, a las características singulares que asume la región latinoamericana evitando un análisis unidireccional que realice un estudio sobre la "aplicación", "implementación" o "ejecución" de determinados dispositivos desarrollados en Europa y Estados Unidos, dentro de territorios que, como vimos en el capítulo 1, asumen características muy disímiles y que están integrados por actores y contextos particulares.

Recordemos que la hipótesis central de esta tesis radica en que la extensión de la protección social no contributiva en general y de las políticas sociales en particular se vincula a la erosión de los mercados de trabajo y a la profundización de los problemas de empleo y vulnerabilidad social durante el último cuarto del siglo XX y su difícil reversión durante los primeros años del siglo XXI (véase capítulo 1). Lo que se pretende realizar en este capítulo, es mostrar qué características adopta este fenómeno generalizado de expansión de la protección social no contributiva (analizado en el capítulo 2) en América Latina. De este modo se busca captar las particularidades regionales pero también se comprende que existen relaciones de saber-poder que admiten la subordinación de la producción y re-producción de los saberes expertos, generados en los países centrales y promovidos por los organismos internacionales de crédito, en nuestros países (Grondona, 2012b, 2012a).

De hecho, 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). Esto permite establecer cierta relación entre las políticas sociales desarrolladas en los países centrales y aquellas

implementadas en nuestra región latinoamericana[64]. Como muestran algunos estudios, los lineamientos de política de los organismos internacionales de crédito han venido delimitando los márgenes de acción de las políticas públicas nacionales principalmente a través de la imposición de cláusulas de condicionalidad para el otorgamiento de préstamos (Borzese, Gianatelli, & Ruiz, 2006). De hecho, distintos autores estudian el vínculo entre estos organismos y sus saberes técnicos y las políticas sociales implementadas en diferentes países de América Latina (Ciolli, 2013b, 2016; Murillo et al., 2006; Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013, entre otros) cuestionando aquella afirmación que se planteó desde algunas instituciones -especialmente desde el BID- que sostiene que los PTMC son un producto endógeno de América Latina (Stampini & Tornarolli, 2012).

En este sentido, uno de los aportes de esta tesis radica en dilucidar cuáles son las similitudes y diferencias entre los rasgos que asume la protección social en los países centrales y los PTMC en su versión ampliada implementados en América Latina[65]. Así, analizaré las características que adoptan las políticas sociales y los PTMC en sentido amplio en la región. Para esto, utilizaré como ejes de análisis las dimensiones sistematizadas en el capítulo 2 y, a partir de allí, daré cuenta de los rasgos que asume la reconfiguración de los sistemas de protección social en estas latitudes. En este apartado, estudiaré el primer nivel de análisis delimitado en el capítulo anterior, es decir, los rasgos que asume la *intervención del Estado en materia de protección social* y sus dos dimensiones de análisis: *la forma en que se comprende la protección social en relación con el crecimiento*

---

[64] Algunos estudios (Jenson, 2010, 2018; Klasen, 2018) comienzan a hablar durante el siglo XXI de Global Social Policy para dar cuenta de la convergencia en el tipo de dispositivos que adoptan los distintos países a escala global, y particularmente, aquellos países que integran el sur global. Si bien este debate no se desarrollará en esta tesis, cabe señalar que estamos, según estos autores, frente a un proceso de globalización de las políticas sociales del que la proliferación de los PTMC en América Latina formaría parte.

[65] 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 están 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).

y el desarrollo y el tipo de contrato social que se establece. Luego, en el próximo apartado, analizaré el segundo nivel de análisis, es decir, los rasgos que asumen las políticas sociales concretas, los programas implementados.

En lo que respecta entonces a la intervención del Estado en materia de protección social en América Latina, comenzaré por destacar que se pueden delimitar analíticamente dos momentos históricos diferentes dentro de las políticas sociales, aunque, como mencioné anteriormente, estos se presentan imbricados y superpuestos -con predominancias según el período de una u otra tipología- y la división se realiza con fines meramente analíticos. En este sentido, el primer periodo es aquel en el que predominan los PTMC con contraprestación laboral -de hecho, no se evidencian dispositivos con contraprestación en salud y educación- y se enmarca en la llamada *primera generación de reformas estructurales* -en adelante, reformas de primera generación-. El segundo momento, estaría delimitado por la irrupción y posterior importancia relativa en términos de cobertura y presupuesto ejecutado de los PTMC con contraprestación en salud y educación -aunque se continúan implementando dispositivos de la otra tipología y programas híbridos- y se enmarca en *la segunda generación de reformas estructurales*[66]. Me detendré en cada uno de estos periodos ya que entiendo que aquí se cristaliza parte del proceso de reconfiguración de la protección social que se analiza en el capítulo precedente.

3.2.1. Las políticas sociales durante las reformas estructurales de primera generación: ¿expresión del paradigma de activación en América Latina?

De manera sucinta, las políticas sociales de primera generación incluyen un conjunto de programas implementados durante los años 80 y 90 como estrategia de reducción de la pobreza, gestadas al calor del Consenso de Washington de 1989[67]. Estas reformas fueron pautadas como

[66] Existen quienes plantean que estaríamos en presencia de reformas de tercera generación (Fidel & Valencia Lomelí, 2012, p. 8). Se refieren con esto a las políticas sociales que presentan grados variables de innovación respecto de aquellas impulsadas por las Instituciones Financiera Internacionales en un escenario de representación política de gobiernos de matriz de izquierda que se inaugura durante los primeros años del S. XXI especialmente en los países de América del Sur.

[67] El cuerpo de medidas pautadas se resume en: disciplina fiscal para eliminar el déficit público, reorientación del gasto público hacia educación y salud, reforma tributaria (ampliación de las bases), liberalización financiera, tipo de cambio garantizado por el mercado y competitivo, liberalización

mecanismo de salida de la crisis que, cómo vimos en el capítulo 1, la región comienza a atravesar desde finales de los años 70 y que se profundiza durante los 80. Estas reformas proponen un diagnóstico acerca de la crisis de América Latina a partir de dos causas: la primera, el excesivo crecimiento del Estado, traducido en el proteccionismo que caracteriza al modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, exceso de regulación y empresas estatales ineficientes y excesivamente numerosas; y la segunda, el populismo económico, definido por la incapacidad de controlar el déficit público y de mantener bajo control las demandas salariales tanto en el sector privado como en el público (Bresser Pereira, 1991). Se considera que el papel activo del Estado en materia económica y social resulta intrínsecamente nocivo para el desarrollo económico en tanto inhibe el desenvolvimiento del mercado como asignador óptimo del producto social. En este marco, el Consenso de Washington promueve dos grandes metas: la estabilización de la economía a través del ajuste fiscal y de políticas de corte ortodoxo en las que el mercado se desempeña como eje rector; y una drástica transformación del Estado tendiente a la *minimización* de su papel regulador (Ciolli, 2016; Murillo et al., 2006). En este sentido, se promueve la idea de que un Estado *mínimo* garantiza el juego de las libres fuerzas del mercado, que esto generaría crecimiento económico y éste, vía *derrame,* llegaría al conjunto de la población garantizando el bienestar social. En este sentido, se comprende que es el mercado quien debe, en primer lugar, distribuir y garantizar el bienestar.

Asoman aquí algunos de los rasgos que caracterizan a la perspectiva liberal-residual en la que se inscribe el paradigma de activación analizada en el capítulo anterior. Tanto en los países centrales como en los periféricos, en un contexto de despliegue de la ofensiva neoliberal, se sostiene, por un lado, que el Estado debe garantizar la estabilidad presupuestaria junto con la flexibilidad de los mercados y, por el otro, que el gasto social -y, puntualmente, el déficit fiscal- atentan contra el crecimiento económico.

Sin embargo, como vimos en el capítulo 1, en América Latina la implementación de políticas macroeconómicas de corte neoliberal implicó una profundización de los problemas de empleo en la región. En este contexto, y al calor del incremento desmedido de los niveles de desempleo hacia finales de la década del 80 y, especialmente, con niveles de pobreza que

comercial, inversión extrajera directa, privatización de empresas públicas, desregulación económica, garantía de los derechos de propiedad.

alcanzaban casi a la mitad de la población, se plantea como "necesaria" la transferencia de ingresos hacia los sectores fuertemente golpeados por el ajuste neoliberal. Para conciliar este objetivo con el de *achicamiento* del Estado y cumplir así con los -prioritarios- objetivos fiscales, se promueve más que una reducción del gasto público un proceso de reestructuración (Ezcurra, 1998). Esta reestructuración plantea la necesidad de repensar los esquemas de protección precedentes reduciendo el presupuesto destinado hacia algunos sectores -principalmente aquel concerniente a la educación y a la salud- y concentrar los servicios estatales en las personas que transitan la pobreza y, sobre todo, las franjas de pobreza extrema (Ezcurra, 1998). Es decir, *focalizar* en las personas más pobres. En este sentido, durante los 80 se comienzan a financiar algunos programas en aquellos países catalogados como extremamente pobres.

La primera experiencia de *PTMC en su versión ampliada* es el Programa de Empleo Mínimo (1975-1987). Este programa se ejecuta en Chile durante el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet. En sus orígenes se promueve como un programa transitorio aunque se mantuvo durante más de una década absorbiendo parte del subempleo. Luego de que los efectos del programa neoliberal se cristalizaran en un incremento de los niveles de desocupación y pobreza, comienza a implementarse en este mismo país el Programa para Jefes y Jefas de Hogares (1982-1988) que supera en envergadura a su predecesor. En ambos casos, los participantes recibían un "beneficio" no contributivo y debían, a cambio, realizar tareas no calificadas durante al menos media jornada laboral sin ser reconocido formalmente como personas trabajadoras.

Como señala Ana María Ezcurra (1998) desde el Banco Mundial se plantea que el problema central del gasto social radica en su *ineficiencia social*, es decir, en el bajo acceso de las personas más pobres a las prestaciones. El argumento central se fundamenta en que el modelo de política social que se instaura a partir de la segunda posguerra no tuvo la capacidad de atender a los sectores más pobres y fue aprovechado básicamente por los sectores obreros organizados sindicalmente y por las clases medias urbanas que accedían a los servicios públicos de educación y salud (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 aquellas personas que más lo necesitaban, debía remodelarse el edificio de la política social a partir de focalizar el gasto público en dichos sectores (Isuani, 2012). Entonces

se aboga por una reestructuración específica del gasto público a partir de concentrar en los mercados aquellos servicios "destinados" a las clases medias -conceptualizadas como poblaciones "ricas" que pueden pagar estos servicios- y la focalización del gasto en las personas más vulnerables[68]. Esta reestructuración permitiría, bajo argumentos de equidad, mantener la disciplina fiscal al tiempo que transferir ingresos a las poblaciones categorizadas como "pobres"[69].

Esto implica una primera diferencia significativa entre los modelos de protección social de los países centrales y periféricos, que, a su vez, debe comprenderse como una generalización analítica con intenciones de dar cuenta de ciertos patrones regionales aunque existen muchos matices y contrastes entre los diferentes países que agrupan en estas dos grandes categorías. Mientras que en los países desarrollados el paradigma de activación implica un proceso (parcial) de desmantelamiento del Estado de bienestar del tipo *welfare* -con importantes diferencias entre los países-[70]; en los países periféricos las transferencias hacia personas en situación de vulnerabilidad social emergen con el neoliberalismo. Como vimos en el capítulo anterior, en los países del centro, el paradigma de activación se presenta como un mecanismo para transformar un sistema de protección social robusto que, por la extensión de su seguro de desempleo y las cuantías que éste otorgaba, fue acusado por la ortodoxia de generar "dependencia" en los

[68] Cabe destacar que, a su vez, la ejecución de distintos programas con características similares de manera simultánea en un mismo país (algo que, como veremos en el próximo capítulo, ocurre en Argentina durante la década de los 90) implica la fragmentación e hiperfragmentación de las poblaciones catalogadas como vulnerables en función de distintas categorías que segmentan a la población objeto de focalización. En el capítulo 2 se señaló a este rasgo como una de las características propias del Paradigma de Activación.

[69] Estas reformas implicaban, por ejemplo en educación, la eliminación de subsidios a las universidades y el traspaso de los ahorros resultantes hacia la educación básica (Ezcurra, 1998).

[70] Es importante dar cuenta que tampoco existió en Europa y Estados Unidos un proceso de desmantelamiento completo de los Estados de bienestar keynesianos sino más bien se procedió en su reestructuración y que, a su vez, esta fue desigual entre los países. De hecho, el seguro de desempleo que se puede considerar como el dispositivo clásico de este régimen de bienestar continúa vigente en distintos países (como en Francia) pero se sintetizó con algunas bases del paradigma neoliberal dando lugar al Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a partir de 1988 y al Revenu de Solidarité Active (RSA) luego de 2009. Estos dos dispositivos ya implican la exigencia de contraprestaciones a cambio de los ingresos que reciben las personas desocupadas.

perceptores de la asistencia. Como sostuvieron Murray (1996) y Mead (1986), este seguro sería el responsable de la gestación de la *underclass*.

En cambio, en los países latinoamericanos no existió un sistema de protección social como el que se conoció bajo el nombre de *welfare* en los países centrales. Además, en América Latina el seguro por desempleo se desarrolla de manera desigual entre los distintos países: en Uruguay y Costa Rica, por ejemplo, comienza a implementarse en 1934 mientras que en otros países se promueve mucho más tarde: en Argentina éste se incorpora a su sistema contributivo recién con la Ley Nacional de Empleo de 1991. Al incipiente y desigual desarrollo que caracteriza a estos seguros cabe agregar que su carácter contributivo y las altas tasas de informalidad laboral que, según se analizó en el capítulo 1 caracterizan a la región, dan como resultado una limitada cobertura[71], especialmente de los sectores más vulnerables. Sin embargo, la fragilidad de estos mercados de trabajo, signados desde épocas tempranas por el problema de la subabsorción de la oferta laboral, implica que las primeras medidas neoliberales que se adoptan hacia mediados y fines de los años 70 redunden en el incremento significativo de los niveles de pobreza y pobreza extrema, especialmente en algunos países -por ejemplo, en Chile-. En estos años distintos gobiernos comienzan a implementar los primeros programas sociales que transfieren ingresos a los sectores considerados como *vulnerables* -en muchos casos impulsados por el financiamiento externo-, rasgo que hacia los años 90 ya se había generalizado a toda la región.

En este sentido, a diferencia de lo ocurrido en los países centrales, en América Latina no se busca con estos programas "activar" a los trabajadores pasivos -objetivo del Paradigma de Activación en los países centrales-, "acostumbrados a vivir sin trabajar" -como sostendrían Mead, (1986) y Murray, (1996)-, por el simple hecho de que prácticamente no existen sistemas de seguros que así se los permitiera. En nuestra región, los dispositivos que se implementan durante estos años no tienen como objetivo *reducir la dependencia* ya que la debilidad de los sistemas de protección social -en comparación con aquellos desarrollados en los países centrales- no permite que ésta se produzca. De hecho, en los países de América Latina, la población objetivo de los PTMC no serían los "dependientes del Estado de bienestar –o welfare-" sino, justamente,

[71] Según datos de la OIT 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.

aquellas personas a las que los sistemas de protección de carácter contributivo no alcanzaban. Cabe destacar que, acorde a los fundamentos de la perspectiva liberal residual, la política social durante estos años se presenta como un conjunto de programas compensatorios de corto plazo y alcance sintomático; limitados a proveer un alivio momentáneo de la pobreza, caracterizada como transitoria y *peligrosa* frente a la creciente conflictividad social.

Por su parte, estos programas focalizados se asientan desde sus comienzos sobre la lógica contractual. Los primeros programas que se implementan en la región consisten en la transferencia de ingresos siempre que la persona perceptora realice tareas laborales o de capacitación a cambio del dinero recibido. En este sentido, se puede señalar que en América Latina la transferencia de ingresos hacia aquella población considerada como pobre -en función de distintos criterios, pero principalmente de los ingresos del hogar en comparación con la línea de pobreza- surge bajo un *tipo de contrato social* que reproduce aquel que caracterizó a las políticas sociales del paradigma de activación en los países centrales.

Como vimos en el capítulo 2, la lógica contractual, que se establece con el paradigma de activación y se mantiene vigente con el de inversión social, tiene como objetivo en los países centrales cambiar la noción del perceptor de los programas conformando una nueva figura: la del individuo activo -que reemplazaría al pasivo-. Además, la exigencia de contraprestaciones se establece como un mecanismo para garantizar el *merecimiento* de la asistencia, al diferenciar a *los pobres meritorios* de *los no meritorios* y actuar contra quienes "se abusan de las bondades del sistema de protección social". En América Latina, el establecimiento de este tipo de contrato social debe comprenderse de otro modo ya que no se puede plantear como objetivo en estas latitudes la reducción de *la dependencia de los perceptores* -en tanto esta nunca existió-. En este sentido, como señala Grondona (2012b) este tipo de contrato que se basa en la lógica contractual reeditaría en la región el *principio de menor elegibilidad* que se plantea ya en las viejas políticas liberales implementadas con la Ley de Pobres de 1934, en tanto se busca que la asistencia pública se convierta en un último recurso -garantizado por la exigencia de contraprestaciones-, estableciéndose el carácter contractual como un criterio importante de focalización (Grondona, 2012b).

Por último, cabe destacar también que en América Latina la adopción de esta lógica contractual implica que el carácter de sujetos "dependientes" aparezca de manera concomitante

a la implementación de los programas: "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[72] [como se plantea en los países centrales], sino que es producido por este" (Grondona, 2012b, p. 98). La contraprestación se presenta en la región 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 & Gunturiz, 2013, p. 47, citando al BM, 2009). La figura del "sujeto dependiente de la asistencia" no es un problema al que estos programas buscan dar respuesta, sino, una figura creada por estos dispositivos que fomentan la exigencia de contraprestaciones como un "*mecanismo de control sobre los grupos vulnerables*" (BM, 2001) que *garantiza el merecimiento de las "ayudas"* del Estado al tiempo que se *tranquiliza* a las clases medias de que "los pobres no están recibiendo algo a cambio de nada" (Lavinas, 2013, p. 47). En síntesis, el régimen contractual en América Latina cumple, a partir de los argumentos esgrimidos, una doble función: por un lado, se establece como un importante criterio de focalización en tanto, desde los organismos que promueven estos programas y los gobiernos que los implementan, la contraprestación garantiza el *principio de menor elegibilidad;* y, por el otro, constituye una herramienta estatal de legitimación de la redistribución secundaria del ingresos en tanto el carácter punitivo presente en la exigencia de contraprestaciones -que esgrime lógicas de disciplinamiento- se presenta como garante del *merecimiento* de las "ayudas del estado".

3.2.2. Las políticas sociales durante la segunda generación de reformas estructurales: nuevo siglo, ¿nuevos programas?

Ahora bien, a partir de mediados de los años 90, se plantea un punto de inflexión en el discurso de los organismos internacionales de crédito, en sus recomendaciones y por último, en el tipo de programas que desde ellos se promueven y se implementan en la región (Ciolli, 2016; Ezcurra, 1998; Murillo et al., 2006). En 1997, el BM publica el Informe sobre el Desarrollo Mundial titulado *El Estado en un mundo en transformación*; este informe inaugurara una nueva fase de las políticas sociales ligadas a la *segunda generación de reformas estructurales*. En él se plantea que

[72] 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.

"el Estado tiene un importante rol que jugar en el desarrollo económico y social como socio, catalizador y facilitador. Se necesita un Estado efectivo y no un Estado mínimo para proveer bienes y servicios –y reglas e instituciones- que permitan a los mercados florecer y a la gente ser más saludable y feliz" (BM, 1997, p. 1). El viraje central está en que ya no se pregona por un Estado *mínimo*, sino por un Estado *eficaz*: la impronta está dada por un mayor énfasis en los aspectos institucionales en detrimento del tinte fiscalista que venía acompañando las "recomendaciones" elaboradas al calor de la hegemonía del discurso neoliberal (Borzese et al., 2006).

El mérito del informe consiste en llamar la atención sobre la creciente importancia del Estado en la vida económica y social, y formular algunas recomendaciones válidas para que aumente la eficiencia del Estado como una institución (Tarassiouk, 2006:45-46). Esto ocurre en un marco en el cual la lógica del *derrame* -que se había instalado como modo principal de distribución del ingreso a partir de la ofensiva neoliberal-, comienza a interpretarse -incluso por los mismos organismos que abogaron por ella- como errónea ante el incremento incesante de las personas con problemas de empleo y el consecuente aumento de las cifras de pobreza. El BM reconoce que el crecimiento económico es necesario pero no suficiente para abordar estas dos problemáticas y que se vuelve necesario el *retorno del Estado* (BM, 1997).

Como señala Susana Murillo, "el primer momento de las transformaciones partió de la paradojal idea de que el Estado debía reformarse a la vez que era irreformable. (...) sólo podría transformarse reduciéndose al mínimo, y subordinándose al mercado. (...) A partir de 1995 la paradoja implícita (...) había dejado su estela de pobreza y corrupción. Es entonces cuando, en particular en los países de América Latina (...) se impulsó una segunda ola de reformas que sacó a la luz la incongruencia sobre la que se asentaba la idea de Estado débil" (Murillo, 2008, p. 89) Esto ocurre en un contexto en el que la emergencia de movimientos "confrontativos" respecto del pensamiento único se encuentra en su momento más álgido. De hecho, el "Panorama Mundial" que publica el Banco Mundial en 1995 concluye que en el futuro no sería posible garantizar puestos laborales a toda la fuerza de trabajo mundial. Frente a eso, reflexiona, es menester trazar estrategias que previeran *el riesgo* que significaba la pobreza (BM, 1995; 2005e: 2 citado por Murillo, 2008, p. 90).

A partir de estos años los organismos internacionales comienzan a promover una nueva forma de comprender la pobreza que implica también nuevas estrategias para combatirla. Se adopta entonces

> "una visión multidimensional de la pobreza que comprende varios aspectos interrelacionados del bienestar y reconoce que para combatirla se necesita, además de un marco de crecimiento económico sustentable, estabilidad macroeconómica y gobernabilidad democrática, un conjunto *de acciones orientadas simultáneamente a crear oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos* y expandir su acceso a la infraestructura física y social; *enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos (especialmente en educación)*; establecer sistemas comprensivos de protección social y atender problemas sociales que afectan desproporcionadamente la calidad de vida de los pobres; eliminar las barreras sociales que mantienen en desventaja a grupos étnicos y de mujeres; y *promover un Estado más eficiente, efectivo, inclusivo y sensible a las necesidades de los pobres* y con una mayor rendición de cuentas y reconocimiento de sus derechos humanos. (…) Un número creciente de estudios muestran que *estas políticas efectivas de combate a la pobreza y la desigualdad pueden también contribuir al crecimiento*. Las acciones específicas para mejorar las condiciones de vida de los pobres y las políticas para incrementar el ingreso per cápita y la productividad no son necesariamente contrapuestas y en muchos casos son complementarias" [énfasis propio] (BID, 2003, p. 6).

Murillo (2006) nos muestra que las reformas de segunda generación se plantean desde el Banco Mundial como un "aprendizaje" con relación a las resistencias sociales generadas por el neoliberalismo. Fracasos que dieron lugar a la reconsideración del lugar de las instituciones estatales, así como a la profundización de las ideas de "luchar contra la pobreza" y de "empoderar a los pobres" a partir de la "dotación de activos".

Se observa en los párrafos precedentes que afloran algunos de los rasgos que en el capítulo anterior se identificaron para caracterizar al paradigma de inversión social. En primer lugar, uno de los cambios más significativos se vincula a la relevancia y centralidad que comienza a depositarse en el Estado como institución; algo que el Banco Mundial promueve desde 1997. Además, *la intervención del Estado en materia de protección social* -es decir, las políticas sociales que se implementan para combatir la pobreza y la desigualdad- comienza a ser comprendida como *positiva* en tanto se la considera como un factor productivo -ya que incrementa la productividad de las personas mediante el aumento de su capital humano- y así contribuye al crecimiento económico. Por su parte, su potencialidad productiva radica en mejorar la distribución de activos, con énfasis en la educación. Esto último implica una continuidad con las políticas

sociales implementadas durante la primera generación de reformas -y del paradigma de activación- en tanto las posibilidades de superar los niveles de pobreza continúan operando a nivel micro social, es decir, individual; aunque, en este caso, la mejora en el *capital humano* de las personas tiene una *potencialidad positiva* a nivel macroeconómico ya que abonaría al crecimiento, la competitividad y el progreso social.

Esto ocurre en un contexto en el que los resultados del ajuste neoliberal hacen reaparecer la figura de una vulnerabilidad de masas en ascenso, en donde la precariedad en las condiciones de existencia se generaliza y alcanza a las grandes mayorías. A partir de 1995 comienza un periodo en donde se materializan y visibilizan los resultados del neoliberalismo sobre la estructura social – observable en la degradación de los indicadores sociolaborales- lo que redunda en el ascenso de la impugnación hacia este modelo político, económico y social. En este marco, desde los organismos internacionales comienzan a desplegarse mecanismos de control que aparecen como medidas económicas en beneficio de los sectores más pobres (Dávalos, 2016). El incremento de las políticas sociales -y especialmente el proceso de masificación que, como veremos, implica la adopción de programas autofocalizados- por parte de los distintos gobiernos -fomentada y financiada por las instituciones financieras de crédito -debe comprenderse como una búsqueda por renovar el apoyo al programa y fortalecer la "sustentabilidad" del ajuste neoliberal que comenzaba a cuestionarse. Todo esto en un contexto en el que las relaciones de fuerza se modifican en buena parte de la región como resultado de diversos factores entre los que resalta la activación de la lucha de masas, y dan lugar a un período de disputa hegemónica con el paradigma neoliberal, que adquiere contornos diversos según la peculiar conformación económica, social y política de cada espacio estatal nacional (Thwaites Rey & Ouviña, 2018). De hecho, en el informe del BM de 1997 la pobreza aparece explícitamente como uno de los riesgos para la sustentabilidad del modelo, ya que la conflictividad social pone en tela de juicio su legitimidad democrática y su viabilidad política (Ezcurra, 1998). Sebastián Edwards, funcionario del Banco Mundial señala en 1995:

> "una cuestión importante es si el énfasis actual de las agencias internacionales de desarrollo en el decrecimiento de la pobreza resulta suficiente para elevar las probabilidades de consolidación (de las reformas). Una dificultad potencial de aquella estrategia es que aun cuando la pobreza (…) se reduzca, la distribución del ingreso puede empeorar (…) El malestar social en Argentina (Santiago del Estero, Jujuy), México (Chiapas) y Venezuela (Caracas), *sugiere que la tolerancia ante una inequidad en*

aumento está llegando a un límite" (Sebastián Edwards 1995 - Crisis and reform in Latin America. From despair to hope; en Ezcurra, 1998 p. 105).

Esto implicó hacia finales del siglo XX la reformulación de las políticas sociales. Comienzan en esos años a promoverse e implementarse PTMC de mayor amplitud y alcance en términos de cobertura. Se implementa una segunda generación de políticas sociales (Cruces et al., 2008) que se vinculan en mayor medida con los rasgos de los dispositivos que agrupé en la sección anterior dentro de los PTMC con contraprestación en salud y educación. El primer programa de esta nueva generación es el Programa de Educación, Salud y Alimentación -conocido como Progresa- que se implementa en México en 1997[73]. Hacia mediados de los 2000, 16 países de América Latina implementan programas de estas características y la cobertura alcanza en los primeros años del nuevo siglo a más de 70 millones de personas (Valencia Lomelí, 2008). Por su parte, la extensión en la cantidad de perceptores se relaciona con un viraje en las estrategias de selección: estos programas se presentan como una red de última instancia donde la "ayuda del Estado" está dirigida a personas que cumplan con una serie de prerrequisitos comprobables vinculados a los niveles de ingresos y a la composición de los hogares que definen quienes son los sujetos potencialmente elegibles y es la propia persona beneficiaria quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa (Brodersohn, 1999).

Por su parte, "el esfuerzo realizado" para ampliar la protección social no contributiva, es decir, el incremento de la cobertura de estos programas, se sustenta y justifica a partir de la "búsqueda por garantizar pisos mínimos de protección social" amparado en el "enfoque de derechos". Esto se promueve, principalmente desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe desde donde se plantea una búsqueda por la "universalidad" en materia de protección social (CEPAL, 2015). Como muestran Cecchini, et al. (2015, p. 21) la CEPAL "apostó por poner en el centro del debate regional la necesidad de avanzar hacia políticas públicas basadas en un enfoque de derechos, que contribuyan a una mayor igualdad social". Señalan que "las políticas de protección social que se están implementando actualmente en los

[73] Este programa se implementa originariamente con el objetivo de atender los problemas de pobreza únicamente zonas rurales. En 2001 cambió al nombre de "Oportunidades" y se expandió a zonas semi-urbanas y urbanas

países de la región representan un verdadero cambio de época respecto de las políticas de ajuste estructural aplicadas en las dos décadas que siguieron a la crisis de la deuda de 1982. Se trata de un período marcado por profundos déficits fiscales, a raíz de los cuales los gobiernos optaron por reducir la inversión pública y, sobre todo, la inversión social (…) es evidente que en la región se está dejando atrás la herencia del modelo de ajuste estructural y se está avanzando hacia modalidades más integrales y solidarias, orientadas a la *universalización* de la protección social"[74] (Bárcena en Cecchini et al. 2015, p. 22).

Si bien volveré sobre este punto en el último capítulo de esta tesis, me interesa destacar que la ampliación de la protección social no contributiva forma parte del "giro" hacia una mayor "presencia" del Estado en materia social -propio del paradigma de inversión social- y fue acompañado por un giro discursivo en aquellas instituciones que fomentan y financian la implementación de estos dispositivos en donde la transferencia de ingresos hacia los sectores considerados "vulnerables" comienza a ser conceptualizada como *positiva* y ligada al enfoque de derechos con tintes universalistas. En el capítulo 2 señalé que en esta tesis se comprende a las políticas sociales como dispositivos institucionales implementados desde el Estado que tienen como objetivo central garantizar la reproducción social, mantener un grado de cohesión social e integrar al conjunto social a la vez que se regula la oferta de fuerza de trabajo y se garantiza el proceso de valorización del capital, proceso que se presenta inherentemente como conflictivo, lo que se expresa en los procesos de lucha social. En este sentido, de acuerdo con lo que plantea Ezcurra (1998) se comprende que esta revisión estratégica -que implica el proceso de masificación de las políticas sociales- deriva directamente de la percepción de riesgos en la esfera de la hegemonía del programa neoliberal -es decir, del montaje de consenso social- y, por eso, se organiza en torno a objetivos políticos: coartar la generalización de conflictos distributivos y la irrupción de movimientos "anti-reforma" (Ezcurra, 1998 p. 130/131). En este sentido, este viraje en la *forma de comprender la intervención del Estado en materia de protección social* debe comprenderse

[74] Cabe destacar que en algunos documentos CEPAL señala la importancia que representa la intervención del Estado y el fortalecimiento institucional basado en la extensión de derechos; pero, sin embargo, señalan que la persistencia de la desigualdad social en América Latina se explica, en gran medida, porque ha faltado un componente fundamental: la reducción de la heterogeneidad de la estructura productiva nacional (CEPAL, 2010; Infante, 2011).

como una readaptación de las estrategias estatales promovidas por los organismos internacionales de crédito frente a la emergencia de problemas de cohesión social y de fuerte impugnación a los resultados de las políticas neoliberales. Sin embargo, cómo también se señaló en el capítulo precedente, las políticas sociales cristalizan, por un lado, las demandas de la clase trabajadora y, por el otro, las demandas funcionales del proceso capitalista de valorización (Offe, 1990). Estas exigencias suelen no ser fácilmente compatibles y/o ser contradictorias, por lo cual su orientación va a dirimirse como consecuencia de disputas entre clases y fracciones sociales en el seno del Estado; esto implica que la forma que adoptan las políticas sociales es también, como ya se dijo, resultado de la lucha social y asume múltiples formas en función de las características de cada entramado nacional. En este sentido, la reconfiguración de los Estados latinoamericanos y de las políticas sociales que se implementan hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI debe también comprenderse como un cambio en la relación de fuerzas resultado de las luchas populares de esos años. El "giro hacia la izquierda" -del que formarían parte las políticas de distribución secundaria del ingreso- que con mayor o menor grado de profundidad llevan adelante "los gobiernos progresistas" de principios del nuevo siglo tienen también que comprenderse a la luz de las intensas movilizaciones populares que encabezaron el "ciclo de impugnación neoliberal de América Latina" (Thwaites Rey & Ouviña, 2018). Este "giro hacia la izquierda", vale decir, a su vez, que adopta una peculiar conformación económica, social y política en cada uno de los distintos países que integran la región[75].

En este sentido, la implementación de PTMC como herramienta estatal tiene distintos atractivos. Uno de ellos es que pueden lograr una amplia cobertura a muy bajo costo: un estudio de la CEPAL (2011) señala el importante crecimiento que experimentó este tipo de programas en la región durante los 2000: mientras que la cobertura -en porcentajes del total de la población- pasó de 5,7% en el año 2000 a un 19,3% en el año 2010, el presupuesto ejecutado -en porcentaje

[75] Como nos muestra Manzano (2016), algunos países atravesaron experiencias de transformación más profundos con procesos constituyentes de refundación estatal que energizaron alternativas de transformación tanto del capitalismo como del legado colonial (por ejemplo, Bolivia, Ecuador y Venezuela) mientras que otros espacios estatales retomaron programas desarrollistas truncados en décadas previas, devolvieron la centralidad del Estado en la planificación de la economía e implementaron políticas redistributivas de la riqueza sin altear la matriz de producción capitalista (se pueden incluir acá a los gobiernos de Argentina, Brasil y Uruguay).

de PBI- creció de 0,2% a 0,4%. Este hecho redunda en que los programas otorguen beneficios económicos de muy baja cuantía. Esto, que como veremos más adelante, atenta contra la posibilidad de estos dispositivos de actuar positivamente sobre los niveles de pobreza y pobreza extrema, se asienta sobre la idea subyacente de 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, 2007). Basados en esta concepción neoclásica sobre el funcionamiento de los mercados, los diseñadores de las políticas -y los organismos que las promueven y recomiendan- sostienen que otorgar cuantías elevadas -cercanas al salario mínimo de cada país-, haría que los perceptores caigan en "la trampa de la pobreza". Esta idea se basa en considerar que a partir de una decisión racional las personas que reciben prestaciones económicas cercanas o por encima de los niveles que obtendrían en el mercado laboral optarían por permanecer en la inactividad o en el desempleo lo que impediría la superación de su situación de pobreza. Sin embargo, teniendo en cuenta el análisis de los mercados de trabajo latinoamericanos y de las deficiencias que caracterizan al seguro por desempleo en estas latitudes, es de esperar que la mayoría de las personas que participan en este tipo de programas obtengan algunos ingresos a partir de realizar actividades de subsistencia dentro del sector informal; en este sentido, más que reemplazar ingresos estos programas funcionarían como complementos salariales en un contexto de degradación de los empleos y caída de los salarios reales. Este rasgo, como se analizó en el capítulo anterior, también es una particularidad del paradigma de inversión social. Por su parte, las bajas cuantías otorgadas junto a la exigencia de contraprestaciones también se pueden comprender como un mecanismo de autofocalización de la política social en la región.

Tanto la garantía de derechos a la protección social como la universalidad de las prestaciones aparecen a partir de los 2000 como dos objetivos a alcanzar, dando cuenta de la debilidad histórica que caracterizó a los sistemas de protección social de la región. "A comienzos del siglo XXI varios países de América Latina han realizado importantes transformaciones en sus sistemas de protección social y, en general, en sus políticas sociales. (…) el Estado retoma un papel central en materia social y la noción de derechos como fundamento de la política pública adquiere cada vez más fuerza". Estos cambios que se evidencian hacia el siglo XXI implican una reconceptualización de la protección social,

englobando bajo este concepto a "una variedad de medidas orientadas a garantizar niveles básicos de vida para todos" (Cecchini et al, 2015). Por su parte, los dispositivos implementados pretenden una integración longitudinal, es decir que toman en cuenta los requerimientos que se producen *a lo largo del ciclo de vida individual y familiar*, desde la *primera infancia* hasta la tercera edad. Así, se reconocen y recomiendan cuatro etapas básicas en el ciclo vital de los individuos: la infancia, la juventud, la adultez y la vejez. Se plantea que las políticas sociales deben adaptarse y responder a cada una de estas etapas de la vida de una persona otorgándoles herramientas que les permitan superar los riesgos que cada una de estas etapas del ciclo de vida conllevan. Todos rasgos que, como vimos en el capítulo anterior, son la esencia argumentativa del paradigma de inversión social.

En América Latina, cabe destacar que se ha puesto especial énfasis en las políticas destinadas hacia la primera infancia. La mayoría de los PTMC con contraprestación en salud y educación están destinados a familias con niños y niñas a cargo. Según señala la CEPAL (2015), el papel del Estado en esta etapa se despliega fundamentalmente mediante tres vías: i) la protección directa de bienes y servicios a la infancia, ii) la protección de las familias para que puedan proteger a sus niños y iii) la regulación de las acciones que los adultos en el contexto familiar pueden o deben realizar respecto a los menores (Cecchini et al, 2015, p. 40). El diagnóstico que se presenta es que

> "el crecimiento de la monoparentalidad y de las uniones libres, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral y el incremento de la divorcialidad son realidades innegables en la mayor parte de la región. Asimismo, la creciente precariedad del empleo, el aumento de la flexibilidad contractual, la desindustrialización y la expansión de las economías de servicios —acompañadas de una transformación tecnológica que torna obsoletos los saberes a una velocidad desconocida en la región— son también procesos que claramente se han implantado en las últimas dos décadas. A estas dos profundas transformaciones centrales de la familia y el mercado se agregan otras vinculadas con ellas y en algunos casos derivadas de ellas. En la medida en que las familias incorporan a algunos miembros en el mercado de trabajo como estrategia para mantener los niveles de bienestar, se desdibuja el modelo de familia con un generador de ingresos único o principal. Este desdibujarse del modelo del sostén familiar único se encuentra indisolublemente ligado a la masiva incorporación de la mujer al mercado laboral (Kilkey y Bradshaw, 1999). Asimismo, el proceso de desindustrialización afecta el empleo de calificaciones y competencias fijas, y eleva los umbrales de credenciales educativas y de acumulación de capital humano necesarios para una adecuada inserción en el mercado laboral"

Vemos como se cristalizan en los párrafos precedentes algunos de los rasgos y diagnósticos que permitieron caracterizar al paradigma de inversión social en los países centrales. Por un lado, se plantean tres diagnósticos que implican la corresponsabilidad del Estado en la atención de las personas durante las diferentes etapas del ciclo de vida: el resquebrajamiento de la estructura familiar tradicional – lo que impactaría en detrimento de las tareas de cuidado-, la degradación de la cantidad y calidad de los empleos -propia del posneoliberalismo- y, finalmente, la constante amenaza de quedar obsoleto en la nueva sociedad del conocimiento. Hace reverberancia el diagnóstico sobre la vulnerabilidad infantil basada en el "nuevo" lugar que ocupa la mujer como proveedora y la consecuente forma poco plausible que adopta la familia como órgano nuclear de reproducción social, lo que justifica la corresponsabilidad del Estado en actuar sobre las futuras generaciones. "En esta etapa confluyen dimensiones particulares de riesgo, en que los niños y las niñas dependen en buena medida de otros para su bienestar y en que los riesgos que se convierten en daños tienen efectos duraderos sobre las oportunidades de bienestar e integración futuras" (Cecchini, et al. 2015, p. 40). Por su parte, también se hace referencia a la centralidad que se le otorga a la acumulación de capital humano, a la formación continua y desde la primera infancia como estrategia de adaptación en la nueva sociedad del conocimiento en donde la "transformación tecnológica torna obsoletos los saberes a una velocidad desconocida en la región" (Cecchini et al, 2015, p. 40).

*

En resumen, los PTMC -entendidos desde una perspectiva ampliada- que se implementan en la región, tanto en el marco de la primera generación de reformas estructurales como de la segunda, no se impulsan -como ocurre, de manera desigual, entre los países centrales- para desmantelar mecanismos de protección social universalistas ni para acabar con la dependencia de los perceptores de la asistencia del Estado, pues, como vimos, en general los países subdesarrollados carecen desde su configuración de los sistemas amplios de seguro sociales que caracterizaron a occidente. Es decir que las condiciones previas a la "reforma" que los gobiernos de los países latinoamericanos promueven -con "recomendación" y financiamiento de los organismos multilaterales de crédito - a partir de la implementación de los PTMC en sus diferentes versiones -que responden en mayor o menor medida al paradigma de activación o inversión social- son sustancialmente distintas a aquellas de los países centrales. Esto implica

puntos de partida y de llegada diferentes, aunque los diagnósticos sobre los problemas de empleo y pobreza que desde ellos se promueven resulten semejantes. Por su parte, si se tienen en cuenta los rasgos que asumen estos paradigmas en los países desarrollados y los PTMC que se implementan en estas latitudes, es posible detectar rasgos transversales: por un lado, el tipo de contrato social que se establece, basado en la exigencia de contraprestaciones, algo que se presenta como una constante tanto en las reformas de primera generación como en las políticas sociales ligadas a la segunda generación de reformas estructurales. Como vimos, el rasgo distintivo es que, tanto la exigencia de contraprestaciones como la baja cuantía de los beneficios que otorgan estos programas se presentan en la región como mecanismos centrales de focalización/autofocalización.

Además, se observa una clara relación entre los programas que se implementan en la primera generación de políticas sociales y la *perspectiva liberal residual* que define al paradigma de activación y las políticas sociales de segunda generación y la *perspectiva institucionalista ligada al enfoque de derechos* que enmarca al paradigma de inversión social. Puntualmente, durante el primer periodo estudiado se considera que el papel activo del Estado en materia económica y social resulta intrínsecamente nocivo para el desarrollo económico. El Estado debe garantizar la estabilidad presupuestaria junto con la flexibilidad de los mercados; se comprende que el gasto social atenta contra el crecimiento económico. Frente al incremento de los problemas del empleo y de pobreza hacia finales de la década del 80 y la re-emergencia de la conflictividad social, se evidencia una tendencia desde los distintos países y, especialmente, desde los organismos internacionales en plantear como "necesaria" la transferencia de ingresos hacia los sectores más golpeados por el ajuste neoliberal. Es decir, en la región, la transferencia de ingresos hacia los sectores más vulnerables emerge con el neoliberalismo y se refuerza -con la masificación de las políticas sociales- durante el postneoliberalismo. Para esto, durante el primer periodo estudiado – el de las reformas estructurales de primera generación- se promueve su reestructuración (Ezcurra, 1998; Isuani, 2012) -más que una reducción del gasto público como ocurre, con matices, en los países centrales-. La reestructuración se basa en concentrar en los mercados -privatizar- aquellos servicios que se consideran "destinados" a las clases medias -como la educación superior, por ejemplo- y focalizar el gasto en las personas más vulnerables -. En este sentido, las políticas sociales que implementan los distintos países durante este periodo se

presentan, acorde a los fundamentos de la perspectiva liberal residual, como un conjunto de programas compensatorios de corto plazo y alcance sintomático, que buscan proveer un alivio momentáneo a la desocupación y la pobreza. Además, como vimos, en América Latina la lógica contractual emerge junto con los PTMC. Este tipo de contrato social no busca "activar" a los perceptores "pasivos" sino más bien reeditar el principio de menor elegibilidad (Grondona, 2012b) y se establece como un importante criterio de focalización al tiempo que legitima la distribución secundaria de ingresos al establecer a los perceptores de la política social como pobres "merecedores" (Lavinas, 2013).

Hacia finales de los 2000 se da un viraje en la forma de comprender la intervención del Estado en materia de protección social, en un contexto de re-emergencia de los problemas de cohesión social y de fuerte impugnación a los resultados de las políticas neoliberales. La intervención del Estado en materia de protección social comienza a ser considerada por los organismos internacionales de crédito y promovida desde los discursos gubernamentales como una *inversión* en donde el incremento de capital humano durante los distintos momentos del ciclo de vida de una persona se considera un factor productivo que promueve el crecimiento económico. A su vez, esto redunda en una nueva forma de comprender la pobreza que implica nuevas estrategias para combatirlas vinculadas a la mejora en la distribución de activos con énfasis en la educación a lo largo de las distintas etapas del ciclo de vida. Los países de la región presentan una tendencia marcada de extensión de la protección social no contributiva, principalmente en términos de cobertura que se promueve bajo argumentos de ampliación de derechos y universalidad, enfatizando la "mayor" intervención del Estado, quien debe garantizar -como sostiene, por ejemplo la CEPAL- pisos mínimos de protección social y así revertir -siguiendo los argumentos de esta institución- la desigualdad histórica en términos de protección que caracteriza a los trabajadores no aportantes del sistema contributivo. Es decir, la ampliación de la cobertura se dio en los países de América Latina a partir del reconocimiento por parte de los gobiernos de los problemas de empleo y especialmente, de la informalidad laboral. Al igual que en el paradigma de inversión social, las transferencias de ingresos comienzan a ser consideradas como positivas, en tanto equipararía a los trabajadores en términos de derechos y al mismo tiempo dotaría a la población de activos para que puedan ser autónomos en el manejo de sus riesgos. Las contraprestaciones exigidas se estructuran a partir de herramientas para la

superación de los riegos de las distintas etapas del ciclo de vida enfatizando sobre la importancia de los primeros años, es decir, focalizando en la niñez.

3.3. La intervención del Estado en materia de políticas sociales en América Latina: un análisis de los PTMC en sus dos tipologías

Se analizó en el apartado anterior qué características adopta en términos generales la *intervención del Estado en materia de protección social* en América Latina desde los años 80 en adelante *con relación al crecimiento económico y el desarrollo y al tipo de contrato social que se establece* -dimensiones de análisis que se derivan de la sistematización realizada en el capítulo 2 de esta tesis para dar cuenta de la reconfiguración de los sistemas de protección social de los países centrales-. Se definieron puntos de contacto entre las políticas sociales que se implementan en el marco de las reformas de primera y de segunda generación respecto de los distintos paradigmas de protección social que caracterizaron a los países centrales así como de las particularidades que asume la región en esta materia. Estudiaré en este apartado el segundo nivel de análisis que se deriva del capítulo anterior: *la intervención del Estado en materia de políticas sociales*. Para esto, se busca identificar y caracterizar a los PTMC en su versión ampliada en función de los *objetivos que se plantean, la forma de comprender los problemas de empleo y pobreza y las características que adoptan* los programas que se implementan. El análisis se realizó sobre 19 programas implementados entre 1997 y 2015 en 10 países de la región[76]. Los interrogantes que guían el siguiente apartado son ¿Cuál es el objetivo de estos programas? ¿Cuál es el diagnóstico sobre los problemas de empleo y pobreza que desde ellos se promueven? ¿Cuál es el soporte teórico de dicha forma de comprender los problemas de empleo y vulnerabilidad socioeconómica? ¿Qué características adoptan?

3.3.1. Los PTMC con contraprestación laboral

Como vimos anteriormente, los PTMC con contraprestación laboral se caracterizan por otorgar ingresos a personas desocupadas en edad de trabajar -jóvenes y adultos- condicionados al cumplimiento de contrapartidas que les otorgarían "herramientas" para "mejorar su situación de vulnerabilidad". Puntualmente, tanto desde los gobiernos como desde los organismos

[76] Para mayor detalle sobre el corpus de programas que se analiza ver en el anexo metodológico al final de esta tesis.

internacionales se promueve la (re)inserción de las personas perceptoras en el mercado laboral; algunas contrapartidas son: 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 con contraprestación laboral, comprenden diversos instrumentos y programas -sintetizados en el Cuadro 3- que tienen como *objetivo principal* 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 3. PTMC con contraprestación laboral según tipo 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.

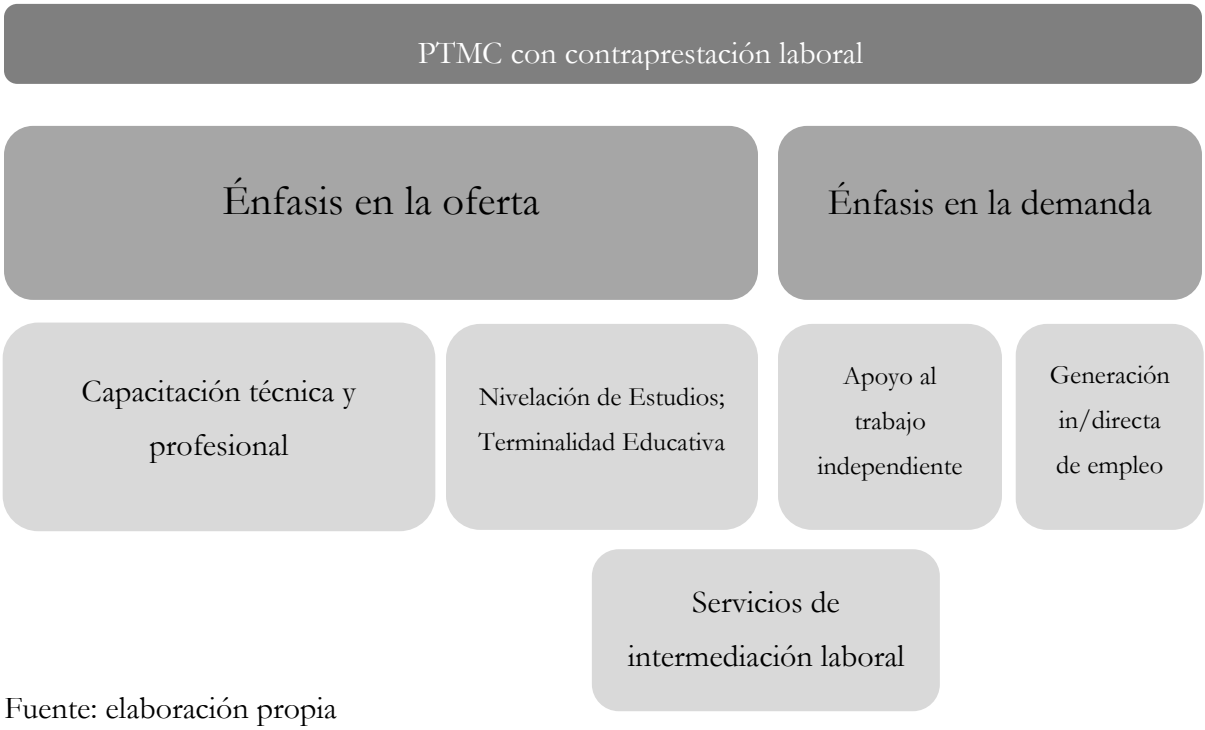
Para esto, como se observa en el Cuadro 3 los programas implementados exigen distintos tipos de contraprestaciones que buscan mejorar la "empleabilidad" de los sectores más vulnerables, con la finalidad de contribuir a reducir la pobreza y la marginación social generada por el desempleo, al tiempo que se espera motivar algún tipo de acción en los beneficiarios que les permita salir de esta situación por sus propios medios (Chacaltana & Sulmont, 2003), es decir, "dotarlos de autonomía". De este modo, cobran singular importancia todas aquellas contraprestaciones que promueven el *incremento de capital humano* a partir de fomentar la capacitación laboral, aumentar la experiencia a partir del entrenamiento en el puesto de trabajo y mejorar los niveles de educación formal a partir de la nivelación de estudios y terminalidad educativa.

También se busca morigerar el impacto de los déficits 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 que además permitiría 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, 2008 en adelante), dirigido a jóvenes, o bien el programa Uruguay Trabaja (Uruguay, 2007 en adelante), 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, 2014 en adelante), dispositivo que tiene como objetivo principal 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 y en 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, 2008 en adelante).

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 perceptor 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 subdivisión[77].

Figura 1. PTMC con contraprestación laboral según contrapartida exigida



Fuente: elaboración propia

PTMC con contraprestación laboral que hace énfasis en la oferta

[77] 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.

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* 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 disponibles, pero los desocupados no están lo suficientemente formados como para acceder a ellos. Este discurso, fue muy difundido durante los años 90, cuando la desocupación era caracterizada como un problema ligado a las dificultades de los oferentes de trabajo para adaptarse a las nuevas condiciones económicas, a la mundialización y a las nuevas innovaciones tecnológicas que la ofensiva neoliberal fomentaba (Cárcar, 2006; Pérez, 2005).

La contraprestación en capacitación es comprendida desde estos dispositivos como "una fórmula educativa, extraescolar, 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 & 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, 2014, 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, cómo el *diagnóstico central* sobre los problemas del desempleo y pobreza se encuentra fuertemente sesgado hacia las características de la oferta de fuerza de trabajo y se vincula en primera instancia a sus déficits individuales en acumulación de capital humano.

Resuenan algunos de los pilares fundamentales del paradigma de activación, que se mantiene constante en el paradigma de inversión social: un *diagnóstico individualizado a nivel microsocial y fuertemente sesgado hacia la oferta de los problemas de empleo y pobreza*. Esto se debe, justamente, a que el diagnóstico que se promueve desde los gobiernos[78] y los organismos internacionales de crédito -y que se cristaliza en los objetivos y propósitos de estos dispositivos- plantea que las dificultades de inserción en el empleo responden en primer lugar a las características de los individuos, puntualmente, a su baja empleabilidad ligada a la insuficiente acumulación de capital humano.

También se reconocen en los sistemas de capacitación de América Latina programas que apuntan 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 se 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 cómo se cristaliza otro de los rasgos que caracteriza a los dispositivos que forman parte del paradigma de inversión social: la importancia central otorgada a la *certificación* de esos aprendizajes, plasmados en la importancia de la *credencial* utilizada por los empleadores como una señal de la capacidad de los trabajadores ante un mercado laboral de información imperfecta -como planteara Arrow, 1973-
.

La incorporación de programas de certificación de competencias se vincula con cierta adhesión desde los diseñadores de programas a la existencia de fallas de mercados o mercados imperfectos 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

[78] Cabe destacar que si bien algunos gobiernos dan cuenta de las causas estructurales del desempleo provocadas por las reformas estructurales neoliberales y buscan diferenciarse de los diagnósticos promovidos por los organismos internacionales, a la hora de formular e implementar los distintos dispositivos concretos terminan aceptando aquellos diagnósticos de manera implícita.

morigerar los efectos negativos de la existencia de estas fallas y se convierte, como 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).

PTMC con contraprestación laboral que hace énfasis en la demanda

Por otro lado, y como se puede observar en el cuadro 3, 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, & Ogawa, 2000; BID, 2009; Bucheli, 2005; Samaniego, 2002).

El carácter contracíclico y cortoplacista que adoptan estos dispositivos se sustenta en una corriente de pensamiento cercana al neokeynesianismo[79] 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 sin embargo ésta debe ser siempre temporal y de corto plazo ya

[79] El neo-keynesianismo es 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.

que se asume que las fallas de mercado van a solucionarse y, una vez que esto ocurra, 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 considerados 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. Servicios de intermediación laboral -vinculado al reconocimiento de mercados de información imperfecta-. Analizaré 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 personas jefas 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 implementa "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" (BID, 2009, pp. 23 y 24). Cabe señalar que este es uno de los principales programas implementados en la región cuando el incremento

significativo de desocupación y pobreza se materializa en un incremento de la conflictividad social[80].

Si bien se insiste sobre utilizar este tipo de dispositivos únicamente en el corto plazo, el BID (2009) plantea como un "problema recurrente" que estos programas se prolonguen por períodos mayores. De hecho, y como veremos en el próximo capítulo al analizar el caso argentino, en muchos casos estos programas adquieren cierta continuidad y/o cierta tendencia a institucionalizarse como consecuencia de los problemas estructurales del mercado de trabajo y de la forma que estos adoptan en épocas postneoliberales -que se abordaron en el capítulo 1 de esta tesis-. Tanto el BID como CEPAL, reconocen que a partir de su implementación se genera presión política y social para su permanencia en el tiempo (BID, 2009; CEPAL, 2008).

A su vez, desde los organismos internacionales se promueve que este tipo de dispositivos otorguen bajas cuantías. De este modo desde la CEPAL se plantea que otorgar empleos mediante PTMC con niveles salariales bajos ayuda a "evitar el abandono o el rechazo 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 capítulo 2, 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. Vemos cómo los mismos programas se asientan sobre una conceptualización de los perceptores como aquellas personas que "se abusan de las bondades del sistema de protección social" de la que nos habla Ana Grondona (2012b). Pero además, la baja cuantía de ingresos que ofrece 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

[80] Esto ocurrió en Chile, por ejemplo, durante los años 80 cuando se implementaron el Programa de Empleo Mínimo -1975 a 1987- y el Programa para Jefes y Jefas de Hogares (1982-1988) o en Argentina en el año 2002 con la implementación del Programa Jefes y jefas de hogar desocupados en un contexto de fuerte crisis económica y social.

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).

Por último, además de la generación de empleo directa las políticas sociales también intervienen en la economía a partir de fomentar la implementación de *dispositivos de apoyo al trabajo independiente*. Se agrupa 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 & Sulmont, 2003). Estos dispositivos, habitualmente están dirigidos a las poblaciones con mayor dificultad de acceso al mercado de trabajo, especialmente hacia personas jefas de hogar o desocupadas 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, pp. 22 y 23).

Podemos observar que esta extensión de los productos y servicios financieros a los sectores vulnerables se ajusta a la "gestión del riesgo social" que promueve el Banco Mundial[81]. 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 diferente capacidades para la gestión de sus propios riesgos (Borzese et al., 2006). De este modo, no se buscaría asegurar a los individuos la cobertura

[81] No analizaré en esta tesis el proceso de financierización de las políticas sociales, tendencia que cobra centralidad a partir de los 2000. Para un análisis de este proceso, ver Lavinas (2015).

de sus 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).

Se observa entonces cómo el énfasis que se coloca 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 analizados en el capítulo 1. De este modo, la política social institucionaliza a partir de estos programas el cuentapropismo y el autoempleo -es decir, el sector informal que caracteriza a la región-, con su respectiva inestabilidad y precariedad, como una de las formas centrales de inserción laboral de los grupos vulnerables. Volveré sobre esto en el capítulo 5.

Por su parte, en relación con los dispositivos que buscan *generar puestos de trabajo de manera indirecta*[82], se pueden diferenciar dos estrategias para 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 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 personas que se encuentran más desprotegidos como es el caso de quienes transitan la desocupación por periodos prolongados o grupos con dificultades específicas, por ejemplo, los jóvenes (Betcherman et al., 2000), las mujeres jefas de hogar, los trabajadores de bajos recursos y calificación, los 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

[82] 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.

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 altos[83], constituyéndose esto en un impedimento para estimular la generación de empleo[84]. 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 el aumento de la utilización de este primer factor (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 generarán nuevos puestos de trabajo (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 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

[83] 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 & Kuddo, 2010, p. 8)

[84] 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).

son las inversiones de mañana y los empleos de pasado mañana" (Calcagno & Calcagno, 2015). En este sentido, esta idea está en estrecha relación con "la teoría del derrame" que caracterizó la política económica de los 80 y 90 en muchos países de la región y que comprende que los beneficios que se le otorguen hoy a la clase capitalista redundarán 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 sesgado hacia la *oferta* y el tratamiento del problema se mantiene a nivel *microsocial* en tanto el acento está puesto en los niveles de salario y no en la cantidad de puestos de trabajo que genera una economía. Es decir que, por un lado, el problema de la desocupación sigue sustentándose en la existencia de salarios -costos laborales- demasiado elevados y rígidos, bajo el supuesto neoliberal de que si se flexibilizan los mercados y los desocupados aceptan salarios más bajos, la desocupación se reduciría e incluso desaparecería -es decir que la desocupación es una decisión voluntaria de los agentes-; 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 nuevamente un *sesgo hacia la oferta de fuerza de trabajo*, es decir, los servicios ofrecidos se inclinan significativamente hacia la modificación de ciertas conductas de los

trabajadores desocupados y la mejora en la preparación de los desocupados 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, de preparación para la presentación en entrevistas, muchas veces les enseñan a hacer su curriculum vitae, etc. Esto evidencia que estos dispositivos tienden a *actuar sobre el individuo, ya sea mejorando su conducta, sus capacidades y/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 las personas, en donde las herramientas de superación de esta problemática se basan en la *capacitación, orientación, asesoramiento y ejercitación*.

3.3.2. Los PTMC con contraprestación en salud y educación

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 pobreza extrema 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 comienzan a implementarse junto a la segunda generación de reformas estructurales y tienen como primer exponente al programa Progresa implementado en México a partir de 1997. Estos PTMC 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 al 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 & 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" (Banco Mundial, 2001).

De este modo, los PTMC con contraprestación en salud y educación 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 dinero mensual 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, que 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, estos programas se proponen *articular 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 ya que acumularán más activos y más capital humano; desde esta perspectiva, esto permitiría a estos niños en un futuro superar la situación de pobreza por sus propios medios (CEPAL/OIT, 2014).

Se puede observar de lo hasta aquí expuesto, que también en este tipo de dispositivos se cristaliza un *diagnóstico individualizado del problema del desempleo y la pobreza* en donde ambas problemáticas responden a las dificultades de las familias para hacer frente a distintos riesgos. La *falta de acumulación en capital humano* nuevamente se presenta como un pilar central en las estrategias de salida de la pobreza cuya des-acumulación se presenta como una irresponsabilidad familiar. En el caso puntual de esta tipología de programas la reducción de la pobreza se plantea para un horizonte temporal de corto plazo mientras que su objetivo por actuar sobre la desocupación se plantea desde una perspectiva largoplacista ya que se comprende 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.

El énfasis puesto la acumulación de capital humano como soporte teórico central en la implementación de estos dispositivos -que, al tratarse de niños, se materializa en la exigencia de contraprestaciones para garantizar su acceso al sistema de salud y educación- nuevamente plantea un *diagnóstico sobre los problemas de pobreza fuertemente sesgado hacia la oferta y a nivel microsocial.* Con 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 es 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 edades tempranas 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, año, 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. 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), como una *oportunidad* para que puedan salir, mediante su esfuerzo, de su situación de pobreza.

De este modo, los dispositivos bajo análisis 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 & 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 cómo el *énfasis puesto en la oferta* se traduce en un incremento significativo de la cantidad de personas perceptoras 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 & Franco, 2006). En síntesis, se critica a estos programas por generar un incremento en la demanda de servicios públicos pero no genera el mismo efecto en las inversiones necesarias para una posible ampliación de la oferta de estos servicios o para mejorar su calidad (Pautassi & Zibecchi, 2010; Ragel, 2011).

Conclusiones parciales del capítulo

A lo largo de este capítulo se realizó un abordaje conceptual en el que se detallan los distintos términos empleados para referirse a la diversidad de programas que se implementan en América Latina con el objetivo de morigerar los efectos de la desocupación y de la pobreza. Propuse agrupar a estos programas bajo una sola categoría a la que denominé Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas en sentido amplio, con el objetivo de poder comprender a la diversidad de dispositivos que se implementan como parte de un mismo proceso: la ampliación de la protección social no contributiva.

Por otro lado, se mostró como las políticas sociales en la región se reconfiguran a medida que incrementa la conflictividad social y las poblaciones desocupadas reclaman al Estado un aumento en la distribución secundaria del ingreso al tiempo que los gobiernos buscan recomponer la cohesión social. En este sentido, se definieron dos momentos distintos en las políticas sociales de América Latina: los programas implementados durante la primera generación de reformas estructurales cuyas características se acercan a la *perspectiva liberal residual* que define al paradigma de activación en los países centrales; y, las políticas sociales de la segunda generación de reformas estructurales que se aproximan a la *perspectiva institucionalista ligada al enfoque de derechos* que enmarca al paradigma de inversión social. A su vez, se analizaron los PTMC en sus dos tipologías: los PTMC con contraprestación laboral y los PTMC con contraprestación en salud y educación. A continuación se sintetizan los resultados obtenidos al caracterizar la política social en América Latina:

Cuadro 4. Características de la intervención del Estado en materia de protección social y de políticas sociales en América Latina. 1980-en adelante.

Nivel de análisis	Dimensión	Reformas de primera generación (1980-1996)	Reformas de segunda generación - (1996/1997-en adelante)
Intervención del Estado en materia de protección social	**Forma de comprender a la protección social en relación con el crecimiento y el desarrollo**	Negativa. Se considera que el papel activo del Estado en materia económica y social resulta intrínsecamente nocivo para el desarrollo económico. El Estado debe garantizar la estabilidad presupuestaria junto con la flexibilidad de los mercados; el gasto social atenta contra el crecimiento económico. Sin embargo, en aquellos países con mayor conflictividad social como resultado del ajuste neoliberal se promueve la reestructuración del gasto para implementar políticas sociales de baja cuantía y de carácter transitorio -de corto plazo-.	La intervención del Estado en materia de protección social se considera como positiva en tanto se la entiende también como un factor productivo. Se promueve una nueva forma de comprender la pobreza que implica nuevas estrategias para combatirla, vinculadas puntualmente a la niñez y a la mejora en la distribución de activos con énfasis en la educación. El gasto social se comprende también como una herramienta contracíclica de carácter macroeconómico. Las transferencias de ingresos son consideradas como positivas, en tanto equipararía a los trabajadores en términos de derechos y al mismo tiempo, dotaría a la población de activos para que puedan ser autónomos en el manejo de sus riesgos.
	Tipo de contrato social que establece	Contrato social ligado al cumplimiento de contraprestaciones. El carácter contractual se establece como un criterio de focalización y como una forma de legitimar la distribución secundaria del ingreso garantizando el carácter de "pobres meritorios" de las personas perceptoras. La mayoría de los programas responden a la lógica de focalización territorial y/o basada en criterios técnicos que definen quienes pueden participar del programa.	Contrato social ligado al cumplimiento de contraprestaciones vinculadas al otorgamiento de herramientas para superar los riegos en las distintas etapas del ciclo de vida enfatizando en los primeros años, es decir, focalizando en la niñez. El carácter contractual sigue ligado a una estrategia de focalización [limitar el acceso a la política social] y como una forma de legitimar la distribución secundaria del ingreso a partir de definir el carácter meritorio de las personas perceptoras. Un número significativos de programas responden a la lógica de autofocalización [se definen quienes son los sujetos potencialmente elegibles y es la propia persona beneficiaria quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa].

Nivel de análisis	Dimensión	Reformas de primera generación (1980-1996)	Reformas de segunda generación - (1996/1997-en adelante)
		PTMC con contraprestación laboral	**PTMC con contraprestación en Salud y Educación**
Intervención del Estado en materia de políticas sociales	**Objetivos de las políticas sociales**	Otorgar herramientas o activos -principalmente capital humano- para 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. Promover la autosubsistencia y la autonomía a partir de la inserción laboral o del desarrollo de microemprendimientos. Garantizar la supervivencia y el bienestar a partir de la inserción laboral. Morigerar el impacto de los déficits de demanda considerados como "coyunturales" a partir de la generación de empleo directa -empleos de emergencia- y apoyo al desarrollo de microemprendimientos e indirecta -subsidios a las empresas-.	Modificar las estrategias familiares utilizadas para hacer frente a una diversidad de riesgos sociales. Corto plazo: transferir ingresos y reducir la situación de pobreza; largo plazo: incrementar el capital humano de las personas en situación de vulnerabilidad y su empleabilidad y cortar con la transferencia intergeneracional de la pobreza. Dotar de activos a las personas con problemas de empleo para que puedan afrontarlos de manera autónoma dando cuenta de las necesidades que esta población tiene en las distintas etapas del ciclo de vida.
	Forma de comprender los problemas de empleo y pobreza	Ligado a déficits individuales -bajo capital humano y baja empleabilidad-, con fuerte sesgo hacia la oferta de fuerza de trabajo y de tratamiento a nivel microsocial. Se busca mitigar el riesgo a caer en las trampas de la pobreza y del desempleo.	Se plantean tres diagnósticos que implican la corresponsabilidad del Estado en la atención de las personas durante las diferentes etapas del ciclo de vida: el resquebrajamiento de la estructura familiar tradicional –lo que impactaría en detrimento de las tareas de cuidado-, la degradación de la cantidad y calidad de los empleos -propia del posneoliberalismo- y, finalmente, la constante amenaza de quedar obsoleto en la nueva sociedad del conocimiento. A su vez, continúa el sesgo hacia la oferta y a nivel microsocial en tanto la pobreza se comprende como el resultado de las malas decisiones de las familias y de la insuficiencia en la acumulación de activos -especialmente de capital humano- en los niños y niñas de hogares vulnerables y de las personas desempleadas lo que redunda en la transferencia intergeneracional de los problemas de empleo y pobreza.
	Características que adoptan los programas implementados	Programa que exigen la participación en talleres de inserción ocupacional, programas de capacitación técnica y profesional, prácticas calificantes, entrenamientos en los puestos de trabajo o en programas de nivelación y certificación de estudios y terminalidad educativa y/o integrar cursos para el desarrollo de microemprendimientos o del autoempleo. Programas que exigen el cumplimiento de tareas laborales -generación de empleo directa; empleos de emergencia- y programa de subsidios al salario de empresas –generación indirecta de empleo-. Programas que garantizan ingresos frente al cumplimiento de obligaciones centradas en el aumento del capital humano y de la empleabilidad; fomento a la autosubsistencia, programas de baja cuantía -bajo nivel desmercantilizador-.	Programas que garantizan ingresos frente al cumplimiento de obligaciones vinculadas a: i. el envío de los niños y niñas del hogar a instituciones educativas y de salud; ii. actividades de capacitación o desarrollo de emprendimientos productivos para las personas adultas de esos hogares o para quienes participen del programa bajo la primera modalidad y cumplan la mayoría de edad. Se fomenta la autonomía y la subsistencia, los programas se caracterizan por otorgar baja cuantía, por su bajo nivel desmercantilizador.

Fuente: elaboración propia.

[Capítulo 4]

Segmentación laboral y políticas sociales en Argentina. ¿La ampliación de la protección social como respuesta?

Vale la pena advertir que hoy por hoy no hay nada más inseguro que el trabajo. Cada vez son más y más los trabajadores que despiertan, cada día, preguntando: - ¿Cuántos sobraremos? ¿Quién me comprará?

Eduardo Galeano (2011) en Los Hijos de los días.

Como vimos en el capítulo 1 de esta tesis, los mercados de trabajo de América Latina se configuran signados por el carácter dependiente y periférico de sus economías. Esto repercute en dos fenómenos puntuales: por un lado, en la conformación de estructuras productivas heterogéneas que configuran mercados de trabajo también caracterizados por su heterogeneidad; y, por el otro, en el problema de la subabsorción de la oferta de fuerza de trabajo. Este hecho repercute en que un conjunto importante de la población recurra a actividades de subsistencia como estrategias alternativas -al trabajo asalariado- de reproducción de la vida. Sin embargo, distintos estudios demuestran que el mercado de trabajo argentino se presenta, al menos hasta mediados de los años 70, como una excepción a nivel regional (Marshall, 1978; Monza, 1996).

En contraposición a lo que ocurre con otras economías latinoamericanas, en Argentina, el crecimiento económico y el desarrollo industrial resultado del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones redunda en una estructura ocupacional más homogénea y con bajas tasas de subabsorción de fuerza de trabajo. Esto lleva a plantear que el mercado laboral argentino, hasta mediados de los 70, presenta más semejanzas con los mercados de trabajo de los países centrales que con las economías periféricas[85] (Marshall, 1978). Sin embargo, este punto de distancia entre las características del empleo en Argentina y los problemas que enfrenta el resto de la región desde épocas tempranas cambia a partir de 1976 junto con la adopción de políticas de corte neoliberal como patrón de crecimiento. De la mano del modelo de valorización financiera (Panigo & Neffa, 2009; Arceo et al, 2008), nuestro país comienza un fuerte camino

[85] La autora saca esta conclusión a partir de estudiar a los mecanismos de generación de mano de obra disponible, las formas de operación del mercado de trabajo global y el papel central que desempeñan la intervención de los sindicatos en materia laboral.

hacia la convergencia con el resto de los países en lo que respecta a la heterogeneización de su estructura productiva y a la consecuente irrupción de las problemáticas laborales, camino que se profundiza durante la década del 90.

Por su parte, a partir de los 2000 se inaugura una nueva etapa que se presenta como antagónica al modelo de desarrollo adoptado por la dictadura militar y profundizado durante los 90. El nuevo modelo se diferenciaría de su antecesor por fomentar una intervención más activa del Estado y por centrarse en un modelo de crecimiento basado en la acumulación productiva (Panigo y Neffa, 2009). A diferencia de las décadas previas, el crecimiento económico de los 2000 se caracteriza por la generación de empleo y mejora de los indicadores socio-laborales. Esto implicó que un conjunto de autores (Maurizio, Perrot, & Villafañe, 2008; Novick, Tomada, Damill, Frenkel, & Maurizio, 2007; Palomino, 2003; Panigo & Neffa, 2009) plantearan que se evidencia durante los 2000 un marcado cambio de tendencia en la dinámica del mercado de trabajo. Sin embargo, otro conjunto de estudios (Fernandez Massi & Giosa Zuazua, 2018; Salvia, 2009; Salvia, Vera, & Poy, 2015) señalan que pese a la relevancia de las políticas económicas y socio-laborales adoptadas durante el kirchnerismo, no se revierten durante estos años los efectos de las políticas neoliberales sobre la estructura productiva y que, por tanto, estas intervenciones tuvieron un impacto moderado sobre los problemas de empleo.

En este sentido, lo que se sostiene en este capítulo es que si bien las políticas económicas implementadas, junto con el rol de las instituciones y la regulación laboral cumplen un papel importante en materia de mejora laboral -algo que se evidencia al observar, los indicadores del mercado de trabajo durante la convertibilidad y el periodo 2003-2015- éstas no logran revertir los procesos estructurales que comienzan a caracterizar al mercado de trabajo argentino a partir de mediados de los años 70. En este sentido se busca aportar a aquellas perspectivas que plantean que el patrón de crecimiento adoptado a partir de 2003 y hasta 2015 genera mejoras en el mercado de trabajo pero no rupturas significativas. Las dificultades por revertir los efectos del neoliberalismo sobre el mercado laboral se comprenden en esta tesis como expresión de la consolidación de un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado, con una creciente subabsorción de fuerza de trabajo. La consolidación estaría explicada por las dificultades de alterar estos rasgos que caracterizan a nuestro mercado laboral, incluso en un periodo de crecimiento económico con ampliación del sector productivo y generación de empleo. Esta

tensión entre las continuidades y los cambios respecto del periodo de ofensiva neoliberal es lo que permitiría identificar el fenómeno como *posneoliberal*.

El incremento de los problemas de empleo y su consecuente efecto sobre la calidad de vida de la población -lo que se cristaliza en los indicadores de pobreza e indigencia- redundan en un incremento considerable de la conflictividad social hacia mediados y finales de la década del 90 con su corolario en la crisis de 2001. Como se analizó en el capítulo 2, las políticas sociales se constituyen como una herramienta fundamental del Estado para canalizar la conflictividad social y restituir la hegemonía necesaria para garantizar el proceso de acumulación de capital al tiempo que su orientación va a dirimirse de las disputas entre clases y fracciones sociales, es decir, que son resultado de la lucha social. En este marco, este capítulo se pregunta, a la luz de los rasgos que asume los mercados de trabajo, por los cambios en *la intervención del Estado en materia de protección social* durante un periodo y otro: en un contexto de la profundización y consolidación -en términos de difícil reversión- de los problemas de empleo en Argentina, se espera que durante los 90 y los 2000 la matriz socio-asistencial comience a ganar participación y centralidad. Para poder abordar esta pregunta se estudiará el conjunto de PTMC implementados en cada periodo en función de sus principales características, su ejecución presupuestaria y su cobertura. Para esto, este capítulo busca recuperar el primer nivel de análisis utilizado en el capítulo 2[86] para el estudio teórico de los sistemas de protección social.

La hipótesis que se aborda es que tanto las rupturas como las continuidades en materia de protección social entre ambos períodos responden a dos cuestiones: por un lado, a la imposibilidad de reversión de los problemas de empleo durante los 2000 lo que implica que cada vez más personas requieran de la asistencia del Estado para reproducir su vida; por el otro, a la necesidad de reconstruir por parte del Estado la legitimidad política post-crisis de 2001 y generar

[86] Este nivel de análisis se pregunta por los rasgos que asume la intervención del Estado en materia de protección social y está constituido por dos dimensiones: por un lado, la forma en que se comprende a la protección social con relación al crecimiento económico y el desarrollo; por el otro, al tipo de contrato social que se establece. El estudio de la matriz socio-asistencial argentina, objetivo central de esta tesis, abordará en el próximo capítulo el segundo nivel de análisis, que se circunscribe a la intervención del Estado en materia de políticas sociales. Éstos surgen, como se señala en el capítulo 2, a partir de una revisión bibliográfica exhaustiva sobre los cambios que asumen los sistemas de protección social en Europa Occidental y en Estados Unidos.

un nuevo "pacto social" en el que se otorgan ciertas concesiones a los sectores pauperizados en un contexto de conflictividad social ascendente.

Para esto, este capítulo se divide en dos partes: en la primera se analiza el mercado de trabajo argentino como especificidad de América Latina bajo la hipótesis de profundización y consolidación de los problemas de empleo a partir de 1976; en la segunda parte del capítulo se estudiará la intervención del Estado en materia de protección social en Argentina durante los 90 y los 2000 en clave comparada a partir de estudiar al conjunto de PTMC que se implementan en cada periodo a partir de indagar sobre sus principales características, su ejecución presupuestaria y su cobertura. Por último, se concluye con unas reflexiones finales.

4.1. El mercado de trabajo argentino como especificidad de América Latina

El resultado del proceso de industrialización que se desarrolla en Argentina a partir de los años 30 y que se profundiza luego de los 50 tiene como resultado la conformación de una estructura productiva con un grado reducido de heterogeneidad y por tanto, de una estructura ocupacional más homogénea que el resto de los países que integran la región (Marshall, 1978). Esto implica una particularidad con relación a la forma que adoptan los mercados de trabajo en el resto de América Latina. Sin embargo, distintos estudios (Marshall, 1978; Giosa Zuazua, 2000) muestran que a partir de mediados de la década del 70, el mercado laboral argentino comienza a heterogeneizarse. Con un modelo de crecimiento cuyos cimientos están basados en políticas de cuño neoliberal, Argentina comienza un proceso de convergencia hacia los heterogéneos mercados laborales que caracterizan al resto de la región. Lo característico del caso argentino, es que, como sostiene Giosa Zuazua (2000) la heterogeneización del mercado de trabajo no encuentra su origen en las características que hicieron al proceso de industrialización -como ocurre, según vimos en el capítulo 1, en el resto de las economías de la región- sino, por el contrario, tiene su origen en el proceso de crisis y desindustrialización resultado de la ofensiva neoliberal. Las políticas económicas que se implementan a partir de mediados de los 70 redundan en una creciente subutilización de la fuerza de trabajo, hecho que se expresa en el incremento de la tasa de desempleo y en la generación de puestos de trabajo de baja productividad como alternativa al desempleo abierto. También se evidencia una disminución en la calidad de los empleos, la contracción de los salarios reales y se reduce la participación de los asalariados en la

distribución funcional del ingreso (Giosa Zuazua, 2000; Beccaria, 2001; Arceo et al, 2008; Graña y Kennedy, 2008).

Todos estos fenómenos se sustentan en la desarticulación y heterogeneización progresiva de la estructura productiva y se profundizan durante los 80. En esta década continúa la contracción del empleo y la leve generación de puestos de trabajo se ve signada por el incremento del empleo de mala calidad. Además, continua el aumento de la proporción de trabajadores por cuenta propia y del conjunto del sector informal (Beccaria, 2007). El crecimiento del ejercito industrial de reserva impacta sobre los salarios y continua con la tendencia descendente de su poder adquisitivo ahora en un contexto de elevada inflación. La reducción de los salarios reales y el estancamiento en los niveles de empleo conducen a una caída en la participación de los asalariados en el ingreso a lo largo de toda la década, se profundiza así la tendencia prevaleciente desde el abandono del modelo sustitutivo de importaciones. Todo este proceso redunda, por un lado, en una aguda caída de los niveles de vida de la población con el consecuente incremento de los niveles de pobreza e indigencia (Arakaki, 2015; Minujín, 1998); y, por el otro, en el incremento de la desigualdad (Graña y Kennedy, 2009 y Minujín y López, 1994).

4.1.1. Los 90 y los 2000. ¿Consolidación de los problemas del empleo en Argentina?

La profundización neoliberal que se lleva a cabo durante los 90 de la mano de las recomendaciones -e imposiciones- del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, no hace más que profundizar -y consolidar- las tendencias sobre la estructura productiva y el mercado de trabajo que se inicia con la dictadura militar en 1976. Al igual que en el resto de los países de América Latina las políticas que se implementan se enmarcan en el denominado "Consenso de Washington", cuyos rasgos centrales se analizaron en el capítulo anterior. Como vimos, el paquete de reformas estructurales se concentra en la privatización de las empresas estatales, la profundización de la apertura externa, la desregulación de amplios sectores de la actividad económica y la liberalización del sistema financiero. Esto redunda, como señalan distintos autores (Arceo, Monsalvo, Schorr, & Wainer, 2008; Boyer & Neffa, 2004; Panigo & Neffa, 2009), en la profundización del patrón de acumulación basado en la valorización financiera que inicia a mediados de los años 70.

Si bien durante la década se evidencian distintas fases de crecimiento económico (Beccaria, Carpio, & Orsatti, 2000), estas no se ven acompañadas por una mejora sustantiva de las condiciones prevalecientes en el mercado de trabajo (Arceo et al., 2008). De hecho, las tendencias de degradación sobre la cantidad y la calidad del empleo se acentúan durante estos años.

Esto ocurre ya que a las consecuencias propias del patrón de crecimiento neoliberal que se adopta a partir de los 70 deben agregársele: los efectos del proceso de desverticalización y descentralización productiva, subcontratación y tercerización (Giosa Zuazua, 2000; Kosacoff, 1998) que profundizan y consolidan la heterogeneidad de la estructura productiva (Salvia et al., 2015); el aumento de la productividad vía incorporación de la innovación tecnológica y de la racionalización de mano de obra (Arceo et al., 2008); la significativa pérdida de competitividad de los sectores productores de bienes y una caída en los niveles de consumo doméstico que afecta a la producción local (Arceo et al., 2008; Giosa Zuazua, 2000); y, finalmente, los efectos de las sucesivas reformas legislativas que apuntaron a la flexibilización del mercado de trabajo -puntualmente me refiero a las leyes 24.013 y 24.028 de 1991-.

Las consecuencias de este proceso redunda en una mayor adecuación del mercado de trabajo a la evolución del ciclo económico (Arceo et al., 2008); una menor relación entre crecimiento económico y generación de puestos de trabajo, es decir, una caída en la elasticidad empleo-producto (Arceo et al., 2008); la degradación de la cantidad del empleo, lo que redunda en el incremento de los excedentes de fuerza de trabajo para el proceso de acumulación de capital (Salvia et al., 2015), hecho que se materializa en el aumento de la desocupación abierta (Arceo et al., 2008; Giosa Zuazua, 2000) y en la consecuente generación de empleos de subsistencia (Giosa Zuazua, 2000; Monza, 1996; Salvia et al., 2015). Todo esto redunda en un incremento en el problema de la calidad del empleo, hecho que se evidencia por el aumento del subempleo y de las actividades del sector informal -tanto de aquellas que articulan con los grandes capitales mediante estrategias de subcontratación como de las actividades de subsistencia[87]- y en la caída

[87] A partir de que las grandes empresas desintegran parte de sus líneas de producción, expulsan empleo formal hacia el desempleo abierto y hacia el sector informal, y en la medida en que subcontratan actividades informales para reducir costos, generan un nuevo espacio dentro del SIU - el SIU productivo – cuya expansión queda subordinada a la lógica productiva de la empresa oligopólica (Dedecca & Navarro

de los salarios reales (Giosa Zuazua, 2000; Arceo et al, 2008; Salvia et al, 2015). Por su parte, se incrementa la brecha de ingresos entre aquellas personas que trabajan en actividades formales e informales (Salvia et al, 2015). Este hecho debe comprenderse como un indicador que señala la profundización del problema de la heterogeneidad estructural.

Los efectos del patrón de crecimiento adoptado desde mediados de la década del 70 y su profundización durante los 90 tuvo como resultado una de las crisis económicas, sociales y políticas más importantes de nuestro país. El saldo sobre el mercado de trabajo y la calidad de vida de la población argentina fue devastador: la tasa de desempleo durante la crisis alcanza los valores más altos desde que se relevan las estadísticas ocupacionales en Argentina -21,5% en mayo de 2002-, mientras que la pobreza por ingresos llega a más de la mitad de la población -57,5% en octubre de 2002-.

4.1.2. El mercado de trabajo durante los 2000 ¿consolidación de la segmentación laboral?

La salida de la convertibilidad fue necesaria para permitir el relanzamiento del ciclo expansivo bajo la combinación de devaluación, contención salarial y ajuste de las cuentas fiscales, a fin de que la depresión en la actividad productiva facilitase el proceso de ajuste externo, la desvalorización del capital excedente y la recomposición de la rentabilidad general del capital (Féliz & Pérez, 2007).

Como se señaló líneas arriba, el patrón de acumulación durante el kirchnerismo muestra importantes diferencias con el que impera en el período 1976-2001[88]. La implementación de

Rosandiski, 1998). Esto implica la generación de un nuevo espacio dentro del SIU: el SIU productivo, que está integrado por aquellas actividades que se encuentran ligadas productivamente a las empresas y les permiten incrementar la competitividad.

[88] Según señalan Arceo et al (2008) el crecimiento que experimenta la economía argentina en la post-convertibilidad se sustenta en al menos tres ejes. En primer lugar, en la aguda alteración de los precios relativos como consecuencia de la devaluación de la moneda; en segundo lugar, por la persistencia de reducidas tasas de interés en el mercado local, y, por último, en el favorable contexto internacional dado tanto por la expansión de la demanda mundial como por la persistencia de bajas tasas de interés en el mercado financiero internacional. Como se dijo anteriormente, la devaluación de la moneda produjo una aguda modificación de la estructura de precios relativos con respecto a la existente a lo largo del plan de convertibilidad; este cambio fue en beneficio de los sectores productores de bienes transables con

políticas económicas de corte heterodoxo y una mayor intervención del Estado en materia de regulación laboral tiene su correlato, por un lado, en un importante crecimiento económico, y, por el otro, en una mejora de los indicadores sociolaborales. Sin embargo, tanto el desempeño de la economía como del mercado laboral no fue homogéneo durante todo el periodo. En este sentido, existe consenso en reconocer al menos dos fases diferentes dentro del modelo de crecimiento que caracteriza al periodo 2003-2015 (Brown & Pérez, 2016; CIFRA-CTA, 2010a; Fernandez Massi & Giosa Zuazua, 2018; Kessler, 2014; Wainer, 2018). La primera fase -que se puede caracterizar como dinámica- se desarrolla durante el primer quinquenio del kirchnerismo (2003-2008), y se caracteriza por un importante crecimiento económico y una mejora de los indicadores tanto de cantidad como de calidad del empleo; mientras que el segundo subperiodo -de amesetamiento- abarca los años 2008-2015 y se caracteriza por una ralentización tanto del crecimiento económico como de las mejoras en los indicadores socio-laborales.

La política económica del primer periodo apunta primordialmente hacia la preservación de un tipo de cambio real elevado y estable, que vuelve competitivos a los sectores productores de bienes transables, particularmente al sector industrial (Marshall & Perelman, 2013; Wainer, 2018). Esto explica en parte el aumento sostenido de la cantidad de ocupados totales y de reducción de la tasa de desempleo entre los años 2003 y 2007 (Salvia, et al, 2015 y Marshall y Perelman, 2013). Esta mejora en el empleo tiene su correlato en la reactivación de la actividad sindical, de las negociaciones colectivas[89] y en el incremento de la cobertura de la seguridad social contributiva (OIT, 2012). Todo esto lleva a que en algunos estudios se plantee que el nuevo patrón de crecimiento que se adopta revierte el estado de subutilización de la mano de obra que caracteriza a las décadas previas (Panigo y Neffa, 2009). Sin embargo, a partir de 2008 comienzan a expresarse las primeras limitaciones del modelo de crecimiento adoptado vinculadas a una mayor puja distributiva entre capital y trabajo, al aumento de los precios – ligados al precio de

respecto a los no transables, alterando de esta manera la lógica de apropiación del excedente que estuvo vigente en la economía argentina en las últimas décadas.

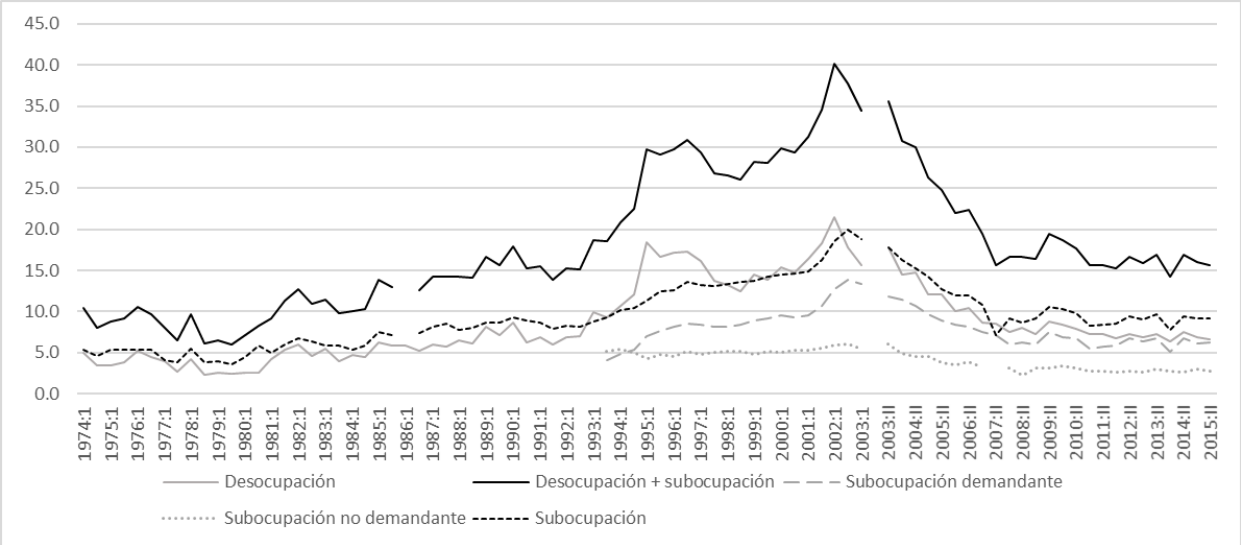
[89] Según datos de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo del MTEySS los convenios y acuerdos colectivos crecieron desde 150 en 2001 a 2038 en 2010. No obstante, también se señala que no existió un avance real en términos de contenidos ya que en la mayoría de los casos la negociación se 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)

los *commodities*- concomitantemente con el impacto de la crisis financiera internacional en la región (Féliz, 2016). Esto redunda en una etapa de relativo estancamiento en la capacidad de la economía para generar nuevos puestos de trabajo, lo que coincide con un menor dinamismo general de la actividad económica[90] (CIFRA, 2011; Damill, Frenkel, & Rapetti, 2014).

Ahora bien, estas mejoras en el mercado de trabajo se aprecian principalmente si se realiza una comparación entre puntas durante todo el periodo 2003-2015; esto se debe a que el punto de partida, el año 2003, presenta los peores indicadores históricos computados en nuestras estadísticas laborales. En este sentido, como se observa en el Gráfico 4, si se estudia un periodo más largo se puede verificar que la mejora experimentada durante los 2000 sólo en algunos casos lograron retrotraer la situación del mercado de trabajo a los valores de inicios de la década del 90. Esto ocurre, por ejemplo, con la tasa de desocupación abierta, que si bien se reduce de manera significativa durante el kirchnerismo, las mejoras experimentadas no logran perforar el piso de los 90, acercándose a los niveles de 1993. Esto también se evidencia si se analiza la evolución de la subocupación -demandante y no demandante-. Es decir, la presión que ejerce la oferta de fuerza de trabajo sobre el mercado laboral hacía finales del periodo de la postconvertibilidad -desocupación más subocupación- se asemeja a aquella que caracteriza a los primeros años de la década de profundización neoliberal. En este sentido, las mejoras experimentadas durante los 2000, lograron revertir parcialmente los efectos de las políticas implementadas durante los 90, pero no los efectos de las políticas flexibilizadoras de más largo plazo. El Gráfico 4 muestra una pendiente positiva durante todo el periodo que abarca los años 1980-2003; está pendiente se revierte a partir del año 2004 y comienza a descender hasta 2008, momento en el que esta tendencia se ameseta. Como se observa, las mejoras de estos indicadores, que se producen en un contexto histórico de fuerte crecimiento económico, logran retrotraer los valores a aquellos de principios de la década del 90, sin alterar los efectos previos sobre el mercado de trabajo. Además, cabe destacar que hacia finales del periodo (2015) los niveles de desocupación más subocupación continúan bastante altos, oscilando entre un 15 y 20% de la PEA.

[90] La ralentización del crecimiento económico puede explicarse, entre otros factores, por los límites estructurales que asumen los países dependientes. Es decir, porque hacia 2008, en un contexto de crisis global, emergen los problemas de restricción externa que limitan la expansión económica (Wainer, 2018).

Gráfico 4. Evolución Tasas de Desocupación y Subocupación demandante y no demandante. Región: Total de Aglomerados Urbanos - Período: 1974-2015.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH - INDEC

Esto mismo ocurre con la evolución de los salarios reales. Por un lado, si se observa el periodo 2003-2015 es notable la mejora que experimenta el poder adquisitivo de la población que trabaja -aunque de manera desigual al interior del universo de asalariados-; con un crecimiento bastante más significativo durante la primera fase del periodo que durante la segunda y con cierto nivel de estancamiento a partir de 2011[91]. Sin embargo, la recuperación del salario real durante el primer periodo apenas logra recomponer el poder adquisitivo erosionado por la crisis de principios de siglo: en 2009 el salario real recién alcanzaba, a partir de un crecimiento significativo, los valores del año 2000 y hacia el final del periodo se encuentra 3 p.p. por debajo del salario real que se verifica para el año 1994 (Pacífico, Jaccoud, Monteforte, & Arakaki, 2011).

Además, como muestran algunos estudios (Salvia et al, 2015) los salarios reales del sector formal e informal evolucionan de modo heterogéneo durante el periodo 2003-2015: hacia 2012 el sector formal había incrementado sus remuneraciones en términos reales en comparación con 1992; sin embargo, las remuneraciones promedio registradas del sector informal eran más bajas

[91] Entre 2003 y 2007 el salario creció a una tasa del 5,28% promedio anual. Entre 2007 y 2011 el mismo lo hizo a una tasa promedio del 3,26% anual; durante 2011 y 2013 el salario real creció a una tasa promedio del 1,6% anual (Pacífico, Jaccoud, Monteforte, & Arakaki, 2011).

que en el inicio de la convertibilidad. En este sentido, se puede señalar que durante la etapa de crecimiento bajo políticas heterodoxas, se registra una persistencia en las brechas salariales entre los distintos sectores de la estructura ocupacional.

El retraso en la recuperación de los salarios reales y el efecto regresivo particular que se genera sobre los trabajadores informales implica que una parte de la población tenga empleo y, no obstante, se encuentre debajo de la línea de pobreza. En este sentido, como señalan Arceo, et al (2008) "ya no se trata sólo de pobreza por desempleo sino que, debido a los bajos niveles salariales, se ha consolidado un núcleo de "empleo de pobreza". Esto sin duda se convierte en un problema importante a tener en cuenta ya que el patrón de crecimiento adoptado sustenta su crecimiento en el consumo doméstico como principal impulsor de la demanda efectiva. Como veremos en los próximos apartados, esto explicará en parte la implementación de políticas de compensación de ingresos para los trabajadores pobres -e informales- como una forma de estimular el consumo y generar un círculo virtuoso de demanda y crecimiento.

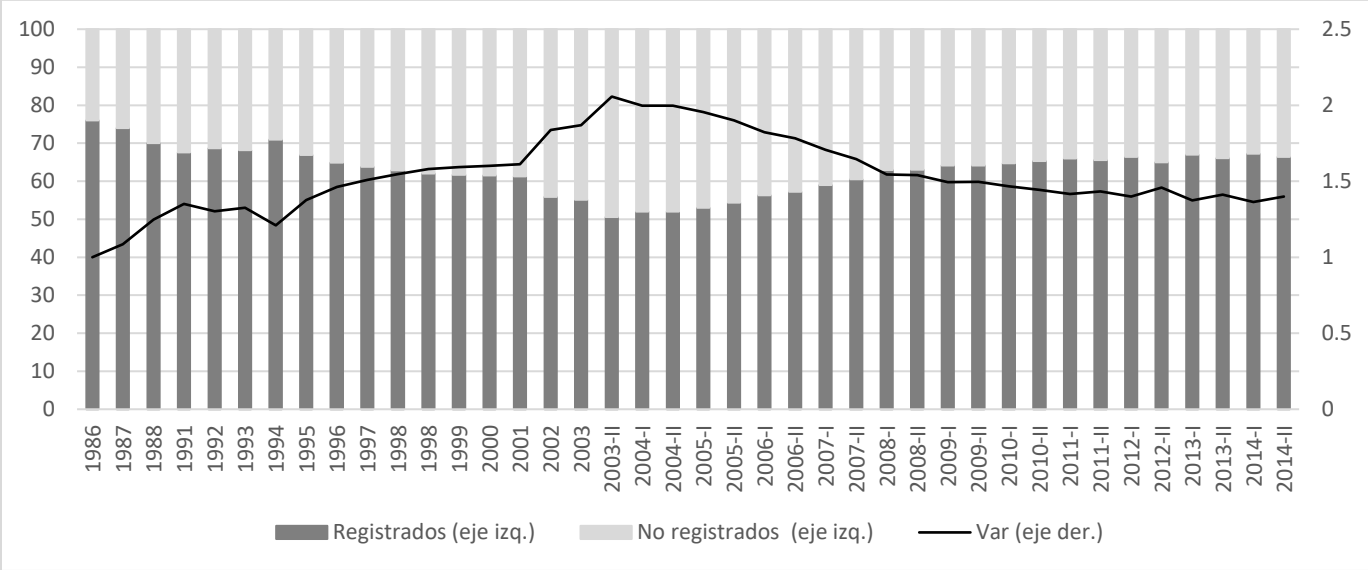
Por su parte, los indicadores de calidad del empleo también muestran una evolución semejante. Como se observa en el Gráfico 5, los valores de personas asalariadas sin derecho a la seguridad social -asalariados no registrados- durante la década del 80 muestra una tendencia creciente pero no supera al 30% del total de asalariados. Este porcentaje crece considerablemente durante la década del 90 y la salida de la convertibilidad deja un saldo que supera el 40% de personas asalariadas en esta condición. Esta cifra muestra una tendencia decreciente durante los años 2000, aunque se mantiene en valores elevados -hacia final del periodo se posiciona alrededor del 34%- y nunca logra volver al piso de principios de los 80. De hecho, a partir de los datos que se presentan, se puede afirmar que el mercado de trabajo argentino "funciona" con alrededor del 35% de las personas asalariadas en situación de no registro, es decir, en empleos de mala calidad. Esto aparece como un rasgo estructural del mercado laboral de difícil reversión incluso en los momentos ascendentes del ciclo, de crecimiento económico con generación de empleo, lo que permite catalogar a esta problemática como un rasgo consolidado de los mercados de trabajo postneoliberales. Cabe destacar, además, que las mujeres se ven sobrerrepresentadas en empleos de estas características -en general las asalariadas no registradas

superan en 1/3 a los varones-[92]. Por su parte, de acuerdo a información de la Encuesta Nacional de Protección Social (ENAPROSS) que realiza el Ministerio de Trabajo, un 41% de los asalariados informales que trabajan en empresas, lo hacen en unidades productivas que se desempeñan en el sector formal de la economía, es decir, por unidades productivas que presuponen capacidad contributiva y mejores condiciones para la formalización de sus trabajadores (Pérez & Barrera, 2018). Como nos muestran estos autores, esto implica que una parte significativa del empleo asalariado no registrado -lo que la OIT luego de 2002 incluye dentro del concepto de empleo informal- es resultado de la evasión de obligaciones laborales de empresas organizadas y articuladas con la economía legal. Como vimos en el capítulo 1, esto puede comprenderse como el resultado de estrategias empresariales de desverticalización y descentralización productiva que permite a las empresas del sector formal -mediante el empleo de fuerza de trabajo no registrado- pagar menos salarios y así aumentar las tasas de ganancia y competir en una economía mundializada.

Como plantean Pérez, Chena y Barrera (2010) la persistencia en las tasas de no registro responden a las características propias de las estrategias de crecimiento de las economías periféricas en general y de la economía argentina en particular post 70. Esto se evidencia al observar que el proceso de recuperación que se experimenta durante los 2000 no logra tampoco socavar las tendencias que se perfilan a partir de la ofensiva neoliberal.

[92] Según datos de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank), para mayor detalle ver anexo metodológico.

Gráfico 5. Proporción de asalariados registrados y no registrados para distintos aglomerados y tasa de variación 1986=100 (1986-2015)[93]



Fuente: elaboración propia a partir de datos de SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)

En resumidas cuentas, lo que se pretende señalar es que, efectivamente, las políticas heterodoxas implementadas a partir del año 2003 junto con una mayor intervención del Estado en materia de regulación laboral han generado importantes mejoras en el mercado de trabajo argentino. En este sentido, se re-inaugura un periodo de crecimiento económico con generación de empleo, algo que rompe con la dinámica experimentada en las décadas previas. Además, si se observa la evolución durante todo el periodo -2003-2015- se evidencia la mejora de todos los indicadores sociolaborales estudiados -desempleo, subempleo, salarios reales, no registro-. Sin embargo, como vimos, las mejoras experimentadas no logran contrarrestar los efectos negativos que generó el patrón de crecimiento adoptado hacia mediados de los 70 y tan solo logran retrotraer la situación a comienzos de la década del 90. Esto implica, que las mejoras experimentadas durante el periodo 2003-2015 -qué como vimos, responden principalmente a la fase dinámica- no logran revertir las tendencias de degradación del mercado de trabajo generadas por la ofensiva neoliberal. La profundidad del problema se complejiza si nos detenemos a observar qué ocurre con la estructura ocupacional, es decir, con los segmentos de trabajadores.

[93] Para más información sobre la construcción de la serie ver anexo metodológico al final de esta tesis.

Como vimos en el capítulo 1, la estructura ocupacional nos permite tener información sobre la segmentación de los mercados de trabajo, que, a su vez, responde y es consecuencia de la heterogeneidad de la estructura productiva: cuanto mayor sea el problema de la heterogeneidad de la estructura productiva, mayor será el problema de la segmentación laboral – es decir, más amplia la brecha entre los distintos estratos de trabajadores-. Como se señaló líneas arriba, Argentina presenta hasta mediados de los años 70 mayores niveles de homogeneidad en su estructura ocupacional con relación al resto de los países de la región. Sin embargo, a partir de la ofensiva neoliberal, comienza a evidenciarse el problema de la segmentación laboral, puntualmente a partir de que las actividades informales comienzan a ganar relevancia en la composición del mercado de trabajo.

En este sentido, algunos estudios (Salvia et al, 2015) realizan un análisis de la estructura ocupacional desde el punto de vista de la inserción sectorial de la fuerza de trabajo -es decir, cómo evolucionan los empleos del sector formal e informal- comparando su dinámica durante la década de 1990 y el periodo 2003-2015. La evidencia empírica recopilada permite sostener que tampoco se observa una transformación significativa de la estructura ocupacional. En este sentido, esta información permite confirmar que existen rigideces económicas que impiden una absorción de los excedentes de fuerza de trabajo -que conformarían una parte del sector informal- generados tanto por la reestructuración productiva como por los cambios demográficos y por las estrategias de supervivencia de los hogares pobres (Salvia et al, 2015). Además, este estudio muestra que durante el periodo 2003-2015 se evidencia un incremento en términos absolutos de las personas que, frente a la imposibilidad de insertarse en los empleos creados dentro del sector más dinámico o formal -que, como vimos, tampoco garantiza *per se* empleos de buena calidad ya que una importante porción de este empleo es no registrado-, deben reproducir su vida a partir de empleos de subsistencia. Es decir que, aún en un contexto de fuerte expansión económica como ocurre durante los 2000 con generación de empleo en el sector formal, el mercado de trabajo argentino muestra importantes dificultades para absorber a un conjunto creciente de personas con problemas de empleo.

Otro análisis realizado por Giosa y Fernandez Massi (2018) permite observar qué ocurre al interior del sector informal, dando cuenta de cómo evolucionan dos subsectores: el micro-productivo (integrado a las grandes empresas mediante estrategias de subcontratación) y el

micro-de subsistencia -integrado por aquellas unidades productivas de subsistencia generadas en el marco de estrategias familiares de reproducción frente al problema de subutilización de fuerza de trabajo del sector más dinámico-[94]. Este análisis constata que estos dos segmentos presentan una evolución prácticamente invariable durante el periodo en que se realiza el estudio (2004-2013), es decir, sin cambios o modificaciones significativas durante todo el periodo de crecimiento. Lo que interesa señalar a partir de los datos que presentan estas autoras es que, efectivamente, el crecimiento económico experimentado durante los 2000 no logra alterar de manera significativa la estructura ocupacional[95]. Si se observa esta misma información pero en términos absolutos, se destaca que el segmento micro de subsistencia crece un 12,4% durante todo el periodo. Además, presenta menores niveles de rotación, lo que debe interpretarse como una característica negativa, ya que habla de las barreras a la salida de aquellas personas que trabajan en actividades de subsistencia como estrategia de reproducción (Fernandez Massi & Giosa Zuazua, 2018). Esto constata aquello que señalaba la literatura latinoamericana sobre sector informal que se abordó en el capítulo 1 de esta tesis: la dificultad para un amplio conjunto de la fuerza de trabajo de insertarse en empleos de calidad y que debe refugiarse como estrategia de supervivencia en actividades económicas de subsistencia; y, que a su vez, esto no logra revertirse incluso en los momentos de importante crecimiento económico con generación de empleo lo que permite clasificar esta problemática como estructural.

A partir del análisis de diferentes estudios que abordan el mercado de trabajo argentino y de la evidencia empírica que se presenta en este apartado, se puede definir que la degradación del mercado laboral está dado por un incremento de la subutilización de fuerza de trabajo -lo que redunda en un aumento de las tasas de desocupación y subocupación durante el periodo 1974-2001- que en periodos de fuerte crecimiento económico no se logran retrotraer y que continúan hacia 2015 representando un porcentaje significativo de la población; un proceso de heterogeneización de la estructura ocupacional con un incremento en términos absolutos -

[94] Para un análisis más detallado de cómo están conformadas las categorías ver Giosa Zuazua y Fernández Massi (2018).

[95] Este estudio muestra que la tasa de desocupación durante el periodo se explica por la generación de empleos en el segmento grande/mediano -es decir, por las unidades productivas que conforman en sector formal-. Esto ocurre concomitantemente a una reducción del empleo en el sector público.

durante los 2000- de personas que realizan actividades de subsistencia -dentro del sector informal- como estrategia de reproducción de la vida y la imposibilidad de revertir esta tendencia en términos relativos; y, finalmente, la consolidación de alrededor de un tercio de empleo no registrado dentro del empleo asalariado con fuerte presencia en el sector formal, lo que redunda en la erosión de los salarios reales para el conjunto de la población que vive del trabajo.

En este sentido, se puede sostener que el proceso de heterogeneización del mercado de trabajo que se inaugura con la dictadura militar en 1976 y se profundiza durante la década de los 90 se presenta consolidado y de difícil reversión. Esto se evidencia ya que esta problemática no se logra revertir incluso en un contexto de crecimiento económico con generación de empleo. En este marco, en esta tesis se sostiene que los cambios en materia institucional y del régimen regulatorio del empleo es importante aunque resulta insuficiente para asegurar condiciones de desarrollo económico y social durante un ciclo de crecimiento. Si bien se comprende su relevancia en la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo y en la calidad de los empleos que se crean, éstas no logran generar una bifurcación en el grado de heterogeneidad existente en la estructura económico-ocupacional. Esto implica, reconocer que no son "asignaturas pendientes" (Felder, 2012) ni "una anomalía del sistema" (Sassen, 2003), sino rasgos propios del periodo que nos ocupa, el de los mercados de trabajo postneoliberales. La preocupación radica en la difícil reversión de estas problemáticas incluso en los periodos de crecimiento económico; en este sentido, surge la necesidad de recurrir a otras estrategias de regulación de la fuerza de trabajo y de distribución del bienestar que permita garantizar la reproducción de la vida de las personas que viven del trabajo y así canalizar el conflicto social que se deriva de la degradación de las condiciones de vida de un conjunto importante de la población, al tiempo que se los integra a círculos de consumo doméstico, eje central del modelo de crecimiento económico que se promueve durante el kirchnerismo. Como vimos en el capítulo 2 de esta tesis, la política social se constituye como una herramienta fundamental del Estado en esta materia. Bajo esta hipótesis analizaré a continuación qué forma adopta durante estos años la matriz socio-asistencial argentina.

4.2. La matriz socio-asistencial argentina 1990-2015: ¿de la emergencia de los PTMC hacia su consolidación?

Como se señaló en la introducción, este capítulo se pregunta, a la luz de los rasgos que asume los mercados de trabajo, por los cambios en *la intervención del Estado en materia de protección social* durante la década del 90 y los 2000. Este interrogante será abordado a partir de comprender que la degradación de los mercados de trabajo, analizada precedentemente, junto a la consolidación de los problemas del empleo y la pobreza y el incremento incesante de la conflictividad a través de los movimientos de desocupados en un contexto de fuerte impugnación social hacia el neoliberalismo. Al sostener en esta tesis que las políticas sociales son consideradas una herramienta del Estado para canalizar la conflictividad y restituir la hegemonía es de esperar que concomitantemente a la consolidación de los problemas de empleo se genere una expansión de las intervenciones del Estado en materia de protección social, pese a la mejora que se evidencia en los indicadores sociolaborales a partir de 2003. Para abordar esta hipótesis, se estudiará la matriz socio-asistencial argentina desde la emergencia de los primeros PTMC a mediados de los 90 hasta 2015. El análisis se realizará en función del primer nivel de análisis que se identificó en el capítulo 2 para el estudio teórico de los distintos sistemas de protección social implementados en occidente desde mediados del S. XX hasta nuestros días. Como vimos oportunamente, para indagar en este primer nivel de análisis, es decir, sobre *la intervención del Estado en materia de protección social,* se estudiará *la forma en que se comprende a la protección social en relación con el crecimiento y el desarrollo* durante la convertibilidad y la postconvertibilidad (2003-2015) -dando cuenta de cómo se comprende la forma de garantizar el bienestar y al gasto social en cada caso- y, *el tipo de contrato social que cada sistema de protección social establece*. Si bien, el estudio se realizará sobre ambos periodos de análisis, me concentraré en mayor medida sobre el segundo; objetivo central de análisis en esta tesis.

4.2.1. La década del 90 como escenario de surgimiento de la política asistencial argentina

La década del 90 se constituye en Argentina en el escenario de una creciente efervescencia social. En un contexto de degradación en las condiciones de vida de la población y de agudización de los problemas del empleo y de pobreza, la conflictividad social asciende

motorizada por las organizaciones de desocupados en todo el país. La desocupación se convierte paulatinamente en un potente terreno para la lucha y la disputa en oposición al modelo neoliberal que se profundiza (Manzano, 2016; Perelmiter, 2012).

En este contexto se inaugura una nueva etapa en *intervención del Estado en materia de protección social*. Mientras los dispositivos de protección social asociados a la condición salarial se deterioran o privatizan, los programas sociales asistenciales se desplazan de los márgenes al centro de la política social y permiten garantizar umbrales mínimos de subsistencia para los grupos más desfavorecidos (Perelmiter, 2012). Es en este marco que el gobierno argentino en sus diferentes escalas comienza a implementar distintos PTMC. Como vimos en el capítulo 3, esto ocurre en el contexto regional de implementación de las reformas estructurales de primera generación impulsadas por el Consenso de Washington en donde se incluye el fomento a la ejecución PTMC como estrategia de reducción de la pobreza y canalización del conflicto social. Estos programas comienzan a implementarse en Argentina en un contexto que el mismo gobierno caracteriza como "de emergencia laboral". Al igual que los dispositivos que se implementan a nivel regional, durante esta década estos se motorizan y financian por los organismos multilaterales de crédito. Además, su ejecución se produce en un marco de reestructuración del gasto social bajo el argumento de la ineficiencia del Estado en su capacidad para atender a los sectores más pobres (Ezcurra, 1998; Isuani, 2012).

En el plano institucional, uno de los ejes centrales de la matriz socio-asistencial argentina durante estos años es la Ley Nacional de Empleo de 1991. Esta Ley se plantea como objetivo central "mejorar la situación socioeconómica de la población" a partir de "hacer operativo el derecho constitucional a trabajar" y para esto, articula una serie de medidas tendientes a la flexibilización del mercado laboral -con el objetivo, bajo una óptica ortodoxa, de estimular así la generación de empleo-, con herramientas de regulación y contención de los excedentes de fuerza de trabajo que este proceso generaría. Con relación a esto último, a partir de esta Ley se instaura, por un lado, el seguro por desempleo de base contributiva para los trabajadores asalariados registrados; y, por el otro, se constituye el marco jurídico de la mayoría de los programas sociales y de empleo que se implementarán a partir de su sanción.

En lo que respecta al seguro por desempleo, su carácter contributivo en un contexto de incremento del empleo no registrado redunda en un limitado acceso a la prestación. Esto se debe

a que solo pueden cobrar el beneficio aquellas personas con trabajos asalariados registrados y que, por tanto, aporten al Fondo Nacional de Desempleo. Como vimos líneas arriba, las altas tasas de no registro que caracterizan al mercado de trabajo argentino post 70 implican que un conjunto pequeño de la población ocupada pueda tener acceso a esta prestación excluyendo a un importante contingente de desocupados, lo que sin duda impacta en la expansión del sector informal de subsistencia -como efecto refugio-. De hecho, según datos de Cárcar (2006) la cobertura del seguro por desempleo logró beneficiar tan solo a alrededor del 5.2%[96] del total de desocupados y se caracterizó, además, por entregar beneficios de baja cuantía.

Por su parte, en relación al marco jurídico para la implementación de distintos programas sociales y de empleo tendientes a actuar sobre "la emergencia laboral", esta ley habilita al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante, Ministerio de Trabajo) a participar en la elaboración de políticas, convirtiéndolo en el ámbito institucional que encauza el diseño y la ejecución de los distintos programas. De esta manera, se le otorga un lugar central a los trabajadores desocupados como destinatarios de la reforma. Esto último resulta sumamente relevante para el objetivo que este capítulo se propone, ya que el Estado nacional mediante esta Ley sienta las bases para la regulación de los excedentes de fuerza de trabajo a partir de definir el marco regulatorio sobre el que se configura la matriz socio-asistencial argentina. Como muestra Cárcar (2006) de sus 160 artículos -incluyendo los de forma- sólo 25 -un 15%- reúnen disposiciones dirigidas a los trabajadores en actividad -como los premios y castigos destinados a regularizar el empleo no registrado, el restablecimiento de un tope a la indemnización por despido, la creación del Consejo que determinaría el salario mínimo, vital y móvil, entre otras-. El resto, consisten en medidas, incentivos y delineamientos de programas destinados a los trabajadores desempleados, lo que les otorga un lugar prioritario como destinatarios de la Ley.

Esto muestra como el Estado, en un contexto en el que se propone la profundización de las reformas estructurales vía un incremento en la desregulación y flexibilización de los mercados laborales, se ocupa concomitantemente de sentar las bases para la regulación de los excedentes de oferta que este proceso generaría -a partir de establecer las áreas de captación de las que nos habla Offe (1990)- y poder así, contener y canalizar el consecuente incremento de la

[96] Promedio simple de la cobertura anual 1992-2000; datos de Cárcar (2006).

conflictividad social. De este modo, en los términos planteados por Offe (1990) a partir de la implementación de políticas sociales se estarían abordando dos problemas irreconciliables: el de la integración social -vinculado a la regulación de los excedentes de fuerza de trabajo que quedarán excluidos en un contexto de ajuste estructural- y el de integración sistémica -en tanto se busca canalizar la conflictividad social-.

Por su parte, en 1994 se crea la Secretaría de Desarrollo Social se constituye en un espacio institucional importante desde el que se promocionan diferentes PTMC. Desde este organismo, que depende directamente de la Presidencia de la Nación, se diseñan e implementan distintos programas focalizados. Esta secretaría adquiere notoriedad a partir del año 1995, momento en el que se produce la primera caída del ciclo de expansión económica que se inaugura con la convertibilidad en 1991 y el consecuente empeoramiento de los indicadores sociolaborales -recordemos que hacia 1995 la tasa de desocupación y subocupación alcanza al 30% de la PEA-. En diciembre de 1999, en un contexto álgido en cuanto a recesión económica y conflictividad social, ésta adquiere el estatus de Ministerio de Desarrollo Social a partir de la Ley 25.233. Esto implica dotar al organismo de una centralidad que no puede interpretarse de manera escindida de lo que ocurre en el plano social.

En lo que respecta a los dispositivos implementados, como demuestran diversos trabajos (Brown, 2016; Cárcar, 2006; Golbert, 1997; Neffa & Brown, 2011), la matriz socio-asistencial de los años 90[97] se caracteriza 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 la siguiente tabla, 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 tiempo total de ejecución fue de 3 años, con excepción del PARP-Proyecto Joven que tiene una duración mayor (7 años). Por su parte, también es remarcable que durante este periodo, se ejecutan una gran cantidad de dispositivos distintos y de características muy similares lo que permite identificar su carácter contingente. En lo que respecta a la ejecución presupuestaria, como se muestra más adelante en este trabajo (ver Gráfico 8) los recursos que se asignan fueron reducidos

[97] El análisis de las características de los dispositivos implementados durante el periodo 1989-2000 se realizó a partir de los datos recopilados y presentados en Neffa y Brown (2011a).

aunque crecientes y en la mayoría de los casos complementados por préstamos que otorgan los organismos financieros de crédito: el BM, el BID y la OIT. Esto redunda también en una cobertura baja pero ascendente.

Tabla 1. Programas implementados durante la década del 90 según duración en el tiempo.

Programa	**1993**	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**1999**
Programa Intensivo de Trabajo - PIT								
Programa interinstitucional de interés social								
Programa de empleo de interés social								
Programa coparticipado								
Programa de asistencia solidaria								
Programa nacional de pasantías para la reconversión								
Programa de promoción de empleo privado - PEP y PEP-PyME								
Programa de entrenamiento ocupacional								
Talleres Ocupacionales								
Capacitación Ocupacional								
ASISTIR								
Programa de apoyo a la reconversión productiva - Proyecto Imagen								
Programa de apoyo a la reconversión productiva - Proyecto Microempresas								
Programa de apoyo a la reconversión productiva - Proyecto Joven								
Aprender								
Apoyo a la Reconversión de la Esquila								
Forestar								
Emprender								
Desarrollo del Empleo Local 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)

El Programa Intensivo de Trabajo es el primer PTMC que se implementa a nivel nacional con el objetivo de fomentar la inserción laboral de trabajadores desocupados de larga duración, priorizando entre sus perceptores a jefes de hogar con cargas de familia. Este programa, como la mayoría de los implementados durante esta década, se ejecuta por un periodo temporal

acotado -de tres años- y fue sustituido, a partir de 1995, por el Programa Trabajar[98] -de similares características, aunque de mayor envergadura-. Este programa se renueva anualmente a partir de ejecutar diferentes versiones: I, II y III hasta 2001 y termina de decantar, hacia el año 2002, en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (volveré sobre este dispositivo más adelante). Lo que interesa destacar es que hacia 1993, cuando la tasa de desocupación y subocupación superan, como vimos, al 15% de la PEA, desde el gobierno nacional se implementa el primer PTMC. Este programa fue de baja cobertura, pero a medida que los problemas de empleo y la conflictividad social aumentan, los programas sucesores comienzan a ganar participación. En este sentido, el PIT llega a comprender alrededor de 70 mil perceptores en 1994, mientras que el Programa Trabajar supera en 1997 los 330 mil y el Programa Jefes y Jefas alcanza los 2 millones y medio de beneficiarios en 2002[99]. Por su parte, como se desprende la tabla antes expuesta a medida que se profundizan los problemas de empleo se ejecuta una mayor cantidad de programas. De hecho, el pico máximo de cantidad de programas ejecutados es en 1995, el primer año de brusco descenso del PIB de la década en donde la tasa de desocupación y subocupación superan al 30% de la PEA. Algo a destacar es que si bien, hacia finales del período no se ejecutan tantos programas como sería de esperar en función de los indicadores sociolaborales y de la conflictividad social ascendente, aquellos que se ejecutan son de mayor cobertura y presupuesto; esto vinculado al financiamiento externo -principalmente por Banco Mundial y del BID-.

En síntesis, la matriz socio-asistencial que se configura durante esta década de profundización neoliberal adopta rasgos que fueron definidos en el capítulo 2 de esta tesis como

[98] El Programa Trabajar se implementa en 1996 con el objetivo de generar empleo transitorio en proyectos comunitarios orientados a satisfacer necesidades socialmente relevantes de la población con menores recursos. Para ser beneficiario, la persona debía estar desocupada y ubicarse por debajo de la línea de pobreza. Su relevancia presupuestaria y de cobertura en términos relativos con el resto de los programas lo posiciona como uno de los más relevantes implementados durante todo el periodo. En 1997, con el objetivo de mejorar el alcance de las acciones se realizaron modificaciones de diseño, resultando el Trabajar II. Para esta etapa se contó con el financiamiento del Banco Mundial, lo que puede comprenderse como parte de la nueva fase de políticas sociales que este organismo promueve a partir del Informe sobre el Desarrollo Mundial titulado "El Estado en un mundo en transformación" que se analizó en el capítulo anterior. En 1998 nuevamente se amplía el programa surgiendo el Trabajar III. La opción por este programa radica precisamente en su persistencia por un largo tiempo, considerando que se inicia en 1996 y finaliza a mediados del 2001, siendo antecesor del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

[99] Para más información sobre estos datos, ver anexo metodológico al final de esta tesis.

parte de la *perspectiva liberal-residual*. A su vez, como se señaló oportunamente, este enfoque se convierte en el referente teórico del *paradigma de activación*. Esto se cristaliza en el carácter suplementario que adoptan los programas implementados, especialmente hasta la segunda fase recesiva que comienza en 1998. Bajo las premisas del disciplinamiento fiscal y de la consolidación de los mercados, las políticas sociales vía reestructuración del gasto social comenzaron a articularse bajo los criterios de privatización -la principal fuente de financiamiento fue externa mediante préstamos de los organismos multilaterales de crédito-; descentralización -traslado de responsabilidades y tareas a unidades estatales subnacionales, ONG´s y empresas privadas-; subsidiaridad -mediante la participación de organizaciones de la sociedad civil en la aplicación, implementación, evaluación de los programas sociales- y focalización -políticas destinadas a una selección de las categorías de destinatarios definidas a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza y riesgo- (Andrenacci & Falappa, 2009; Ezcurra, 1998; Filgueira, 1997; Grassi, 2003; Lo Vuolo & Barbeito, 1993; Perelmiter, 2012; Vilas, 1997). A su vez, su carácter contingente y residual implica la actuación del Estado frente a las fallas coyunturales del mercado, lo que se evidencia en la corta duración de los programas -en la mayoría de los casos la permanencia de los perceptores podía oscilar entre los 6 y 12 meses-, su renovación anual y la implementación simultánea de muchos programas similares que da cuenta de la falta de institucionalización de las políticas sociales. Por su parte, la población objetivo de los dispositivos implementados eran aquellas personas que los sistemas de protección social contributivos no alcanzan. Acorde a los fundamentos de la perspectiva liberal residual, la política social durante estos años se presenta como un conjunto de programas compensatorios de corto plazo y alcance sintomático; limitados a proveer un alivio momentáneo a la pobreza, caracterizada como transitoria y peligrosa frente a la creciente conflictividad.

En lo que respecta al *tipo de contrato social* que establecen los dispositivos implementados -segunda dimensión de este primer nivel de análisis-, la exigencia de contraprestaciones en todos los programas cristaliza la lógica contractual que se instaura con el *paradigma de activación* y que se fomenta, en América Latina, a partir de la recomendación y financiación de las instituciones financieras internacionales en el marco de la primera generación de reformas estructurales.

En función de sus objetivos y de las contraprestaciones exigidas, los programas pueden agruparse alrededor de dos tipos: por un lado, aquellos programas de generación directa de

empleo transitorio en ONGs, entidades de bien público, oficinas provinciales y municipales en las áreas de educación y salud; por el otro, programas tendientes a aumentar la empleabilidad de los perceptores a partir de acciones de capacitación y/o formación profesional[100]. Es decir, el tipo de programas que se implementan refieren a aquellos dispositivos que en el capítulo 3 agrupé bajo la categoría de *PTMC con contraprestación laboral*.

Como muestran algunos autores (Salvia, 2002) los objetivos de las políticas y el diagnóstico sobre los problemas de desempleo y pobreza al que ellas suscriben se definen de diferentes formas, conforme lo demandaran las circunstancias políticas y económicas o el financiamiento externo. En este sentido, se pueden reconocer dos momentos teniendo en cuenta los objetivos de los distintos programas. En el primero de ellos, que comienza en 1993/4 hasta 1997, donde la mayoría de los programas tienen como objetivo generar ocupación transitoria para trabajadores desocupados a partir de trabajo comunitario y social. Durante una segunda etapa (1998-2000), el objetivo central es aumentar la empleabilidad de las personas desocupadas a partir de su participación en cursos de capacitación laboral y formación profesional. Sin embargo, se pueden observar programas de ambos objetivos que coexisten temporalmente. En resumen, la totalidad de los rasgos aquí expuestos permiten mostrar su concordancia con las características de los programas sociales impulsados a nivel regional en el marco de las reformas estructurales de primera generación que se analizaron en el capítulo anterior.

Como se mostró líneas arriba, a medida que los años pasan los efectos de las políticas macroeconómicas adoptadas redundaron en un empeoramiento consistente de los indicadores socio-laborales. En un contexto de conflictividad social ascendente y de fuerte impugnación a las políticas neoliberales por un conjunto creciente de la población, el Estado interviene ampliando las vacantes de los programas de empleo transitorio (Fernández Álvarez & Manzano, 2007). Uno de los principales destinatarios son las agrupaciones piqueteras -protagonistas en la resistencia al neoliberalismo- quienes se distribuyen entre los desocupados organizados las

[100] Se podría definir una tercera línea de intervención: los programas de incentivo a la generación de empleo privado vía reducción de cargas patronales. Como estos programas no responden directamente a la categoría de PTMC no fueron incorporados al análisis.

distintas asignaciones que otorgaba el Estado[101]. Estas organizaciones crecen a la luz de la gestión de mayores recursos estatales y de organizar a las personas desocupadas a partir de incidir en su vida cotidiana coordinando actividades productivas y comunitarias; y alcanzan un vigoroso número de participantes con fuerte participación femenina hacia finales de la década del ´90 y principios de los años 2000 (Fernández Álvarez & Manzano, 2007; Manzano, 2016). En resumidas cuentas el movimiento de desocupados torna a esas políticas en objeto de demanda colectiva en donde miembros del movimiento de desocupados luchan para incorporar a miles de familias en este tipo de programas de transferencia condicionada de ingresos (Manzano, 2016) lo que implica la ampliación paulatina de su cobertura -a partir, entre otros programas, de las sucesivas versiones del Programa Trabajar-. Cabe destacar que la ampliación de la cobertura de este programa se produce a partir de su financiamiento por el Banco Mundial, lo que debe comprenderse -en función de lo que se plantea en el capítulo 3- como parte de la resignificación de la intervención del Estado que este organismo comienza a promover hacia 1997 cuando señala que "el Estado tiene un importante rol que jugar en el desarrollo económico y social (…) [y que] se necesita un Estado efectivo y no un Estado mínimo" (BM, 1997:1) lo que inaugura una nueva fase en las políticas sociales de la región en el marco de la segunda generación de reformas estructurales.

Luego del colapso de 2001-2002, el gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2002-2003) enfrenta la intensificación del ciclo de movilización piquetera con la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en adelante, Programa Jefes y Jefas) destinado a jefes y jefas de hogar con hijos de hasta 18 años -o discapacitados de cualquier edad-, desocupados y que residan en forma permanente en el país (Decreto 565/2002). Asimismo, el programa extiende su cobertura a desocupados jóvenes y a mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional. Este programa supone un cambio fundamental en la lógica que habían seguido las políticas sociales en Argentina durante los noventa: de múltiples programas focalizados se pasa a un programa de amplia cobertura y reducida condicionalidad;

[101] Si bien no es objeto de análisis en esta tesis, cabe señalar que estas políticas implementadas, es decir, los PTMC, también tuvieron efectos profundos sobre las características de los movimientos sociales que se formaron durante los gobiernos neoliberales. Para profundizar sobre esto, ver Manzano (2016).

se implementa en Argentina el primer programa autofocalizado que sobrepasa los 2 millones de personas perceptoras durante el año 2003. Este dispositivo puede comprenderse como un hito dentro de la política social ya que por su masividad y autofocalización inaugura la implementación de dispositivos que responden a las políticas sociales enmarcadas en la segunda generación de reformas estructurales analizadas en el capítulo anterior; esto implica un nuevo viraje en la matriz socio-asistencial argentina, que, como se mencionó líneas arriba ya se venía gestando desde la ampliación del Programa Trabajar en 1997. Por su parte, las organizaciones piqueteras junto a los municipios y organizaciones no gubernamentales tienen un rol importante en la administración local de este plan, lo que genera un afluente de recursos que, en un círculo virtuoso, consolida su capacidad de crecimiento y movilización (Freytes Frey & Cross, 2007; Garay, 2007; Perelmiter, 2012).

En síntesis, durante esta década de profundización neoliberal, la matriz socio-asistencial se configura a partir de dos procesos que forman parte del mismo fenómeno: por un lado, la ofensiva del capital sobre el trabajo, lo que implica la degradación de las condiciones de vida de vastos sectores sociales; y, por el otro, el crecimiento de la resistencia a partir de la organización de las personas desocupadas en movimientos sociales aglutinados sobre la impugnación al neoliberalismo y sus implicancias. Todo esto remarca, como se señaló en el capítulo 2, la imposibilidad de pensar al Estado de manera aislada, por un lado, a lo que ocurre con los movimientos sociales y a la conflictividad social; y, por el otro, a las dinámicas de acumulación, por el otro. El Estado se reconfigura a partir de la acción de los movimientos sociales a la vez que los movimientos son modelados por sus vínculos con el Estado (Manzano, 2016). Por su parte, atender a estas problemáticas implica también el reconocimiento gubernamental de la necesidad de recrear las condiciones económicas y políticas necesarias para la acumulación de capital (Felder, 2012).

4.2.2. La matriz socio-asistencial de Argentina durante el kirchnerismo

La matriz socio-asistencial kirchnerista se configura a partir de la necesidad del Estado de reconstruir su legitimidad política post-crisis de 2001 y generar un nuevo "pacto social" para el

cual, como vimos, se otorgan consesiones a los sectores pauperizados (Piva, 2015)[102]; entre ellas, cabe destacar como antecedente la ejecución del Programa Jefes y Jefas en 2002. Comienza, concomitantemete a lo que ocurre en otros países de la región, a señalarse la creciente importancia de la "presencia" del Estado en la vida económica y social cuya centralidad permitiría dar respuesta a los crecientes problemas de empleo y pobreza (Brown, 2016; Tarassiouk, 2007).

En este sentido, y en lo que respecta a la forma en que se construye discursivamente la *intervención del Estado en materia de protección social*, se puede señalar que durante la postconvertibilidad (2003-2015) se hace un importante énfasis sobre la recuperación de la centralidad del Estado en materia de protección social, 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 caracteriza durante esta nueva etapa 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)

De este modo, la idea de un Estado presente se construye a partir de cuestionar el papel que asumió el Estado neoliberal, acusado de otorgarle a las políticas sociales un lugar residual a través de la asistencia de última instancia. El gobierno kirchnerista plantea que la política social menemista estuvo condicionada por los "imperativos fiscales (…) y los parámetros para acceder a las líneas crediticias de los organismos internacionales" con "una visión "residual" de que a la política social le corresponde actuar allí donde el mercado no llega (MDS, 2004).

---

[102] Como señalan algunos autores (Grassi, 2012; Piva, 2015) la restauración de la legitimidad política del Estado y la construcción de un nuevo pacto social constó de una serie de políticas destinadas a los trabajadores asalariados registrados -la recuperación de los marcos regulatorios, políticas de ingresos y de empleo, negociación colectiva, administración de conflictos, inspección de las condiciones de trabajo, protección social- y la promoción de distintos programas sociales -de autoempleo o estímulo a la capacitación y formación profesional- para los sectores más vulnerables. Esto puede explicarse por la creciente segmentación del mercado de trabajo argentino, producto del neoliberalismo.

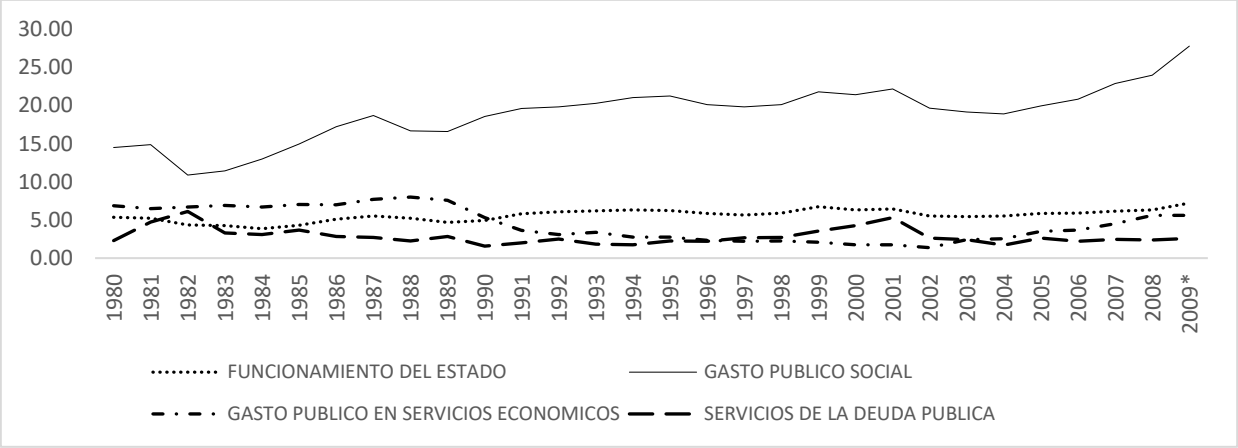
A partir de esta diferenciación sobre la forma de intervención del Estado en materia de protección social entre un periodo y otro, comienzan a construirse discursivamente hacia una forma *positiva* de comprender el gasto social y la redistribución secundaria del ingreso hacia los sectores "más postergados". Por su parte, se enfatiza sobre la "necesidad de articular la política social con la política económica" en donde la ejecución presupuestaria hacia la implementación de PTMC ya no se considera un "gasto" sino, una inversión (MDS, 2007).

Sin embargo, se estudia la evolución del gasto social en el mediano plazo, se observa que pese a que recién durante el kirchnerismo se presenta a este hecho discursivamente como positivo, desde 1980 el gasto en esta materia no para de crecer. De hecho, si se observa el Gráfico 6, se constara que durante los 2000 se acelera la tendencia que se evidencia desde 1980: si se compara entre puntas, el gasto público social crece entre 1980-1990 un 27%, entre 1990-2000 un 15% y entre 2000 y 2009 -último dato disponible- un 30%[103].

Esto implica relativizar la idea que se promueve desde el discurso gubernamental de que imperó durante la década del 90 un estado "chico y ausente". Esto implica comprender, como señala Oszlak (1994) que el proceso fue de refuncionalización del gasto y que lejos de achicarse, el Estado durante la década de profundización neoliberal mantuvo una tendencia ascendente en materia de asistencia y políticas sociales.

[103] Es importante señalar que a partir de 2009, con el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo -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 pude corroborarse.

Gráfico 6. 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.

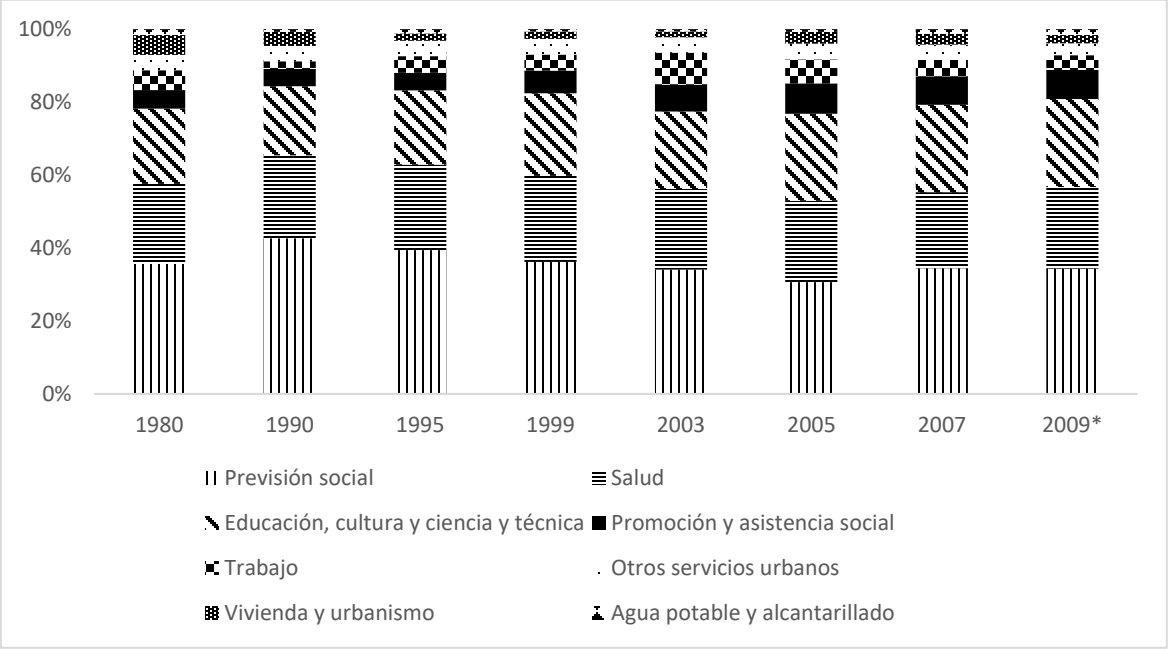
Fuente: elaboración propia en base a la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Si bien el gasto público social del gobierno kirchnerista duplica al de los años 90, cabe destacar que al analizar su composición, se observa que los componentes de previsión social, salud y educación, cultura y ciencia y técnica explican durante todo el período (1980-2009) alrededor del 80% del mismo, mientras que, el componente promoción y asistencia social logra explicar, en promedio, al 7% (ver Gráfico 7)

). 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. Sin embargo, como muestran las variaciones, este componente muestra un crecimiento en su participación con el transcurso de los años[104].

[104] Según los datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica, el gasto en Promoción y asistencia social representa un 5% en 1980, 1990 y 1995, un 6% en 1999, un 7% en 2003 y un 8% en 2005, 2007 y 2009 del Gasto Público Social. Para más información ver anexo metodológico.

Gráfico 7. Composición del Gasto Público Social según función/finalidad del gasto en % para años seleccionados.

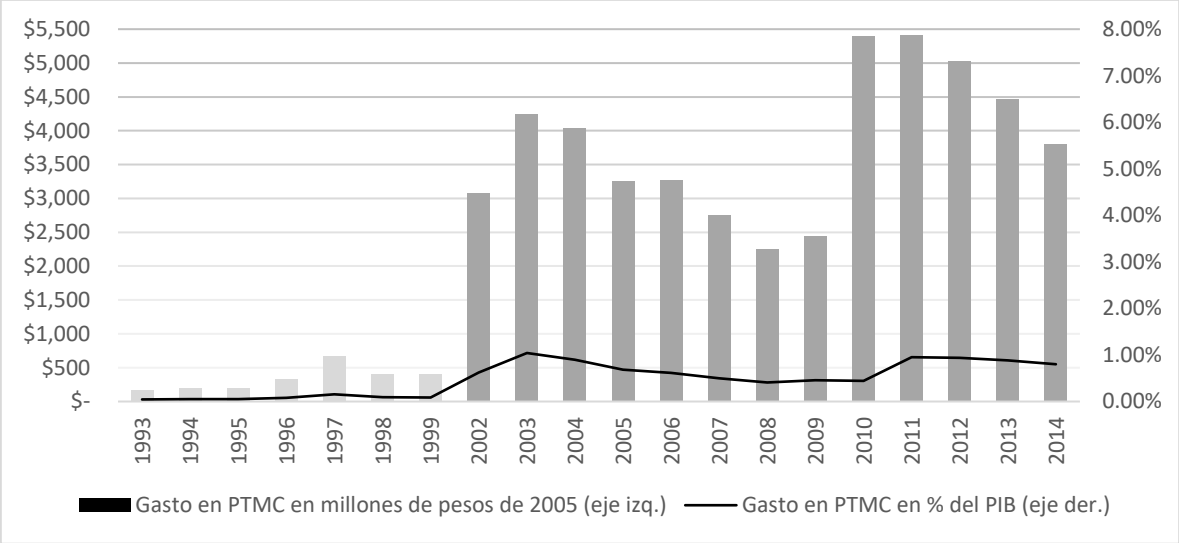


(*) El dato de 2009 -último dato disponible de la serie- se construye sobre cifras provisionales.

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

Ahora bien, si se analiza estrictamente la evolución del gasto en PTMC durante la década del 90 y el kirchnerismo (ver Gráfico 8) se puede observar un cambio de tenencia más significativo entre una década y otra, especialmente en lo que refiere al indicador de gasto en precios constantes: el gasto en PTMC se incrementa de manera significativa durante el kirchnerismo. Sin embargo, si se observa el gasto en porcentaje del PIB, se evidencia que la inversión en PTMC, aunque crece durante los 2000, continúa sin representar un porcentaje significativo del PIB (volveré sobre esto último más adelante).

Gráfico 8. Gasto en PTMC en precios constantes de 2005 y porcentaje del PIB para los periodos 1993-1999 y 2002-2014.



Fuente: elaboración propia en base a Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011c y Rendiciones Nacionales de Gasto – MDS y ANSeS. Para más información sobre su construcción ver anexo metodológico.

Además, de este gráfico se desprende que durante los 2000 hubo también dos tendencias distintas en materia de gasto en PTMC que, como veremos más adelante, se vinculan a las dos fases de la política social que se condicen, a su vez, con aquellas que caracterizan al modelo de crecimiento del kirchnerismo. La primera de ellas abarca los años 2003-2008 -fase dinámica- y se caracteriza por una tendencia decreciente en materia de gasto; la segunda, comienza en el año 2009 y se extiende hasta el 2015 -fase de estancamiento-, reinaugurando otra etapa de crecimiento del gasto en PTMC. Esto puede explicarse ya que, a medida que nos alejamos de la crisis, en el marco de una importante recuperación económica con generación de empleo y de la reconstitución de la legitimidad política con el nuevo gobierno, la conflictividad social se reduce -aunque continua presente- y esto redunda en la desarticulación del Programa Jefes y Jefas que significó una gran ejecución presupuestaria y la derivación de sus perceptores a programas focalizados de menor cobertura. Esto ocurre en un contexto en donde el gobierno nacional busca reconstituir lógicas de acumulación de poder político a partir de desarticular y controlar aquellos movimientos que surgen hacia finales de los 90 en un contexto de fuerte impugnación al neoliberalismo. Para esto, varias de las organizaciones piqueteras son integradas a la coalición

de gobierno liderado por Néstor Kirchner[105] (Perelmiter, 2012) y otras -aquellas que forman parte de los movimientos opositores- encuentran mayores dificultades para acceder a los subsidios por lo que se repliegan hacia la consolidación de sus espacios territoriales y la articulación entre organizaciones afines (Ciolli, 2017). Para esto, fue importante y necesaria la desarticulación de este programa y la promoción de otros dispositivos más focalizados que permitan la actuación gubernamental en el territorio.

Sin embargo, a partir de 2008, la desaceleración de la economía y la emergencia de nuevos conflictos sociales implican una nueva ampliación de la política social, lo que se cristaliza en una segunda etapa ascendente del gasto en materia de PTMC. Cabe destacar que las confrontaciones callejeras más importantes tienen lugar durante el año 2008, en los primeros meses del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. La recuperación de los salarios reales hacia 2007 reintroduce el problema de la puja distributiva. La conflictividad social ya no se limita al conflicto con el campo por las retenciones a las exportaciones, sino que a la Mesa de Enlace se suman también las cámaras patronales de la industria y los servicios, quienes expresan su disconformidad frente a la política económica y reclaman "incentivos" al gobierno (Pérez y Brown, 2016). Por su parte, algunas organizaciones territoriales que articulan con distintos órganos del Estado movilizan a sus bases convirtiéndose en el símbolo de la manifestación pública pro-gobierno (Perelmiter, 2012). En este contexto, el gobierno insiste sobre la necesidad de "consolidar las bases definitivas de una nueva política social (…) donde el Estado continúe jugando el rol de articulador y realizando una fuerte inversión social" (Resolución Nº 3182 de 2009). Esta ampliación, como veremos más adelante, se realiza a partir de la implementación de un dispositivo autofocalizado (la Asignación Universal Por Hijo -AUH-)[106] y distintos programas focalizados que permiten al gobierno nacional continuar con su incidencia en el territorio.

---

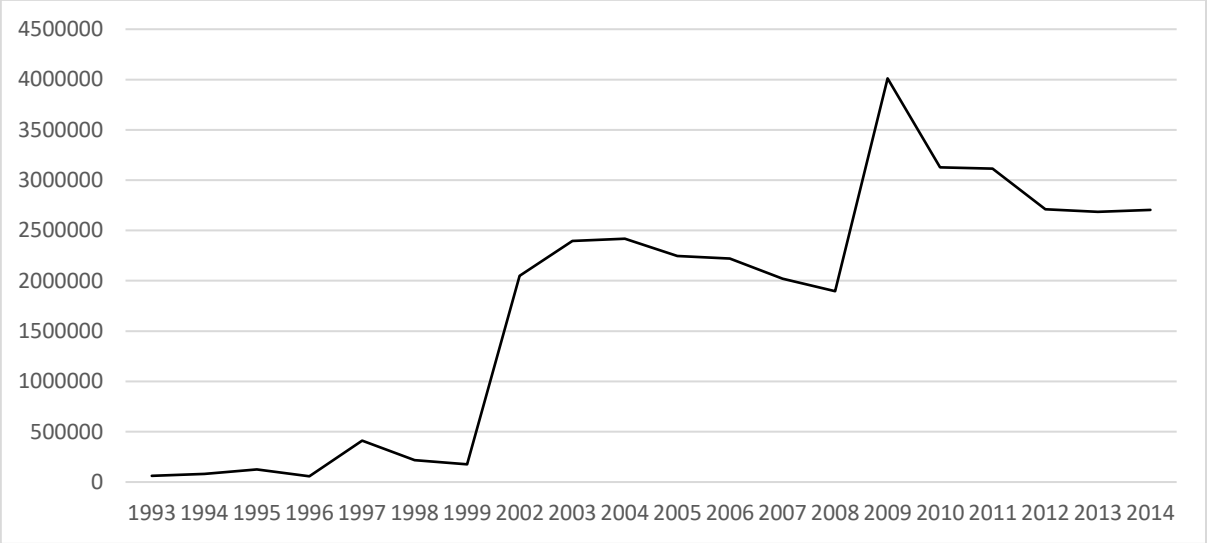
[105] No voy a detenerme en esta tesis sobre los diferentes debates que suscitó este proceso. Como señala Perelmiter (2012), para algunos esto expresaría una respuesta gubernamental favorable a los sectores populares informales, que habrían logrado de este modo un lugar de mayor relevancia en la definición de la política pública (Garay, 2007; Gómez, 2006). Para otros, el mismo proceso consagraría un patrón de subordinación al Estado, cancelando su potencial de diferenciación respecto del peronismo y acentuando sus principales debilidades en el largo plazo (Svampa, 2008).

[106] 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

Esta misma tendencia de crecimiento que se evidencia en el análisis del presupuesto ejecutado se reproduce si observamos el contraste en la cantidad de perceptores entre el periodo de la convertibilidad y el de la postconvertibilidad (2003-2015). Si bien, durante el primer periodo la cantidad de perceptores se presenta como residual, se observa una tendencia ascendente y un crecimiento bastante significativo a partir de 1997, cuando el país entraba en una fase de fuerte recesión y crecimiento de la conflictividad, por un lado; y, cuando las organizaciones internacionales de crédito comienzan a otorgar créditos de mayor envergadura, por el otro. En el Gráfico 9 se pueden observar nuevamente dos tendencias: el primer incremento considerable de cobertura está dado por la implementación del Programa jefes y jefas que decrece hasta 2008 como resultado de los intentos de desarticulación. El segundo crecimiento importante se registra a partir de 2009 y se explica, en primer lugar, por la vuelta a la autofocalización a partir de la ejecución de la AUH, y, en segundo término, por la implementación de dos programas focalizados: el Argentina Trabaja y el Programa Jóvenes.

otros PTMC con contraprestación en salud y educación implementados en la región (entre otros, Lo Vuolo, 2009, 2010; Lozano & Raffo, 2010) para otros autores (Bertranou, 2010; Mazzola, 2015; 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 en el próximo capítulo.

Gráfico 9. Beneficiarios totales en PTMC para los períodos 1993-1999 y 2002-2014.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de cantidad de beneficiarios en PTMC – Ver anexo metodológico.

A partir de los datos expuestos cabe problematizar la relación entre gasto y cobertura: mientras que el gasto en materia de políticas sociales en porcentajes del PIB no es muy significativo -aunque se presenta siempre con tendencia ascendente- sí se observa una significativa ampliación en la cobertura. Mientras que el gasto no supera el 1% del PIB en ambos periodos, durante los 90 el promedio anual de perceptores se posiciona alrededor de las 160 mil personas y durante los 2000 este número asciende a casi 3 millones de personas[107]. Esto puede explicarse en función de lo que se señaló en el capítulo 3: uno de los atractivos principales de los PTMC es que pueden lograr una ampliación significativa de la cobertura a un muy bajo costo. Esto ocurre ya que, como vimos, los PTMC son dispositivos que otorgan bajos beneficios económicos.

Para poder confirmar esta tendencia en el caso argentino se analiza los "beneficios económicos" que otorgan los distintos PTMC con relación a la Canasta Básica Alimentaria, la Canasta Básica Total[108] – total país- y el Salario Mínimo Vital y Móvil (en adelante, CBA, CBT y

[107] Para mayor información ver anexo metodológico al final de la tesis.

[108] 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,

salario mínimo, respectivamente). Este análisis se realiza para el conjunto de programas que se implementan durante el gobierno kirchnerista y para 3 programas ejecutados durante los 90: el Programa Intensivo de Trabajo, el plan Trabajar y el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva-Proyecto Joven (PARP-PJ). La selección de estos 3 dispositivos se realizó en función de su relevancia presupuestaria y de cobertura.

Como se observa en la Tabla 2, en la totalidad de los casos los montos que se asignan en ambos periodos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades alimentarias básicas de una familia y están muy lejos de garantizar un ingreso que permita un nivel de vida adecuado -si tomamos la canasta total o el salario mínimo-. Las cuantías otorgadas tanto durante la década del 90 como durante el periodo kirchnerista, salvo algunas excepciones (PIT –'90-, Argentina Trabaja y Ellas Hacen –'2000-), no logran cubrir la canasta alimentaria y en ningún caso se alcanza al 100% de la canasta total. Se observa que los programas que se implementan durante la década del 90 revisten una mayor cobertura del salario mínimo que durante los 2000, sin embargo, esto se explica en primera instancia porque la ofensiva neoliberal impacta sobre el Consejo que determina el salario restringiendo su actividad, por lo que los salarios se mantuvieron estables durante toda la década en 200 dólares.

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 considera pobre.

Tabla 2. 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 personas adultas y 3 infantes). [109].

Programa	Año	Monto ($ ctes)	% CBA	% CBT	% del Salario mínimo	Beneficio otorgado (U$S)
PIT	1993	300	126%	46%	150%	300
PARP-PJ	1993	150	79%	77%	100%	150
Trabajar	1995	200	63%	92%	75%	200
Programa Familias	may-05	entre $100 y $200	51%	23%	42%	Entre u$s 53 y u$s 103
	2015	entre $155 y $380	11%	6%	7%	-
	Variación	**-**	**- 40 pp.**	**- 17 pp.**	**- 35 pp.**	**-**
PRIST-Argentina Trabaja	ago-09	$ 1,200	141%	68%	86%	u$s 312
	2015	$ 3,400	66%	35%	47%	-
	Variación	**-**	**- 75 pp.**	**- 33 pp.**	**- 39 pp.**	-
PRIST- Ellas Hacen	mar-13	$ 2,000	132%	69%	70%	u$s 400
	2015	$ 3,400	85%	45%	47%	-
			- 45 pp.	**- 24 pp.**	**- 23 pp.**	-
Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados	abr-02	$ 150	48%	20%	75%	u$s 51
	2015	$ 150	-	-	-	-
	Variación	**-**	-	-	-	-
Seguro de Capacitación y Empleo	mar-06	$ 225	49%	22%	36%	u$s 74
	2015	$ 575	15%	8%	10%	-
	Variación	**-**	**- 34 pp.**	**-14 pp.**	**-26 pp.**	-
Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	may-08	$ 450	61%	30%	46%	u$s 144
	2015	$ 600	15%	8%	11%	-
	Var	**-**	**- 46 pp.**	**-22 pp.**	**- 35 pp.**	-
Asignación Universal por Hijo	oct-09	$180 /infante	60%	29%	38%	u$s 93,6
	2015	$837/infante	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 elabora sobre una familia compuesta por una adulta y tres menores. Por otro lado, el cálculo se realiza únicamente sobre el beneficio que otorga el PRIST-Ellas Hacen, aunque muchos de estos hogares cobran también la AUH. Incorporar la cuantía de este beneficio eleva

[109] Para mayor detalle sobre la composición familiar adoptada así como para los cálculos realizados (CBA y CBT) para la elaboración de esta tabla, ver el anexo metodológico. En el anexo se presenta también el cálculo realizado de cobertura de la CBA y CBT para una persona adulta equivalente -únicamente para aquellos dispositivos que no exigen la tenencia de niños/as en el hogar como requisito-. Los resultados son más alentadores en tanto en todos los casos se logra superar la CBA y CBT -con excepción del SCyE que logra cubrir únicamente al 85% de la CBT-.

la cobertura a 223% de la CBA, 116% de la CBT y 118% del SMVyM (ver cálculo en el anexo metodológico).
El PMO no se incluye en esta tabla ya que la transferencia de ingresos no se realizaba a cada persona perceptora individualmente sino por proyecto productivo.
Fuente: elaboración propia en base las distintas resoluciones que reglamentan cada programa.

Estos resultados permiten diversas lecturas posibles pero a su vez complementarias. Por un lado, como se señaló en el capítulo 3, la baja cuantía de los beneficios implica que estos programas amplíen la cobertura y regulen la conflictividad social a partir de alcanzar un número muy significativo de perceptores a un muy bajo costo, convirtiendo a los PTMC en dispositivos atractivos para los gobiernos nacionales. Esto, se reconoce desde el mismo discurso gubernamental: "Es cierto, son números que si uno los mira fríamente en términos de lo que se le asigna a cada persona tal vez resulten insuficientes, pero de esta manera estamos llegando a dar una cobertura a casi 2 millones de personas" (Discurso CFK, 2009). En segundo lugar, la baja cuantía de los beneficios -sumado a la exigencia de contraprestaciones- puede interpretarse también como un criterio de focalización/autofocalización. En función de lo que recomienda el BID en 2009 (p. 25) fijar ingresos bajos garantiza que sólo accedan a estos programas las personas más pobres ya que, como señala CEPAL esto "hace 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). En tercer lugar, teniendo en cuenta que muchos de las personas perceptoras participan de actividades laborales de baja productividad o trabajan en empleos asalariados no registrados -ya que no puede sostenerse que estas familias logran reproducir su vida a partir de los ingresos que reciben por participar de programas sociales-, estos programas pueden comprenderse también como una forma de "compensación salarial". En este sentido, la caída de los salarios reales como resultando de la degradación de los mercados laborales y de la creciente heterogeneización de la fuerza laboral, redunda en que el Estado tenga que intervenir en mayor medida para compensar ingresos. Esto se cristaliza puntualmente con la implementación de la Asignación: hasta el lanzamiento de este dispositivo los programas implementados se presentan como incompatibles con la obtención de cualquier otro tipo de ingreso -constatable por el sistema de seguridad social -pensiones, jubilaciones, planes de ingreso nacionales o provinciales, etc.- mientras que la AUH no es incompatible con otros ingresos e incluso está destinada a trabajadores informales con ingresos menores al Salario Mínimo, constituyéndose así como un programa que compensa

ingresos. Por su parte, a partir de 2015 -mediante la resolución del Ministerio de Trabajo 269 de ese año- se establece la compatibilidad -por un tiempo determinado- de las "ayudas económicas" que se obtienen del Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes con ingresos laborales siempre que éstos no superen los tres salarios mínimos.

La disminución en los niveles de actividad económica y de empleo que caracteriza al segundo subperiodo de la etapa kirchnerista (de amesetamiento), junto a la imposibilidad de reducir los niveles de informalidad y no registro, llevaron al gobierno a profundizar, mediante la ampliación de la protección social no contributiva, las medidas sociales implementadas hasta ese momento. Esta reorientación de la política social hacia una mayor cobertura permitiría, mediante distribución secundaria del ingreso, estimular el consumo en el mercado interno, reactivar la economía y contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo sin necesidad de subir los salarios -más allá de los aumentos en la productividad-, manteniendo de esta forma la competitividad de la economía[110]. En este sentido, el aumento del gasto público en políticas sociales fue presentado desde el gobierno nacional como el medio para cumplir dos características de la variante progresista del neodesarrollismo: redistribuir ingresos y fomentar el consumo, en este caso de sectores que se encontraban mayoritariamente excluidos (Katz, 2014). Esto implica una resignificación de la política social, de la redistribución del ingreso y del gasto en asistencia, en donde se presentan como una herramienta contracíclica con potencialidades positivas sobre el crecimiento y el desarrollo[111]. Esto sumado a la resemantización -desarrollada líneas arribas- del gasto como *inversión* implica incluir a las políticas sociales como parte intrínseca del desarrollo y ya no como un costo exógeno, residual y de última instancia. Esto, nuevamente, permite vincular

[110] Recordemos que la suba salarial genera pujas distributivas que redundan en suba de precios y una apreciación del tipo de cambio real, lo que tiende a dificultar la competitividad de muchas industrias

[111] De hecho, ANSeS plantea en un documento de 2011 que un objetivo de la AUH es transferir ingresos hacia sectores de bajos recursos 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 economía. Para esto 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".

la forma que adopta la *intervención del Estado en materia de protección social* durante el kirchnerismo a los rasgos que asume el paradigma de inversión social -que según señalé en el capítulo 2 y 3, emerge como una respuesta estatal a la impugnación social al neoliberalismo hacia finales de la década de 1990 tanto en los países centrales como en América Latina-. A su vez, la comprensión del gasto social como una inversión y el vuelco discursivo que enfatiza a las políticas sociales como positivas se puede comprender como una estrategia de legitimación tanto de la ampliación del presupuesto ejecutado como de la cobertura en un contexto en que las políticas sociales resultan claves tanto para la canalización de la conflictividad como para la reconstrucción de legitimidades políticas.

Por su parte, durante el kirchnerismo los programas implementados replican la *lógica contractual* que imperó durante los 90 -mediante la exigencia de distintos tipos de contraprestaciones- que, cómo vimos en el capítulo 2, es un rasgo característico del paradigma de activación, que se presenta como una continuidad en el paradigma de inversión social.

En términos generales, y como se mostró al analizar las tendencias de la cobertura y el presupuesto ejecutado, la matriz socio-asistencial que se inaugura con el nuevo gobierno consta de dos subperiodos. Cada uno de éstos se condicen con aquellas fases del modelo de crecimiento señaladas en el apartado 4.1.2. de este capítulo. Como vimos, la primera fase se desarrolla durante el primer quinquenio del kirchnerismo (2003-2008), mientras que la segunda abarca los años 2008-2015.

A partir de un análisis de los programa implementados (que se desarrolla con mayor profundidad en el próximo capítulo) se puede señalar que la matriz socio-asistencial durante los dos subperiodos se articula en torno a tres tipos de intervenciones hacia los sectores considerados vulnerables: 1) el desarrollo de actividades socioproductivas y de autoempleo en el marco de la economía social y solidaria a través del Programa Manos a la Obra – primera fase- y el Programa Argentina Trabaja -segunda fase- ; 2) la capacitación laboral, el entrenamiento y las acciones de terminalidad educativa para el empleo para los desocupados considerados "empleables" con el Seguro de Capacitación y Empleo – primera fase – y el Programa Jóvenes – segunda fase-; y, 3) la transferencia de ingresos a hogares con niños a cargo condicionado al cumplimiento de contraprestaciones en materia de educación y salud en el marco del Plan Familias – primera fase- y la AUH -segunda fase-. En este sentido, lo que diferenciaría a los

objetivos de estos programas respecto a aquellos implementados durante los 90 está dado por el tercer y último punto: junto al Plan Familias se instaura en Argentina el primer *PTMC con contraprestación en educación y salud* y su adopción se consolida con la AUH. Como se estudió en el capítulo 3, este tipo de dispositivo comienza a implementarse en la región a partir de 1997 y responden a los rasgos que asumen los dispositivos promovidos desde el paradigma de inversión social. Específicamente a la centralidad que comienza a otorgársele a la configuración de un horizonte de futuro deseable a partir de invertir en el capital humano de los niños con el objetivo de romper con la transferencia generacional de la pobreza. En este sentido, durante el segundo subperiodo -segunda fase- se profundiza y consolida, mediante la implementación de nuevos PTMC que a su vez replican la lógica de sus predecesores, la orientación del kirchnerismo en políticas sociales.

Cabe recordar, además, que programas que conforman la política social post 2003 se implementan en un contexto en el que, como vimos en el capítulo anterior, los organismos multilaterales de crédito comienzan a hacer énfasis en la importancia de reconocer el carácter multifacético de la pobreza y de adoptar nuevas estrategias para combatirla. En este sentido, se recomienda y se financia la implementación de "un conjunto de acciones orientadas a crear simultáneamente oportunidades productivas para los pobres y los grupos excluidos" (BID, 2003: 6) como ocurre con el primer tipo de programas "y enfrentar las desigualdades estructurales en la distribución de los activos -especialmente en educación-" como ocurre tanto con el segundo tipo de dispositivos como con el tercero.

Así, la asistencia hacia las personas consideradas "pobres" no se basa en la desmercantilización del acceso a los servicios de educación y salud ni a la transferencia de ingresos, sino que impera una relación contractual en donde la distribución secundaria del ingreso se encuentra condicionada al cumplimiento de ciertas contraprestaciones. Sin embargo, durante la postconvertibilidad, se observa una diferencia importante con relación a la década anterior, que se vincula a su vez con la centralidad otorgada al Estado: mientras que los programas de transferencia condicionada de ingresos apelan a desarrollar las capacidades de las personas identificadas como vulnerables para que puedan administrar su cartera de activos, la reingeniería institucional y el fortalecimiento de los mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación de los programas sociales se orientan a impulsar las capacidades estatales (Evans,

1996). Así, la formulación de las políticas sociales como un contrato que se establece entre individuos y Estado implica el desarrollo y compromiso de las capacidades y voluntades tanto de los individuos como del Estado. Esto sentó las bases para la construcción de una idea de *corresponsabilidad* entre la población vulnerable -individuos y familias- y el Estado: las personas deben invertir en su propio bienestar presente y futuro -a partir de incrementar su capital humano- y garantizar su autosuficiencia y, a diferencia del enfoque neoliberal, el Estado debe compartir estas responsabilidades -antes libradas al vínculo entre individuos y mercado- a partir garantizar el cumplimiento de las contraprestaciones establecidas y compensar los bajos ingresos que provee el mercado. La idea de responsabilidad compartida por el Estado y su intervención como agente de control permite, por un lado, justificar la ampliación de la cobertura y del presupuesto ejecutado -ya que el Estado está *más presente*-; y, por el otro, construir una base de legitimidad frente a la ciudadanía en tanto el Estado no solo está redistribuyendo ingresos sino que además está garantizando vía estrategias de *control* el cumplimiento de las contraprestaciones que se presentan -especialmente por su componente educativo- como la llave de acceso a un futuro mejor para todas las personas. Volveré sobre esto en el próximo capítulo.

Por su parte, si bien durante este periodo se mantiene la lógica contractual que se establece como rasgo de la política social argentina durante los 90, a diferencia de lo ocurrido en la convertibilidad, la matriz socio-asistencial de los 2000 se caracteriza por implementar programas más estables en el tiempo y con una cobertura que se concentra en una menor cantidad de programas (ver Tabla 3). Esto puede comprenderse como una forma de institucionalización de las políticas sociales, en tanto la implementación de los distintos dispositivos no se renuevan de forma anual, como vimos, ocurre con el Programa Trabajar en sus distintas versiones, e incluso si desarticulación se torna muy complicada – lo que se observa en las dificultades de reorganizar el Programa Jefes y Jefas pese a los distintos intentos e incentivos otorgados por el gobierno -. Esta mayor institucionalización debe leerse como la consolidación de las políticas sociales en tanto herramienta de intervención Estatal sobre la oferta excedentaria de fuerza de trabajo para las necesidades de acumulación del capital. En este sentido, la Asignación debe comprenderse como un programa que, si bien desde la retórica gubernamental se presenta como "transitorio", consagra la institucionalización de las políticas sociales en Argentina y su consolidación como

parte de las estrategias de reproducción de la visa sw un grupo poblacional cada vez más importante.

Tabla 3. Programas implementados según duración en el tiempo- 2000-2014.

Programa/años de ejecución	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
Programa Jefes y Jefas													
Seguro de Cap. y Empleo													
Programa Familias													
Programa "Manos a la Obra"													
Programa Jóvenes													
PRIST- Argentina Trabaja													
AUH													
PRIST - Ellas Hacen													

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

Por su parte, cabe señalar también cómo la ampliación de la cobertura se desarrolla a partir de dos estrategias; por un lado, su masificación a partir de la implementación de un PTMC autofocalizado de contraprestación en salud y educación -puntualmente con la AUH-; por el otro, a partir de distintos dispositivos focalizados. Si bien, volveré sobre este rasgo en el próximo capítulo, vale señalar que esto implica, por un lado la segregación social de un grupo de la población -a quienes se considera pobres o vulnerables- respecto del conjunto de la sociedad, y, por otro lado a la focalización en distintos programas lo que implica un intra-segregación en tanto se realiza una hiper-segmentación del mismo conjunto de personas beneficiarias de las políticas sociales amparado en la clasificación de los perceptores en función de sus rasgos de empleabilidad. Esto, a su vez, implica la negación por omisión del reconocimiento de derechos ciudadanos hacia la población en situación de pobreza (Arcidiácono, 2012; Campos, Faur, & Pautassi, 2007; Pautassi, 2010) aunque, como veremos en el próximo capítulo, desde la retórica gubernamental se asocie la implementación de estos programas a la garantía de derechos.

Conclusiones parciales del capítulo

Comencé este capítulo planteando la particularidad del caso argentino en materia de empleo. En este sentido, se señaló cómo el problema de le heterogeneidad ocupacional y la degradación del empleo que de ella se deriva, no fue un rasgo constitutivo de nuestro mercado de trabajo sino una de las consecuencias de la ofensiva neoliberal que irrumpe a mediados de los 70. La adopción de políticas de estas características acelera la emergencia de los límites propios

que caracteriza al crecimiento de las economías periféricas. Por su parte, se señaló cómo la degradación del empleo se profundiza durante la década del 90 lo que redunda en un incremento significativo de la conflictividad social en un contexto de fuerte impugnación neoliberal por parte de las personas desocupadas organizadas -y de los trabajadores de subsistencia-. También se mostró cómo la nueva etapa que se abre a partir de 2003 que se caracteriza por un fuerte crecimiento económico con generación de empleo -especialmente en el primer quinquenio- si bien mejora la situación en relación con su punto de partida (2003) no logra retrotraer las condiciones del mercado de trabajo a niveles previos a principios de los 90. Por su parte, tampoco logra revertir la situación de los trabajadores más damnificados del mercado laboral: aquellos que desarrollan actividades de subsistencia para poder reproducir su vida. De hecho, si se toman datos en términos absolutos, se observa que el número de personas en esta situación incrementa.

Una mirada de conjunto permite mostrar las dificultades que presenta una economía como la argentina, incluso con condiciones internacionales favorables e implementando políticas de corte heterodoxo, para revertir la degradación que experimenta su mercado de trabajo. En este sentido, la degradación de las condiciones de empleo pareciera ser una tendencia de largo plazo y de difícil reversión. Si bien la mayor institucionalidad y regulación de los mercados genera una mejora en los indicadores sociolaborales, éstas se encuentran con los límites inherentes de las economías periféricas y de las nuevas dinámicas de acumulación. En este marco, me dispuse a estudiar la matriz socio-asistencial argentina bajo la hipótesis -amparada en los capítulos precedentes- de que las políticas sociales se constituyen en una herramienta central del Estado para regular a la oferta de fuerza de trabajo en un contexto de degradación de la cantidad y la calidad del empleo con ascendente conflictividad social. También se mostró que el incremento de la cantidad de personas que puede reproducir -al menos parte- de su vida con los ingresos provenientes del Estado, es el resultado de la organización creciente de las personas con problemas de trabajo y de la lucha colectiva. Por su parte, el Estado, logra a partir de esta herramienta reducir la conflictividad social ascendente al tiempo que reconstruye la legitimidad política y económica que permite la acumulación de capital. En este sentido, y retomando a Offe (1990) las características que adoptan las políticas sociales en el periodo estudiado con sus

respectivos cambios y adaptaciones responden tanto a las "exigencias" de la clase que vive del trabajo (Antunes, 2001) como a los "requisitos sistémicos" de acumulación del capital.

En este sentido, la ampliación de la cobertura y del presupuesto ejecutado durante los 2000 da cuenta de la imposibilidad del crecimiento económico de resolver los problemas de empleo y pobreza. El intento trunco de desarticular el primer programa autofocalizado -me refiero al Programa Jefes y Jefas que se caracteriza por su masividad- se encuentra con los límites propios de los mercados de trabajo de las economías periféricas lo que fuerza la implementación de otro programa de similares características -la AUH en 2009-. Por su parte, se mostró cómo la desarticulación del Programa Jefes y Jefas se produce concomitantemente a la necesidad del gobierno de generar alianzas con los sectores populares organizados lo que redunda en una vuelta hacia la focalización. Esta necesidad se mantuvo latente durante la fase de estancamiento por lo que se combinaron ambos tipos de dispositivos lo que implica en un crecimiento más significativo aún de la cobertura. Este hecho, explica también por qué pese a la *institucionalización* de la política social durante los 2000 -que se expresa en un menor número de dispositivos y de mayor estabilidad en el tiempo- ésta aún se presenta fragmentada.

Cabe señalar también que se observa una correlación entre las características de los programas que se implementan en los años 90 con las políticas sociales que se promueven en el marco de la primera generación de reformas estructurales que, a su vez, se circunscriben a la lógica del paradigma de activación. Esto se observa en el carácter contingente y residual de los programas que se implementan, en el carácter contractual de los dispositivos, en los diagnósticos sobre los problemas del empleo que desde estos se promueve (retomaré con mayor profundidad este punto en el próximo capítulo) y en su carácter focalizado. A partir de 2002, con la implementación del Programa Jefes y Jefas se produce un giro hacia programas autofocalizados, de mayor estabilidad y cobertura. La ampliación de las políticas sociales se produce amparada en un discurso gubernamental que aboga por la mayor "presencia" del Estado bajo el criterio de la corresponsabilidad y por una ponderación positiva de los dispositivos que se implementan y del gasto social -promovido ahora como inversión- que permiten, en tanto herramientas contracíclicas, el relanzamiento del crecimiento económico. Esto permite asociar a los programas que se ejecutan durante la postconvertibilidad con la segunda generación de reformas estructurales y con el paradigma de inversión social. Sin embargo, del análisis que se realiza en

este capítulo se desprende una diferencia significativa entre el caso argentino y el viraje de los sistemas de protección social en los países centrales y a nivel regional -estudiadas en los capítulos 2 y 3 respectivamente-. Mientras que el cambio del paradigma activación hacia el de inversión social en los países centrales puede ubicarse temporalmente durante la segunda mitad de la década del 90 y en América Latina el punto de inflexión entre las políticas sociales que responden a la primera y segunda generación de reformas estructurales se produce a partir de 1997 –momento en el que se implementa el primer PTMC autofocalizado con contraprestación en salud y educación- en el caso argentino el cambio de etapa en materia de políticas sociales debe situarse hacia principios del siglo XXI, puntualmente con la implementación del Programa Jefes y Jefas. Pese a cierta diferencia temporal cabe destacar que en todos los casos el cambio de paradigma de protección social y etapa de políticas sociales está delimitado por un contexto de fuertes impugnaciones hacia neoliberalismo y por la forma que adoptan los mercados de trabajo postneoliberales; en el caso argentino estas impugnaciones pueden ubicarse, primero, "desde abajo" con las luchas sociales que se acrecientan desde finales de los 90 y cuyo punto más álgido puede situarse con el estallido de 2001 y, "desde arriba" con los cambios en los discursos gubernamentales del kirchnerismo.

[Capítulo 5]

La intervención estatal en materia de políticas sociales durante el kirchnerismo: "resolviendo" la paradoja entre la *segmentación* y la *inclusión*

"Para nosotros los que estamos muy abajo es como que todas las luces son prendidas para los que están arriba. La luz se ve desde arriba nada más, de abajo todo oscuridad".

(Cooperativistas y destinatarios/as de Argentina Trabaja y Ellas Hacen en Hopp 2018, pág. 152)

En el capítulo 4 de esta tesis analicé los rasgos particulares que asume el mercado de trabajo argentino a partir de la década del 70. Como vimos, en nuestro país, el problema de la heterogeneidad ocupacional y la consecuente degradación del empleo es resultado de la ofensiva neoliberal que irrumpe hacia mediados de la década del 70 y que se profundiza durante los 90. La fuerte impugnación al neoliberalismo y la conflictividad social ascendente cuyo corolario puede situarse en la crisis económica, social y política de 2001, implica la necesidad del Estado de regular la oferta de fuerza de trabajo y canalizar la conflictividad social para así restituir el proceso de acumulación de capital.

Para esto, durante los 2000, se produce un viraje en la matriz socio-asistencial que redunda tanto en la implementación de nuevos dispositivos como en un aumento de la cobertura y del presupuesto ejecutado. Como se desprende del análisis realizado en los capítulos 3 y 4 la matriz socio-asistencial que caracteriza a la Argentina durante los 90 responde al *enfoque liberal-residual* y, a su vez, las políticas sociales implementadas se enmarcan en la primera generación de reformas estructurales promovidas desde el Consenso de Washington. En este sentido, el paradigma de protección social que impera durante estos años, con sus diferencias y particularidades, encuentra sus raíces en el *paradigma de activación* -de enfoque neoliberal- que se analizó en el capítulo 2. Como se estudió oportunamente, desde este paradigma se comprende al gasto en protección social no contributiva como algo *residual y contingente.* Bajo las premisas del disciplinamiento fiscal y de la consolidación de los mercados como garantes del bienestar, se constituyen políticas sociales amparadas en los criterios de privatización, descentralización, subsidiaridad y focalización.

Por su parte, en el capítulo 4 vimos que durante el periodo 2003-2015, en un contexto de crecimiento económico, generación de empleo y mejora de los indicadores sociolaborales, se produce -aunque con diferencias según las fases del ciclo- una ampliación en la redistribución secundaria del ingreso vía políticas sociales a partir de su *masificación*. Esto se explica, según lo analizado, a partir de comprender que el crecimiento económico y la generación de empleo que experimenta nuestro país a partir de 2003 -pese a las mejoras observadas- no logran revertir la profundización de los problemas de empleo -desocupación, subocupación, informalidad, pobreza- ocurrida en las décadas previas lo que lleva a comprender a este periodo como una etapa de *consolidación* de estas problemáticas. Esto implica que un conjunto cada vez más importante de la población -en el capítulo 4 señalé su crecimiento en términos absolutos- queda *excluida* de esta forma de integración social lo que redunda en un incremento significativo de la *conflictividad social*. A partir de un estudio de los cambios en *la intervención del Estado en materia de políticas sociales* durante el kirchnerismo con relación a los 90, en este capítulo se sostiene que las políticas sociales *recrean espacios de inclusión social alternativos* a los que genera el mercado de trabajo. En este marco, la ampliación de la protección social no contributiva debe comprenderse como una *forma de canalización* de esta conflictividad social ascendente a partir de la recreación de espacios alternativos de inclusión que, a su vez, ocultan el proceso de segmentación en la integración social que la degradación de los mercados de trabajo genera. En este sentido, en esta tesis se sostiene que el Estado a partir de las políticas sociales, a su vez resultado de la lucha social, *resuelve* al tiempo que *niega* la consolidación de los problemas de empleo y el consecuente proceso de segmentación social. Y que ello se materializa mediante las políticas sociales, que reproducen de manera paradójica la *segmentación del mercado de trabajo* ya que, por un lado, identifican a esta problemática como de difícil reversión y, por el otro, propician el *desdibujamiento* de las fronteras entre la *población empleada* y la *población desempleada*.

Para abordar esta hipótesis, este capítulo indaga sobre los cambios en *la intervención del Estado en materia de políticas sociales* durante el kirchnerismo con relación a los 90, a partir de estudiar las tres dimensiones que se desprenden del análisis realizado en el capítulo 2: el objetivo que las políticas se proponen -que a su vez define a la población destinataria-, la forma de comprender los problemas de empleo y pobreza y, por último, las características que adoptan los dispositivos que se implementan. Como resultado de este análisis, se detectan cuatro elementos a partir de

los cuales los sistemas de protección social *recrean espacios de inclusión* alternativos, al tiempo que *ocultan* el creciente proceso de segmentación y desdibujan las fronteras entre la población empleada y desempleada: la resignificación del concepto de *trabajo*; la ampliación de la *noción de capital humano*; la resignificación de la idea de *derechos* y de *universalidad* y la construcción de un *nuevo sujeto de vulnerabilidad.*

Este último capítulo se organiza de la siguiente manera: luego de esta breve introducción se recuperan aquellos elementos teóricos planteados en el capítulo 2 que son relevantes para abordar el objetivo que este capítulo se propone. En un segundo apartado se presentará la intervención del Estado en materia de políticas sociales, se indagará sobre la matriz socio-asistencial de Argentina en el período 2003-2015 a partir de dar cuenta de los PTMC que se implementan en función de sus objetivos y población destinataria, los diagnósticos subyacentes y las características que adoptan los programas que se implementan. Por último, se analiza cada uno de los cuatro elementos identificados a partir del estudio de los rasgos que asumen las políticas sociales durante el kirchnerismo.

5.1. Estrategias estatales para garantizar la inclusión social a partir de la ampliación de la protección social no contributiva

En este capítulo interesa rescatar aquellos postulados que dan cuenta del carácter complejo que reviste la actuación del Estado sobre el conjunto social a través de las políticas sociales. El interés radica en el objetivo de comprender cómo a través de estos mecanismos complejos la ampliación de la protección social no contributiva *recrea espacios de inclusión social alternativos* en un contexto de excedentes cuantiosos de fuerza de trabajo al tiempo que se mantiene el *statu quo,* es decir, se sostiene la idea de que la inclusión social sigue estando garantizada por el acceso a una forma de trabajo cuyo imaginario está asociado a aquel que imperó durante el segundo tercio del siglo XX. Por su parte, la forma que adoptan los dispositivos implementados es producto de un momento histórico particular que está atravesado por distintas luchas sociales.

A partir de recuperar algunos de los aportes conceptuales de *la teoría crítica* desarrollada en el capítulo 2, se puede señalar que la supremacía de un grupo social sobre otro se garantiza a partir de la articulación, siempre tensa y en disputa, de dos dimensiones del proceso de dominación en las sociedades occidentales -el *consenso* y la *coerción*- (Gramsci, 2003). Esto permite

pensar las relaciones de poder como activamente construidas y dar cuenta de la interacción constante entre dominantes y subalternos (Grimberg, 1997). En este sentido, en esta tesis se comprende a las políticas sociales como herramientas de regulación social, canalización de la conflictividad y legitimación de las estructuras de poder al mismo tiempo que como resultado de las luchas sociales. Es a partir de este último punto que se comprende que las políticas sociales pueden reproducir o aumentar la desigualdad pero también reducirla o reconfigurarla (Adelantado, 1998).

En este sentido, la hipótesis de este capítulo radica en que la reconfiguración de las políticas sociales en Argentina a partir de los 2000 implica la conformación de nuevos consensos sobre la distribución secundaria del ingreso y sobre lo que implica estar o no *incluido*. A su vez, los rasgos que asumen los programas implementados durante el kirchnerismo también se encuentran asentados sobre ciertos consensos, que son reforzados y a su vez reconstruidos. Por su parte, la coerción -que, como veremos se encuentra asociada la lógica punitivista que presentan los PTMC- también se sustenta sobre dichos consensos y su reproducción. En este sentido, en esta tesis se sostiene que, es a partir de reforzar los consensos, reproduciéndolos y recreándolos, junto al despliegue de distintas estrategias y herramientas de coerción que se *legitima* -desde el Estado- la *segmentación en el acceso al trabajo* y con ella se *resignifica* la forma en que se comprende *la inclusión social*. De este modo, se canaliza la conflictividad y se restituye el *statu quo*.

A su vez, en función de lo expuesto en el capítulo 2, las políticas sociales son comprendidas como un mecanismo de control social a partir del que se busca garantizar la *gubernamentalidad* (Foucault, 2008) tornando muy difusas las fronteras entre prácticas compensatorias y disciplinarias. Esto implica la cristalización en las políticas sociales de un complejo entramado -institucionalizado desde el Estado- que, por un lado, *desmercantiliza*, brinda protección, asistencia, distribuye bienestar y, por el otro, *mercantiliza*, reproduce y construye *parámetros de normalidad, pautas de moralidad y delimita el contrato del Estado con la ciudadanía* (Ciolli, 2016).

Por su parte, estos entramados complejos e intangibles se cristalizan en determinados diagnósticos sobre los orígenes y la permanencia de lo que se considera *problemas sociales* -me refiero a las necesidades y demandas que son *problematizadas*-. A su vez, estos se materializan en la formulación de determinados objetivos, la delimitación de la población destinataria y en la definición de acciones -las contraprestaciones- que se exigen para superarlos. Junto a estos

diagnósticos, se promueven valores normativos y prescriptivos orientados a la construcción de sentidos sociales en torno a un horizonte de futuro deseable que delimita un *deber ser* de las instituciones, las prácticas y los sujetos involucrados (Ciolli, 2016; Oszlak, 1980).

En síntesis, a partir de un análisis de las características que adoptan las políticas sociales a partir de 2003 y los diagnósticos que éstas promueven, en este capítulo se sostiene que la reconfiguración de las políticas sociales -que se plantean desde la retórica gubernamental bajo la idea de un *nuevo* paradigma- se constituye en una *estrategia estatal* para producir *nuevos sentidos* sobre la *inclusión social reproduciendo* y al mismo tiempo *negando* la segmentación laboral y social. Esta será la idea central que se desarrollará en los próximos apartados.

A partir del estudio de los distintos dispositivos implementados, en este capítulo se sostiene que estos nuevos sentidos y la recreación de formas alternativas de inclusión se edifica a partir de los cuatro elementos que caracterizan a las políticas sociales del periodo 2003-2015 que se mencionaron líneas arriba. Luego de presentar brevemente los rasgos que asume la matriz socio-asistencial argentina durante el kirchnerismo, analizaré cada uno de estos elementos en profundidad.

5.2. La matriz socio-asistencial de Argentina durante el kirchnerismo: a modo de presentación

En el año 2003 la asunción del nuevo gobierno se propone hacer una revisión de las políticas sociales implementadas hasta ese entonces y diferenciarse de la matriz socio-asistencial que impera durante la década de los 90. En un contexto de salida de crisis, de recuperación económica y de mejora de los indicadores sociolaborales, se implementan distintos PTMC que se presentan discursivamente desde el gobierno como antagónicos a los de la etapa anterior, posicionando así, la idea de un cambio de paradigma en el sistema de protección social argentino. Los argumentos con los que se justifica dicho viraje hacen referencia al modelo neoliberal y a las medidas de ajuste estructural como causantes principales de los problemas sociales.

Durante el kirchnerismo, uno de los ejes articuladores del discurso oficial pasa a ser el cuestionamiento a la década de los noventa que se presenta "como un pasado indeseable", y se construye como el referente comparativo de las iniciativas políticas propias, instalando así la dicotomía entre lo que se denominaron "dos modelos de país" (Ciolli, 2016). El modelo de los

noventa, sustentado en la acumulación financiera, el achicamiento del Estado, la flexibilidad de los mercados y la implementación de políticas sociales focalizadas y enlatadas -en tanto eran promovidas y financiadas por los organismos internacionales de crédito-; y, el "nuevo modelo" que se proponía el desarrollo del sector productivo nacional como condición de posibilidad para el crecimiento del empleo; el fortalecimiento del papel y las capacidades del Estado en la regulación del mercado y la redistribución de la riqueza a partir de "políticas activas, flexibles y gestadas en el territorio", entre otros elementos (Panigo y Neffa, 2009).

La idea de cambio de paradigma en materia de políticas sociales se construye, a partir de señalar un viraje en el rol del Estado, desde un Estado "ausente" hacia un Estado "presente, activo y promotor" -analizado en capítulo 4-; la implementación de programas inscriptos en la "lógica de derechos" en contraposición a los programas "asistencialistas" implementados durante los años 90; 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, al impulso de "políticas sociales activas" como una diferencia importante respecto de los programas implementados previamente, caracterizados como "pasivos" (Brown, 2017).

Por su parte, esta idea de nuevo paradigma se asienta sobre la creación de nuevos dispositivos que, a su vez, se presentan como antagónicos a aquellos implementados durante el periodo anterior. Un análisis de los programas implementados en función de sus *objetivos* y del momento histórico de su implementación, permite diferenciar dos etapas distintas de *intervención social del Estado en materia de políticas sociales* durante el período que abarca los años 2003-2015. A su vez, estas coinciden con aquellas fases identificadas para el modelo de crecimiento que caracteriza a la postconvertibilidad -me refiero a la *fase dinámica* (2003-2007) y a la de *amesetamiento* (2008-2015) identificadas en el capítulo anterior-.

En este sentido, la primera fase de las políticas sociales durante el kirchnerismo se inaugura en 2004 con la creación, en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, del Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" (en adelante Manos a la Obra), dispositivo que se orienta a promover el desarrollo de emprendimientos socio-productivos de los sectores sociales identificados como vulnerables, en el marco del desarrollo de la economía social y solidaria. Este programa convive con el Programa Jefes y Jefas que, según señalé en el capítulo 4, se implementa

al calor de la crisis de 2001. Sin embargo, en el año 2004 el gobierno de Néstor Kirchner establece que el Ministerio de Trabajo junto con el de Ministerio de Desarrollo Social elaboren una clasificación de las personas beneficiarias de este programa de acuerdo con las condiciones de *empleabilidad* que reúnan sus perceptores. De acuerdo con el decreto 1506/04 se reconocen dos grupos de personas que participan en el Programa Jefes y Jefas: aquellas que tienen mayores posibilidades de reingresar al mercado de trabajo y por tanto se las considera como *empleables*, quienes son incentivadas a optar por su traspaso al Seguro de Capacitación y Empleo; y quienes "por sus características o condiciones actuales no están en condiciones de reubicarse laboralmente" (MTEySS, 2004), es decir, los considerados *inempleables,* a quienes se incentiva a optar por su traspaso al Programa Familias para la Inclusión Social (en adelante, Programa Familias). La desarticulación del Programa Jefes y Jefas en estos dos dispositivos implica un nuevo giro hacia la focalización y, a su vez, la figura de "los inempleables" sienta las bases de cierto reconocimiento gubernamental de la dificultad de integrar -incluir socialmente- a un grupo importante de personas a través del trabajo formal. En función de lo analizado en el capítulo anterior, el retorno a las políticas sociales focalizadas debe comprenderse como una estrategia de contención *territorial* frente al aumento de la desigualdad y de la pobreza producto de la crisis[112]: la asistencia social, el aumento del empleo y la recuperación del consumo de los sectores medios permitieron articular el relanzamiento de la acumulación con la reconstrucción de la legitimidad política (Piva, 2015) en un contexto en el que todavía se registraba una intensa movilización callejera de las organizaciones de desocupados (Piva, 2010).

Por su parte, el Seguro de Capacitación y Empleo se implementa desde la cartera del Ministerio de Trabajo y se caracteriza por otorgar una "ayuda social" a personas desocupadas siempre que participen de distintas acciones de capacitación para el trabajo y formación profesional con el objetivo de que incrementen su capital humano y se reinserten en el empleo. Mientras tanto, el Programa Familias es un PTMC destinado a familias en situación de

[112] Como se desarrolló en el capítulo anterior, la desarticulación del Programa Jefes y Jefas y la derivación de sus perceptores a programas focalizados debe comprenderse -entre otras cuestiones- como una estrategia del gobierno nacional para reconstituir lógicas de acumulación de poder político a nivel territorial y poder tener mayor incidencia sobre los movimientos de personas desocupadas que surgen en el marco de una fuerte impugnación neoliberal, a partir de la degradación que el proceso de neoliberalización genera sobre sus condiciones de vida.

vulnerabilidad con niños y niñas a cargo cuya contraprestación implica enviar a los infantes a controles periódicos de salud y a instituciones educativas[113]. Volveré sobre estos programas con mayor profundidad en las páginas que siguen.

Los programas hasta aquí analizados son los que imperan en la primera fase de crecimiento. Recién en 2009, en un contexto de debilitamiento económico y político - producto de la desaceleración económica, la caída de la tasa de empleo, el leve aumento en la tasa de desocupación y subocupación y un fuerte crecimiento de la informalidad laboral y la pérdida del bloque oficialista en las elecciones de medio término de junio de 2009 - el gobierno nacional implementa tres nuevos PTMC.

El primero de ellos es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Programa Jóvenes), creado en el marco del Ministerio de Trabajo en 2008 con el objetivo de mejorar la empleabilidad de un grupo poblacional que pese a las mejoras experimentadas, se caracterizaba por los fuertes problemas de empleo[114] (Deleo y Fernández Massi, 2016; Adamini & Brown, 2016; Pérez & Brown, 2015). En agosto de 2009 se implementa el Programa de Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja[115]; a partir de este programa el gobierno se propone crear unos 100 mil "puestos de trabajo" para personas desocupadas en situación de pobreza organizadas en cooperativas destinadas a realizar trabajos de utilidad social en el marco de la economía social y solidaria, al igual que el Manos a la Obra. La ejecución de un programa focalizado de estas características puede comprenderse también como una forma de reconstruir las 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).

---

[113] 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 las personas adultas de estos hogares en actividades de capacitación laboral. Por este motivo, podría considerarse un PTMC híbrido -que articula características de los PTMC con contraprestación laboral y en salud y educación-. Sin embargo, la preponderancia del componente de salud y educación me lleva, en este caso, a categorizarlo como un PTMC con contraprestación de salud y educación.

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

[115] Cabe señalar que si bien se trata de un programa nacional solo se implementa en las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza y Tucumán.

Por su parte, en octubre de 2009 a estos dispositivos focalizados y de contraprestación laboral se incorpora el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo. Como vimos, este dispositivo constituye la vuelta a la autofocalización y es uno de los PTMC más importantes, en términos de cobertura y presupuesto ejecutado que se implementaron en Argentina, luego del Programa Jefes y Jefas. Este dispositivo, que se crea mediante el Decreto N° 1609/2009 y depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), se inscribe dentro del sistema de la seguridad social –en su componte no contributivo- y otorga ingresos a los hogares condicionado al cumplimiento de contraprestaciones en materia de salud y educación. Finalmente, en 2013, se incorpora la línea Ellas Hacen al Programa de Ingreso Social con Trabajo, del Ministerio de Desarrollo Social, un programa que tiene por objetivo transferir ingresos a mujeres jefas de hogares monoparentales, con tres o más hijos a cargo que cobran la asignación o que hayan sido víctimas de la violencia de género y vivan en barrios de emergencia de extrema vulnerabilidad.

A continuación se presenta un cuadro que resume los distintos PTMC implementados durante el kirchnerismo en función de sus características, objetivos y población destinataria.

Cuadro 5. PTMC implementados en función del tipo de programa, su objetivo, la contraprestación exigida y la población destinataria (2003-2015).

	Programa	Objetivo	Contraprestación exigida	Población destinataria
PTMC con contraprestación laboral	**Programa Manos a la Obra (MDS**) 2003	Mejorar ingresos de la población vulnerable mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos en el marco de procesos de desarrollo local y de la promoción de la economía social	El programa asiste a actividades que favorecen la inclusión social, otorga apoyo técnico y financiero a proyectos o acciones socio-productivas en marcha o por comenzar, brindando herramientas, equipamiento, insumos y otras inversiones.	Personas en situación de vulnerabilidad y beneficiarios del Programa Jefes y Jefas.
	Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS) 2005	Brindar apoyo a las personas desocupadas 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 y/o participar en los cursos de orientación laboral.	Personas desocupadas y beneficiarios del Programa Jefes y Jefas y de otros programas sociales y de empleo
	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (MTEySS) 2008	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 y/o participar en los cursos de orientación laboral	Jóvenes de 18 a 24 años que se encuentren en situación de vulnerabilidad
	PRIST-Argentina Trabaja (MDS) 2009	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 microemprendimientos, 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) 2013	Incluir socialmente a mujeres Jefas de Hogar monoparentales que estén dispuestas a realizar en primer término, actividades de capacitación y terminalidad educativa de carácter obligatorio 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.	Mujeres 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	**Programa Jefes y Jefas (MTEySS-2002)**	Garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social	Garantizar la concurrencia escolar de los hijos, así como el control de salud de los mismos, incorporarse a la educación formal; participar en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral; incorporarse a proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional.	Jefes/as de hogar, desocupados con hijos menores de 18 años o con discapacidad / hogares con jefa de hogar o cohabitante en estado de gravidez; residentes permanentes de país.
PTMC cont. en salud y educación	**Programa Familias para la inclusión social (MDS-2005)**	Promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza. Distribuir ingresos para disminuir la vulnerabilidad social de la familia y potenciar la acumulación de capital humano y social.	Educativas y de salud. Además, las familias perceptoras del programa podrán participar de apoyo escolar, talleres para promover el desarrollo familiar y comunitario, y 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). Beneficiarias del Plan Jefes y Jefas, con tres o más hijos a cargo.
	Asignación Universal Por Hijo (ANSeS-2009)	Morigerar la situación de pobreza de muchos hogares como " una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal" (Decreto N° 1602/09)	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).	Personas desocupados o que trabajan informalmente con un salario menor al Salario Mínimo Vital y Móvil 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 resumidas cuentas, el análisis que se realiza sobre los objetivos de los programas que se implementan permite identificar tres estrategias a partir de las cuales la política social se propone "combatir" los problemas de empleo y pobreza durante el kirchnerismo. En primer lugar, la generación de "empleo genuino" a partir del fomento de emprendimientos productivos o del desarrollo de estrategias de autoempleo en el marco de la economía social; en segundo lugar, el incremento del capital humano en jóvenes y adultos a partir de distintas estrategias de formación, capacitación y terminalidad educativa; y, por último, con el incremento del capital humano de niños y niñas que habitan hogares de bajos ingresos a partir de la exigencia de contraprestaciones vinculadas a su envío a instituciones sanitarias y educativas.

Cuadro 6. Dispositivos implementados en función del eje de intervención en materia de política social, del subperiodo de análisis y del tipo de elemento de resignificación que cada eje promueve.

Eje de intervención de la política social	**Primer subperiodo de análisis 2003-2008**	**Segundo subperiodo de análisis 2009-2015**	**Elemento de resignificación**
Autoempleo o desarrollo de microemprendimientos en el marco de economía social	Manos a la obra y otras acciones de autoempleo dentro del MTEySS	Argentina Trabaja y otras acciones de autoempleo dentro del MTEySS	la resignificación del concepto de *trabajo*
Aumento del capital humano en personas jóvenes y adultas	Seguro de Capacitación y Empleo	Programas jóvenes Ellas Hacen	la ampliación de la *noción de capital humano* la resignificación de la idea de *derechos* y de *universalidad*
Aumento del capital humano en infantes	Programa Familias	AUH	la construcción de un *nuevo sujeto de vulnerabilidad.*

Fuente: elaboración propia.

Cada uno de estos ejes de intervención cristaliza alguno de los elementos a partir de los cuales se recrean espacios alternativos de inclusión social alternativos al empleo formal; cabe destacar que esta división es puramente analítica ya que los elementos de resignificación se presentan de manera compleja en los distintos programas, siendo muchos de ellos transversales a los distintos PTMC que se implementan. Analizaré a continuación cada uno de estos elementos.

5.3. Elementos de resignificación: un análisis de los diagnósticos que establecen las políticas sociales durante el kirchnerismo

5.3.1. La resignificación del concepto de "trabajo" y la economía social como alternativa

Como vimos, un rasgo característico de la matriz socio-asistencial de la postconvertibilidad (2003-2015) es la implementación de programas que promueven el autoempleo y el desarrollo de emprendimientos productivos en el marco de la economía social y solidaria. El primer programa de estas características es el Programa Manos a la Obra[116] que se implementa en 2004 a partir de la síntesis de varios programas focalizados que se ejecutan durante la década del 90. Si bien se puede tomar al Manos a la Obra como referencia histórica de la aparición de la economía social dentro del léxico de la política social argentina, cabe destacar que otros programas de promoción del autoempleo se ejecutan de manera simultánea desde el Ministerio de Trabajo[117]. A su vez, en 2009, se implementa el Programa Argentina Trabaja que reformula al Manos a la Obra a partir de plantearse como objetivo la "generación de nuevos puestos de trabajo genuino" a partir de fomentar el asociativismo en "cooperativas de trabajo" (Resolución Nº 3182 de 2009).

Entonces, se puede señalar que durante la posconvertibilidad se inaugura una fase en donde se implementan distintos programas que fomentan el autoempleo/asociativismo en el marco de la economía social y solidaria. Sin embargo, pese a la diversidad de dispositivos, las

[116] Si bien anteriormente existieron algunos programas destinados a fomentar la actividad asociada, el desarrollo y el empleo local, a ninguno se le dio tanta significación, ni alcanzó la trascendencia que tuvo el Plan "Manos a la Obra" al momento de su lanzamiento. La representación de las líneas de financiamiento que tenían que ver con el desarrollo local y la promoción de políticas socio-productivas en el presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social "era poco significativa, ya que solo alcanzaba alrededor de cuatro millones de pesos por año" (MDS 2007: 61). Según datos del Ministerio de Economía de la Nacion, en el año 2003 se contó con un presupuesto de 10.468.160 de pesos para la Promoción del Desarrollo Social y Productivo del cual el gasto devengado fue de 8.151.258 de pesos, es decir que se duplicó la cantidad de recursos destinados a este tipo de políticas.

[117] Un rasgo singular de este Ministerio es que durante la postconvertibilidad, además de implementar programas para distintos grupos de población desocupada, promueve diferentes líneas de acción de manera transversal a todos los programas; una de ellas es el desarrollo de microemprendimientos o acciones de autoempleo (Brown, 2017). De este modo, por ejemplo, las personas perceptoras del Seguro de Capacitación y Empleo, cuya contraprestación es principalmente de formación para el trabajo, pueden participar también en acciones de autoempleo o desarrollo de microemprendimientos.

prestaciones que se otorgan son muy similares y giran en torno a la asistencia técnica, la capacitación, los insumos y/o el financiamiento. Estos programas se presentaron como una solución de emergencia orientada a la reconstrucción de la *cultura del trabajo* y a la *restitución de las capacidades laborales*, cuya pérdida se identifica con el desempleo masivo de finales de los 90.

En rasgos generales, las políticas sociales enmarcadas dentro de la denominada "economía social" se presentan desde el discurso de funcionarias/os y agentes estatales como parte del denominado "giro productivista" y en oposición a las políticas asistenciales propias de la década anterior (Vitali, 2018). De esta manera, con la implementación de estos nuevos programas desde la retórica gubernamental se promueve la idea de un cambio de paradigma en las políticas sociales a partir del cual se busca "cortar con el asistencialismo" generando "fuentes de trabajo genuino" a partir del fomento del autoempleo vía el desarrollo de actividades productivas -cooperativas, emprendimientos productivos y acciones de autoempleo-. Así, las políticas sociales cuya contraprestación se basa en el desarrollo de actividades dentro del espacio de la "economía social" se presentan como fuentes de generación de *empleo genuino* para los "sectores más vulnerables". "Miles de empleos se han generado de esta manera" señala la Ministra de Desarrollo Social en 2007 (MDS, 2007).

Es importante comprender el vuelco de las políticas sociales hacia este tipo de dispositivos en función del contexto histórico en que se implementa. En este sentido, los PTMC que se enmarcan en la economía social ganan envergadura durante la vuelta hacia la focalización que ocurre a partir de 2004 con la desarticulación del Programa Jefes y Jefas. Como señalé en el capítulo anterior, esto ocurre en un contexto en el que el gobierno busca reconstituir la legitimidad política socavada por la fuerte impugnación social al neoliberalismo a partir de generar alianzas con los sectores populares organizados. En este sentido, desde la retórica gubernamental se presenta al desarrollo de actividades en el marco de la economía social como una forma de "reparar el tejido social" que se erosiona durante por el periodo de hegemonía neoliberal.

En el marco de la crisis de 2001, distintos sectores organizados alrededor de los movimientos de desocupados despliegan múltiples experiencias asociativas con potencial disruptivo del *statu quo*. En este sentido, muchas de las experiencias asociativas o de trabajo autogestionado que se inscriben dentro de esta forma de política pública se conforman originalmente como estrategias sociales, familiares e individuales de generación de ingresos

frente a la situación de crisis. El despliegue de políticas sociales tendientes a generar alianzas con estos sectores a partir de la entrega de recursos, herramientas y capacitación debe comprenderse como una forma de canalizar la conflictividad social hacia espacios que puedan estar controlados por el Estado. A su vez, la existencia de programas destinados específicamente a estas unidades productivas tiene que ver con la conformación de un actor social y político que se organiza y lucha por conseguir el apoyo estatal para el desarrollo de este tipo de experiencias. Nuevamente se cristaliza el carácter complejo que revisten las políticas sociales en tanto se constituyen en herramientas estatales de regulación social, canalización de la conflictividad y legitimación de las estructuras de poder al mismo tiempo que deben comprenderse como resultantes de la lucha social.

Sin embargo, como muestran algunos trabajos (Rodrigruez y Ciolli, 2011; Ciolli, 2017), si se realiza un recorrido histórico por distintas prácticas autogestivas se puede constatar que existe una diversidad de experiencias que responden a perspectivas políticas y prácticas sociales diferentes -e incluso antagónicas-. Algunas de ellas son las prácticas autogestivas, el cooperativismo y el emprendedorismo: las dos primeras más cercanas al asociativismo y a lógicas colectivas basadas en estrategias de solidaridad y reciprocidad; la última, una estrategia más individual de corte empresarial. En el diseño del Plan Manos a la Obra y en su posterior reconversión al Argentina Trabaja se integraron aleatoriamente elementos provenientes de las distintas tradiciones construyendo un *emparentamiento* entre estas prácticas disímiles con predominio de la lógica *emprendedorista* (Rodrigruez y Ciolli, 2011). Cabe señalar que dentro de esta perspectiva, la categoría de emprendedor no refiere a la ubicación del sujeto en determinado lugar de la estructura social sino que los orígenes de este concepto se vinculan con la construcción ideológica y subjetiva del empresario capitalista. En este sentido, la perspectiva emprendedorista refiere a un conjunto de características de personalidad y capacidades que las personas pueden o no tener de manera innata o aprehendida. De este modo, se describe al sujeto emprendedor como innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, ser creativo, asumir la autorganización de su trabajo y orientarse al crecimiento. Este *emparentamiento* entre conceptos que respondían a perspectivas teórico-políticas discordantes -algunas con potencialidad contrahegemónica- contribuye a la convergencia con la *teoría del capital humano* de la mano del *emprendedorismo* (Ciolli, 2017).

Como vimos en el capítulo 2 y 3, el carácter contractual de estos programas tiene como propósito explícito *dotar de autonomía* a los perceptores de las políticas sociales como una

forma de garantizar el bienestar; este rasgo forma parte de la reconversión de la protección social de tipo *welfare* hacia *el paradigma de activación* y se presenta como una continuidad en el p*aradigma de inversión social.* Para esto, se busca incrementar los activos de las personas desocupadas, especialmente aquellos que refieren al incremento del capital humano. De este modo, las personas en situación de vulnerabilidad estarán en condiciones de "asumir, gestionar y afrontar sus propios riesgos", de ser autosuficientes y autónomos respecto a los recursos del Estado. Así, 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, Gianatelli, & Ruiz, 2006, p. 51).

En el contexto de Argentina poscrisis de 2001, la resignificación de prácticas autogestionadas y solidarias -con su potencial disruptivo- bajo una lógica que prioriza la perspectiva emprendedorista por sobre otras permite enfatizar y reforzar aquella idea desde la que se sostiene que la salida de las situaciones de desempleo y pobreza está basada en las capacidades individuales, reforzando la lógica del *esfuerzo* y una idea de *éxito* vinculada a la autosuficiencia e independencia de los ingresos que proporciona el Estado -en un contexto, como se viene planteando en esta tesis y retomaré más adelanta, en el que un conjunto cada vez más importante de la población requiere de los ingresos del Estado para poder sobrevivir-. Esto a su vez, permite reforzar ciertas *pautas de moralidad* a partir de recrear lógicas de *culpabilización* y *responsabilización* hacia las personas que se encuentran en situación de pobreza.

Además, dentro de la política social argentina, el emprendedorismo se presenta asociado a la noción de *trabajo genuino* que, también, se construye discursivamente en oposición a las políticas *asistenciales* de los 90. En este sentido, la ampliación de la política social mediante PTMC cuyas contraprestaciones implican el desarrollo de microemprendimientos -Manos a la Obra-, acciones de autoempleo -Seguro de Capacitación y Empleo y otros programas del Ministerio de Trabajo- o trabajo comunitario organizado a partir de cooperativas de trabajo -Argentina Trabaja- se presenta desde el gobierno nacional como una forma de "generación de empleo genuino".

Esto implica, por un lado, reforzar un concepto de *trabajo* que se promueve como articulador del mundo de la vida y elemento de reconocimiento social; y, por el otro, *resignificarlo* a partir de ampliarlo hacia *otras formas de trabajo.* El *empleo genuino* que históricamente se asoció -y especialmente durante el segundo tercio del siglo XX- al empleo

asalariado registrado y formal comienza a emplearse para dar cuenta de otro tipo de actividades que distan de los rasgos constitutivos de ese tipo de trabajo -estabilidad laboral y de ingresos, protección sindical, derechos de seguridad social, entre otros- para comenzar a asociarlo a actividades por cuentapropia o de autoempleo, que se desarrollan dentro del sector informal como parte de las estrategias de reproducción social de aquellas personas que no logran ser absorbidas por los sectores dinámicos de la economía. Más aún, se amplía a aquellas actividades que resultan de las exigencias contractuales -por el cumplimiento obligatorio de las contraprestaciones- que se desarrollan en el marco de las transferencias del Estado en materia de políticas sociales -puntualmente de PTMC con contraprestación laboral- hacia los sectores considerados vulnerables. De esta forma, desde la retórica gubernamental se promueve una síntesis de una gran diversidad de actividades laborales y tipos de trabajo -de calidades muy disímiles- bajo la figura del *empleo genuino*: este nuevo *concepto ampliado de trabajo* comienza a remitir no solo al trabajo asalariado formal sino a cualquier tipo de actividad económica que genere algún tipo de ingreso, incluso las transferencias del Estado vía distribución secundaria del ingreso, sin importar el tipo de empleo, es decir, su calidad. Esto se cristaliza, por ejemplo, en la resolución que da origen al Programa de Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja, cuando plantea que su "objetivo fundamental [es] la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la *generación de nuevos puestos de trabajo genuino*" (Res. N° 3182/09) o, cuando el secretario de empleo del Ministerio de Trabajo señala en 2008 que durante este periodo se buscan impulsar políticas que "favorezcan la creación de empleos genuinos [a partir de] transformar los programas asistenciales como el "Jefas y Jefes de Hogar", en políticas de integración social y productiva para la población desocupada" (Deibe, 2008).

Este giro en la forma de conceptualizar a todas estas formas de trabajo y el consecuente énfasis que se realiza desde la retórica gubernamental en el viraje de las políticas pasivas y asistencialistas de los 90 hacia políticas activas que generan *empleo genuino* durante los 2000, debe comprenderse como una estrategia de intervención estatal que mediante las políticas sociales *resignifica* el concepto de trabajo en un contexto de erosión del trabajo tal cual se generalizó durante el segundo tercio del siglo XX y de un consecuente incremento de la conflictividad social. En este sentido, esta tesis sostiene que esta síntesis de distintas actividades que generan ingresos -incluidas las políticas sociales- bajo la categoría de *empleo genuino* permite ocultar el proceso de segmentación laboral que se gesta en Argentina a partir de mediados de los 70 a partir *de recrear nuevos espacios de inclusión social* – las actividades

productivas y de autoempleo en el marco de las políticas sociales- *desdibujando las fronteras entre empleados y desempleados*.

Por su parte, cabe destacar que el proceso de síntesis entre formas de distribución secundaria del ingreso y el empleo genuino se produce con un fuerte sesgo hacia la lógica empredorista. Esto, como ya se dijo, remite al esfuerzo individual y a la acumulación de activos como la "posibilidad emancipatoria" para las personas en situación de pobreza y desempleo. Esto implica la reproducción de *pautas de normalidad* y *moralidad* -amparadas en la lógica meritocrática que legitima la desigualdad- lo que le permite al Estado configurar una valoración *positiva* de la implementación de este tipo de programas. Mientras que la "asistencia" se plantea como *negativa*, límite y consecuencias de la pérdida de "cultura del trabajo" y de la "empleabilidad", causa central de los problemas de empleo; las estrategias de autoempleo y empleo asociativo se vinculan al "giro productivista", al fomento de la "cultura del trabajo" y al "empleo genuino", entendiendo a este hecho como la forma de superación de estas problemáticas.

Por su parte, esta *resignificación* y *ampliación* del concepto de *trabajo* debe comprenderse en un contexto particular: aquel en que el crecimiento económico no logra resolver el problema de la heterogeneización del mercado laboral argentino ni revertir la situación de las personas más damnificadas: aquellas que desarrollan actividades de subsistencia como estrategia de reproducción de la vida. Como vimos en el capítulo 4, el número de personas que se encuentran en esta situación incrementa en términos absolutos durante la postconvertibilidad; este nuevo concepto de trabajo -que construye discursivamente a los programas sociales y a las estrategias de autoempleo como *empleo digno*, *empleo genuino*- implica dejar de preguntarse por la calidad de esas formas de "inserción laboral" -en términos de la cantidad de ingresos que generan, de la estabilidad temporal de esos ingresos, del tipo de protección social que garantizan- para circunscribirse a que es una forma de trabajo, una forma de inserción ocupacional, una forma de garantizar la reproducción de la vida que se presenta además con potencialidad para la construcción de autonomía e independencia de los ingresos del Estado: el objetivo es que "los emprendimientos sean sustentables logrando generar empleo y, así, mejorar la calidad de vida de la gente" (MDS, 2007).

Sin embargo, distintos trabajos (Arcidiácono & Bermúdez, 2016; Brown, 2015; Ciolli, 2013; Vitali, 2013, 2018) muestran la precariedad en que estas actividades se desarrollan así como las bajas posibilidades de generar ingresos que permitan mejorar las condiciones de

vida de las personas que reproducen su vida de esta manera. Como muestra Vitali (2013) la producción dentro de este tipo de emprendimientos se caracteriza por realizarse en el ámbito doméstico -habilitando parte de las viviendas para ello-, emplear fuerza de trabajo familiar sin remuneración, abarcar largas jornadas de trabajo que superan la media de los trabajadores registrados y formales, tener muchas dificultades para la comercialización de los productos por fuera del espacio barrial -por lo que las ventas se realizan entre las mismas personas o familias *emprendedoras*-, no contar con el capital inicial necesario para poder salir de la lógica de reproducción y producción artesanal, por recibir sumas dinerarias desde el Estado que resultan insuficientes para comprar los insumos necesarios o ampliar la escala de producción y así generar algún tipo de acumulación de capital que pueda reinvertirse; además, las personas que desarrollan este tipo de actividades no cuentan con protección social o legal en tanto trabajadores[118]. Todo esto implica que los emprendimientos se desarrollen con baja capacidad productiva y escasas posibilidades de sostenimiento en el tiempo; es decir, que sean muy poco sustentables y en la mayoría de los casos inviables sin el apoyo estatal -aunque este sea insuficiente-. En este sentido, pese a que desde el Estado se abogue por la independencia económica basada en la lógica de la autosuficiencia -la emprendedorista-, las distintas experiencias demuestran que esto solo puede concebirse desde un plano discursivo. Esto permite sostener que las políticas sociales que se enmarcan en la economía social y solidaria permiten generar un espacio de reproducción social diferente para un sector de la población -aquella considerada como vulnerable-; reforzando el proceso de segmentación poblacional que genera el acceso desigual al mercado de trabajo producto, como vimos, de su degradación. En este sentido, en esta tesis se comprende que la *resignificación del concepto de trabajo* mediante su *ampliación* y el fomento del emprendedorismo asociado y condicionado a las transferencias del Estado tiene como objetivo central *recrear espacios alternativos de inclusión social* negando y reproduciendo la segmentación del mercado laboral que genera la exclusión del conjunto poblacional objetivo de las políticas sociales. A su vez, la resignificación del concepto de trabajo a partir de incorporar nuevas actividades a la noción de *trabajo genuino* sin atender a su calidad refuerza la idea planteada por distintos autores -entre los que se puede

[118] Cabe destacar que algunas de estas cuestiones se intentaron resolver a partir de la generación del Monotributo Social o de la "Marca Colectiva" que se crea desde el Ministerio de Desarrollo Social para facilitar la comercialización de productos. Estos temas no serán abordados en esta tesis, pero a partir de distintas entrevistas realizadas cabe señalar que no logran resolver los problemas estructurales que presentan este tipo de emprendimientos.

ubicar a José Luis Coraggio (2004), referente a nivel nacional en estudios sobre esta temática- de que la economía social se construye desde la política social como un espacio económico y social alternativo de, por y para las personas pobres[119].

5.3.2. La ampliación de la *noción de capital humano*

Como se señaló anteriormente, la capacitación, la formación, la educación y su resultante, el incremento del capital humano, se constituyen en un objetivo medular de la política social durante el kirchnerismo. En este sentido, como muestra Madoery (2011) distintos programas buscan "enfrentar la situación de desempleo" a partir de la promoción de "la capacitación laboral y la formación profesional" y la "actualización de las competencias laborales" mediante "estrategias de formación continua, destinadas a facilitar la formación a lo largo de la vida laboral de los trabajadores desocupados y ocupados". El fundamento sobre el que se estructuran estos objetivos se sustenta en comprender que "la educación y la formación son los pilares de la empleabilidad de una persona" porque "abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida". Además, "la educación formal, no formal e informal" tienen la potencialidad de "propiciar el surgimiento de aptitudes (capacidad para desempeñar determinada actividad) y actitudes (disposición de ánimo) que hagan a las personas más empleables" (Madoery, 2011).

En resumen, durante el periodo 2003-2015 el incremento del capital humano se presenta como un objetivo central y transversal a todos los dispositivos implementados tanto desde el Ministerio de Desarrollo Social como desde el de Trabajo y la Anses: la educación, la capacitación y la formación se presentan como ejes de *inclusión social* por su potencialidad en mejorar las probabilidades de acceso al *trabajo*. En este sentido, la exigencia de este tipo de contraprestaciones se presenta desde la retórica gubernamental como parte del cambio de

[119] Cabe destacar que según este autor la economía social podría configurar espacios de inclusión genuinos y alternativos al que se promueve desde las políticas sociales actuales en Argentina. Para el autor, esto implicaría "cambiar comportamientos y visiones: no se trata meramente de una economía asistencial, subsidiada por donaciones, para atender provisoriamente a la emergencia, pobre y para pobres, sino de un sistema que, bien impulsado, tiene el potencial para incluir a los hoy desocupados y subocupados, y sentar bases firmes para una economía mixta competitiva" (Coraggio, 2004) Para profundizar sobre este debate se puede consultar a Danani (2004).

paradigma en las políticas sociales nuevamente construido en oposición a las "políticas asistenciales" de la década anterior responsables de alterar la correspondencia entre "inclusión, trabajo y educación" (Deibe, 2008).

Distintos estudios (Brown, 2016; Fawcett, 2002; Filmus, 2001; Gallart, 2000; Jacinto, 2008; Morrison, 2002; P. Pérez & Brown, 2014) han mostrado que la escasez de capital humano como factor explicativo de las dificultades de acceso al empleo y de superación de los problemas de pobreza forman parte también del diagnóstico de la gran mayoría de los PTMC que se implementan en Argentina durante la convertibilidad. Sin embargo, durante la década de los 90 el diagnóstico general de estos dispositivos se basaba en la necesidad de incrementar la calificación de la mano de obra para adaptarla a los requisitos del proceso de reconversión productiva que "se estaba llevando adelante". Los problemas de empleo se presentaron como transitorios, ligados a los déficits de formación de las personas desocupadas y como consecuencia de los desequilibrios entre los rasgos de la oferta y las nuevas necesidades de una demanda en proceso de reconversión productiva. En este sentido, durante los 90 se promueve desde el discurso gubernamental la idea subyacente de que los "puestos de trabajo están ahí" pero que la fuerza de trabajo no está lo suficientemente capacitada para ocuparlos. Si bien algunos estudios (Pérez, 2013) muestran que estos dispositivos contribuyen a que la educación vuelva a ser una alternativa para quienes se vieron forzados a abandonar la escuela, han sido criticados por distintos especialistas del campo académico (Pérez, 2013; Jacinto, 2008) en lo que refiere a la potencialidad implícita de inserción en el empleo que este diagnóstico promueve, que simplifica y sesga el análisis de los problemas de empleo hacia los rasgos de la oferta, en un contexto de profundización del deterioro -como vimos en el capítulo 4- tanto de la cantidad como de la calidad del empleo.

En este sentido, el déficit de capital humano como diagnóstico de los problemas de empleo no es una novedad de la política social del kirchnerismo ni de Argentina. Sin embargo, durante este periodo la forma en que se aborda su incremento cambia de fisonomía; el signo distintivo de los programas implementados durante los 2000 es que el aumento del capital humano[120] se estructura alrededor de dos ejes: las *disposiciones hacia el trabajo* -que, como

[120] Cabe recordar que por capital humano se comprende a un conjunto de factores tangibles e intangibles, con capacidad de elevar y conservar la productividad y la empleabilidad. Las formas en que se puede materializar son: las habilidades innatas, las habilidades académicas básicas, la educación formal, la capacitación formal, la experiencia laboral y otro tipo de aprendizajes informales, la

veremos más adelante, se presentan asociadas a la recuperación de la cultura del trabajo- y la *terminalidad educativa*.

Con relación a las disposiciones hacia el trabajo, la idea implícita es que la débil participación en el sistema educativo y la precariedad de las inserciones laborales que caracterizan las trayectorias de una parte importante de la población durante los 90 impidieron que ambos sistemas operen como transmisores de normas y valores que ordenan la vida cotidiana, estructuran aspiraciones y definen metas a alcanzar (Brown y Pérez, 2016; Pérez, 2013). En cierta manera, la descentralización del trabajo en la constitución de las identidades sociales y los cambios de valores, de aspiraciones y actitudes mencionados conducen a la argumentación de que ciertas personas manifiestan "escasa motivación por trabajar" (Jacinto, 2006). Por ello estos programas buscan intervenir en las conductas, motivaciones y actitudes individuales, a partir de fomentar una creciente personalización de las intervenciones y de reclamar una mayor participación de la persona afectada. Este cambio implica, desde esta perspectiva, un viraje conceptual en la forma de diagnosticar los problemas de inserción laboral que va de las necesidades de capacitación a las disposiciones hacia el empleo. Esto sin duda significa individualizar aún más la problemática, en tanto ya ni siquiera pueden atribuirse los problemas de acumulación en capital humano a la baja oferta de cursos, a su calidad o al proceso de privatización de la educación propia de las políticas neoliberales; sino que esta se reduce directamente a ciertos *rasgos de personalidad* que no puede ser siquiera certificables. Esto se cristaliza en la siguiente cita que proviene de una entrevista realizada a una funcionaria del Ministerio de Trabajo respecto del Programa Jóvenes:

> "los chicos tienen que estar dos meses en un curso obligatorio, en un curso de formación en el trabajo, eso es a propósito, para que el pibe pueda ver su proyecto formativo profesional-ocupacional y ahí trabajar más lo que tiene que ver con su motivación, su proactividad, la puntualidad, una serie de cuestiones que en realidad los jóvenes que desertan el colegio, pierden eso y bueno, lo queremos recuperar" (Funcionaria del Ministerio de Trabajo, 2010).

Un programa en el que se puede apreciar el objetivo de incrementar las disposiciones hacia el trabajo de sus perceptores es el Programa Jóvenes. Una de sus contraprestaciones principales es la participación obligatoria de un módulo de Orientación e Inducción al mundo del trabajo -conocido como POI-. La Finalidad de los mencionados talleres es posibilitar a

información sobre el mercado de trabajo; la salud; características personales (autoestima, ética, cultura laboral, etc.), e incluso condiciones de vida (Campos Ríos, 2003).

los jóvenes la elección de un itinerario que mejore su empleabilidad, a partir de un análisis de su propia situación y la comprensión de las oportunidades laborales y educativas que ofrece el entorno. El concepto de empleabilidad que aparece implícito en la letra que da origen y reglamenta a estos programas es el de empleabilidad asociativa (que analicé en el capítulo 2 de esta tesis), comprendida como un conjunto de disposiciones para el trabajo, de competencias y saberes prácticos, técnicos, comunicacionales y actitudinales (Jacinto & Millenaar 2012, p. 144). Estas disposiciones hacia el trabajo -que se consiguen a partir de participar en experiencias formativas- se piensan como eminentemente subjetivas, formadas en trayectorias familiares y escolares que emergen de un momento de crisis y discontinuidad en la década del 90 y, por medio de las personas adultas del hogar, se traslada a la actual generación de jóvenes -ingresantes al mercado de trabajo- (Assusa y Brandan, 2012).

La *escasa motivación para trabajar* -que, desde la retórica gubernamental, se vincula a los cambios en los valores, aspiraciones y actitudes de los sectores con problemas de empleo producto de la década de profundización neoliberal- se presenta como una consecuencia de la *pérdida de la cultura del trabajo*. En este sentido, durante los 2000 las resoluciones que dan origen y reglamentan los programas hacen mucho énfasis en impulsar políticas sociales "activas" que buscan estimular la "cultura del trabajo" y premiar el *esfuerzo* en contraposición a las políticas "asistenciales" implementadas en los 90, acusadas de ser las causantes, junto al modelo de desarrollo neoliberal, de la pérdida de estos valores y de generar "generaciones" que no han tenido contacto con el empleo. Así, la *escasa motivación para trabajar* se construye desde los distintos programas implementados como uno de los principales argumentos explicativos de los problemas de empleo. Esto implica la necesidad de reforzar el carácter contractual de los programas a partir de exigir contraprestaciones en donde la persona perceptora "se involucre" en la construcción de su trayectoria laboral, es decir, que la persona desocupada o pobre contribuya en delinear su propia *trayectoria de inclusión*. De este modo, la persona perceptora *involucrada en garantizar su propio proceso de inclusión social* se presenta como el *pobre meritorio* legítimo de recibir la *ayuda del Estado*. Así, se ponen en práctica distintas *estrategias de coerción* que implican desde el cobro parcial del estipendio sujeto a ciertos estándares de presentismo hasta la quita total del beneficio si la persona perceptora no cumple con las exigencias del programa. Este es el caso, por ejemplo, del Programa Argentina Trabaja: a partir de 2014 ante el reclamo de los integrantes de las cooperativas por un aumento de sus ingresos -erosionados por el incremento de los precios producto de sucesivas

devaluaciones- desde el gobierno se introducen actualizaciones en los montos transferidos pero a partir de incorporar al básico -que desde 2009 se situaba en 1200 pesos- "incentivos de productividad y presentismo". Este hecho se realiza en el marco del "convencimiento" de que "a una política de derechos le corresponde una política de obligaciones" (Resolución SCyMI N° 1499/2012). Por su parte, el punitivismo disciplinante de estos programas se refuerza desde distintos discursos gubernamentales:

> "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).

A su vez, cabe destacar que la *coerción* propia del punitivismo que caracteriza a los PTMC, la construcción de *prácticas normalizadoras* -en torno a la rutinización y el disciplinamiento- y la lógica meritocrática que "garantiza" la teoría de capital humano son utilizadas desde la retórica gubernamental como una forma de *legitimación* de la redistribución secundaria del ingreso y de visibilizar que el Estado "ayuda" a aquellas personas que "están haciendo el esfuerzo por mejorar sus vidas".

Por su parte, otra 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 -el Programa Jóvenes, el Ellas Hacen, la AUH, y el Programa Familias-, en otros, optativa -Argentina Trabaja; Seguro de Capacitación y Empleo-. 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.

Radica aquí una diferencia significativa a la hora de comparar los programas que se implementan durante los 90 y los 2000. Mientras que los dispositivos de la década de los 90 se basan 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 otorgan certificaciones de poco reconocimiento o equivalencia en la formación profesional regular (Jacinto, 2008);

durante los 2000 cobra mayor relevancia la terminalidad educativa y el acceso a instancias de formación profesional que se desarrollan en instituciones permanentes del sistema educativo -centros de formación profesional, escuelas técnicas, universidades-. Esto ocurre incluso con la formación en talleres y cursos de capacitación o formación en oficios, siendo los espacios barriales también quienes ocupan un lugar importante en su ejecución. Como señala Jacinto (2008) la ventaja radica en que de este modo se evita la creación de pseudo instituciones efímeras que se desvanecen una vez que los programas concluyen, y fortalecer la oferta ya existente. Esto significa una vuelta a la centralidad de lo público en contraposición a la lógica de preponderancia de lo privado que impera durante los 90, eje central de la profundización neoliberal.

A su vez, también aparece como una novedad durante el periodo 2003-2015 -en comparación con los programas que se implementan durante la década del 90- la centralidad que se le otorga a las credenciales educativas o de formación como mecanismo de inclusión laboral. Esto se observa tanto en las contraprestaciones de terminalidad educativa como en la certificación de competencias laborales. De este modo, se observa que conviven dentro de un mismo programa los soportes teóricos de la teoría de capital humano, pero también aquellas que refieren a la teoría de la señal y a la teoría del filtro, desarrolladas por Spence (1973) y Arrow (1973), respectivamente. Esto repercute en las características de los programas en tanto, como se dijo las instancias de formación profesional se desarrollan en instituciones permanentes del sistema educativo -centros de formación profesional, escuelas técnicas-, lo que, además, permite el fortalecimiento de las instituciones educativas ya existentes (Jacinto, 2008).

Cabe señalar que surgimiento de la terminalidad educativa como un objetivo central de las políticas sociales ocurre en un contexto en el que el Estado Nacional -a partir de la Ley de Educación Nacional Nº 26.206 de 2006- se posiciona como garante del derecho a la educación secundaria en todo el país. El Programa FinEs[121] se crea en 2008 en el marco del Ministerio de Educación de la Nación con el objetivo de garantizar la terminalidad de la educación secundaria de aquellas personas jóvenes y adultas que no la han finalizado. El

[121] Dicho Plan nace como la vertiente educativa del programa Argentina Trabaja con el objetivo inicial de promover la finalización de los estudios primarios y/o secundarios de cooperativistas y sus familias. Posteriormente, frente a las demandas de ampliación del Plan, se creó el programa Argentina Trabaja, Enseña y Aprende, que vinculaba el mundo del trabajo y el educativo a partir de la articulación entre el Ministerio de Educación y el de Desarrollo Social de la Nación.

formato de este plan de terminalidad educativa se caracteriza por algunas particularidades que estructuran su modalidad respecto al resto de la currícula primaria y secundaria: presenta un carácter presencial con 75% de asistencia obligatoria, se asiste a clases dos veces por semana, se requiere la aprobación de cinco materias cuatrimestrales durante tres años, y brinda la posibilidad de establecer turnos de mañana, tarde y vespertino según la demanda de los y las estudiantes. A su vez, las sedes de ejecución de este plan se encuentran ancladas territorialmente de manera descentralizada, en barrios periféricos donde históricamente el alcance de la escuela pública fue insuficiente (Greco y González, 2015).

Como se señaló anteriormente, el diagnóstico que impera y que se construye desde la retórica gubernamental es aquel que comprende que los problemas del empleo están ligados a los déficits individuales y, puntualmente, a la baja acumulación de capital humano. En este sentido, la terminalidad educativa se presenta desde el discurso gubernamental como una fuente de autonomía y de superación de las dificultades de acceso al empleo haciendo énfasis en la necesidad de restituir la secuencia "cuanto más trabajo, más inclusión; cuanta más educación, mejor trabajo" (Madoery, 2011) que se "erosiona con el neoliberalismo".

> "Casi el 80% de los 150 mil cooperativistas no tienen primaria o secundaria, no es casualidad entonces, no es casualidad que tengamos que instrumentar desde el Estado esta *política activa de proveer trabajo*, (…) la idea es llegar a todos los que no han terminado primario y secundario y que puedan entonces después valerse en la vida, sin necesidad de que el Estado tenga que darles un trabajo sino que adquieran las capacidades para tener ese trabajo como... bueno, lo han tenido otros, que han tenido la suerte de poder terminar sus estudios"(Discurso Cristina Fernández de Kirchner, 2010).

Por su parte, el énfasis puesto en la teoría del capital humano y, particularmente, en la terminalidad educativa como diagnóstico medular de los problemas de empleo se amplía también a los PTMC con contraprestación en salud y educación. En el capítulo 3 vimos que el diagnóstico que caracteriza a estos programas comprende que la educación básica y la salud conforman el capital humano de una persona y que su incremento permite mejorar las inserciones laborales a futuro y cortar así con la transferencia intergeneracional de la pobreza. Este hecho implica también un cambio respecto a los 90, en tanto durante ese periodo este diagnóstico se asocia exclusivamente a las personas jóvenes y adultas, mientras que ahora se expande hacia la niñez. Los niños sin acumulación de capital humano serán los excluidos -desocupados y pobres- del futuro. Esto se cristaliza tanto en el caso del Programa Familias

como de la Asignación y propicia la culpabilización de las familias -y especialmente de las mujeres , volveré sobre esto más adelante- por no haber invertido lo suficiente en este capital:

> "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 naces aprendiendo cómo cuidar un hijo y si nunca recibiste ningún rudimento, ninguna educación de que a tu hijo lo tenés 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" (Discurso Cristina Fernández de Kirchner, 2014).

Otro punto para destacar es que, desde esta perspectiva, si bien las familias -de los hogares con jefas desocupadas o en la informalidad y de bajos ingresos- son las que tienen que ocuparse de *cuidar a sus hijos* y garantizar la acumulación de capital humano necesaria para que puedan, por sus propios medios, superar su situación de vulnerabilidad; el Estado también presenta una *corresponsabilidad* en la garantía del bienestar de las generaciones futuras y por tanto es quien debe, a través del carácter contractual de los programas que promueve, garantizar que las familias cumplan con su parte del contrato a partir de *obligar* y de *supervisar* el correcto cumplimiento de estas obligaciones. Como vimos en los capítulos anteriores, esta característica propia de los dispositivos implementados durante la postconvertibilidad implica la adopción de rasgos que forman parte del paradigma de inversión social.

Interesa para los objetivos de esta tesis resaltar dos cuestiones que se desprenden de esta cita. La primera, remite a la funcionalidad de esta teoría en la construcción de sentidos sociales vinculados a un futuro posible de pleno empleo formal para todas las personas. Esta idea implica sostener, como ocurre desde la teoría del capital humano, que "existen puestos de trabajo disponibles" pero que la barrera de acceso a estos empleos es el déficit de capacidades, credenciales educativas y disposiciones hacia el trabajo por parte de las personas perceptoras. En este marco, la finalización de estudios secundarios, la capacitación, etc. se presenta desde la retórica gubernamental como una estrategia de inclusión social en tanto se la considera una fuente de *autonomía* y la puerta de acceso al trabajo sin problematizar ni considerar la cantidad de puestos disponibles en una economía ni su calidad.

La segunda cuestión para destacar se vincula a la funcionalidad que cumple la teoría de capital humano en la *legitimación de la desigualdad*. Como vimos en el capítulo 2, esta perspectiva teórica se asienta sobre dos supuestos básicos de la economía ortodoxa: el principio de la

racionalidad y el de la competencia perfecta; plantea, por un lado, que cada individuo -racional y libre- define -a partir de calcular el coto-beneficio de sus inversiones- cuál es el "sacrificio" que está dispuesto a hacer en función del tipo de retribución futura que quiera obtener, y, por el otro, que los individuos compiten y ganan su lugar en la estructura ocupacional según el criterio del *mérito* -definido en función de talentos individuales y de las privaciones iniciales que implica la inversión en capital humano-. De este modo, se justifica que algunas personas tengan mejores empleos -e ingresos- que otras o directamente que haya personas desempleadas -y por tanto, sin ingresos y en situación de pobreza- a partir de explicar que las primeras se *esfuerzan más,* trabajan más, sacrifican el ocio y ahorran para invertir en educación, salud y capacitación.

Estas afirmaciones han sido rebatidas por todos los análisis multivariados mostrando que los determinantes de la escolaridad -posibilidades de acceso a la escuela, años de escolaridad, calidad de la escolaridad, desempeño escolar, carrera, etc.- están fuertemente asociados a los factores socioeconómicos de las personas o de sus familias (Frigotto, 1998; Pérez, 2008). En este sentido, la función efectiva de esta teoría reside "no en cuanto revela sino en cuanto esconde la verdadera naturaleza de los fenómenos" (Frigotto, 1998, p. 61) al señalar que la obtención de un empleo o la definición de los ingresos que cada persona que vive del trabajo posee -o poseerá luego de su inversión- es una decisión individual que en nada se vincula a los condicionantes socio-económicos que se desprenden de la estructura de clases en que se organiza el sistema capitalista. El énfasis puesto en que el lugar que cada persona ocupa dentro de la estructura socioeconómica -desde una perspectiva meritocrática- es el resultado de decisiones tomadas por los individuos y sus familias refuerza el carácter disciplinario -a través del punitivismo- de estos dispositivos, haciendo responsable a las personas en situación de desempleo y desocupación por esta situación, permitiendo *justificar y legitimar la desigualdad*. A su vez, esta teoría como soporte de los dispositivos implementados, debe complementarse con la importancia creciente que se le otorga a las credenciales educativas – cuyo déficit es interpretado como una barrera central en el acceso al trabajo-; ya no es suficiente con capacitación y años de escolaridad: ahora también se vuelve importante la obtención de una credencial. Esto nuevamente puede comprenderse en un contexto de mercados de trabajo más restrictivos -el de los mercados de trabajo posneoliberales-, en donde cada vez son mayores los requisitos para el acceso a un empleo.

En síntesis, la educación primaria y secundaria -para niños, niñas, jóvenes y personas adultas-, la capacitación -principalmente en oficios- y la formación para el trabajo se presentan desde distintos PTMC como ejes de *inclusión social* por su potencialidad en mejorar las probabilidades de acceso al *trabajo*. Esto a su vez se enmarca en un contexto donde el gobierno nacional se presenta como garante del derecho a la educación primaria y secundaria en todo el país. Sin embargo, todo esto ocurre en un escenario en el que la expansión de derechos coexiste con la desigualdad educativa (Kessler, 2011 y 2014).

El Plan FinEs debe comprenderse como una política de formación que tiene como objetivo medular mejorar las inserciones laborales de aquellas personas que no han finalizado sus estudios a partir de una nueva oferta educativa destinada a una población que ha sido expulsada de la escuela formal (Crego y González, 2015). El foco del programa está en la importancia de la formación media y superior para la incorporación en el mercado de trabajo. Esto también se explicita en una entrevista realizada a una funcionaria que gestiona el Programa Jóvenes a nivel nacional:

> "Vos tenés que son alrededor de 150 mil pibes en el programa, de los cuales 90 mil están por terminar el colegio, y una de las principales barreras para ingresar al mercado de trabajo y obtener un puesto de trabajo es no tener la secundaria completa, entonces si ellos están en el colegio para nosotros es importantes, después que hagan un curso de capacitación, que participe en una práctica en una empresa y tengo su emprendimiento también es importante, pero la primer barrera es el colegio..." (Funcionaria PJMyMT, MTEySS, 2008).

Sin embargo, en un contexto en el que el acceso al trabajo se hace cada vez más restrictivo -especialmente para las personas de sectores populares- la escuela[122] se *recrea como espacio inclusión social* cuando el trabajo -especialmente en el caso de las poblaciones jóvenes[123]-

[122] Greco y González (2015) señalan que las políticas neoliberales durante los 90 impactan en la escuela profundizando desigualdades y produciendo un proceso de exclusión que fue acompañado por la fragmentación y segmentación educativa. El arrastre de estas consecuencias y el colapso de 2001, plantean estos autores, posicionan a la escuela como la única salida ante la crisis. Esto implica la postergación de la transmisión del conocimiento como tarea primordial de la escuela, ya que comienza a atender otras problemáticas que tradicionalmente no le correspondían, lo que profundiza la distribución desigual de la educación en el mundo simbólico (Kessler, 2002).

[123] Como muestran algunos estudios luego del período de reactivación económica que se inicia en 2003, los datos de EPH en términos generales evidencian la persistencia de un desempleo juvenil comparativamente alto y baja calidad del empleo entre los jóvenes (Jacinto, 2010). De hecho, hacia finales de la fase dinámica (2008) la tasa de desempleo juvenil oscilaba alrededor del 20% (Deleo & Fernandez Massi, 2016).

no lo es. A su vez, las características particulares que asume "la escuela" y la terminalidad educativa a partir de la implementación de planes diferenciales, desdoblados, duales, destinados hacia la población vulnerable -como es el caso del FinEs- o el desarrollo de oficios – que pretenden recuperar el saber-hacer de las personas perceptoras de programas sociales- pareciera reproducir la segmentación social que genera la segmentación laboral propia de los mercados de trabajo postneoliberales. En este sentido, cabe recuperar los planteos de Roberts, 2007, cuando señala que la fragmentación y/o la segmentación de la población no está signada únicamente por el acceso negado a ciertas instituciones – en este caso, a la escuela- sino que en ocasiones se deriva de la *inclusión a instituciones* especialmente diseñadas para las poblaciones vulnerables (Saraví, 2009).

Kantor (2008) también llama la atención respecto a la reproducción de la desigualdad en el seno de una oferta educativa segregada cuando señala que "Destinatarios que transitan por circuitos diferenciados en cuanto a oportunidades y a menudo también en cuanto a calidad, ponen de manifiesto la distancia existente entre la inserción como derecho y la inserción como política social, entre ciudadanos y beneficiarios (Kantor, 2008, pág. 140)".

5.3.3. La construcción de un *nuevo sujeto de vulnerabilidad*

Como se señaló líneas arriba, otro eje de *intervención del Estando en materia de políticas sociales* es la implementación de PTMC con contraprestación en salud y educación. En Argentina, el primer programa de estas características es el Programa Familias que se implementa en octubre de 2004 con el objetivo de "promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades". De este modo, se pretende promover "oportunidades" a las familias en "situación de vulnerabilidad y/o riesgo social" para que puedan "superar los distintos tipos de carencias" a partir de generar "activos familiares, comunitarios y patrimoniales" (Resolución N° 825/2005). Las destinatarias de este dispositivo son aquellas personas que fueron clasificadas como *inempleables* a la hora de redireccionar a los perceptores del Programa Jefes y Jefas. Desde el gobierno nacional se incluye dentro de este grupo a las personas mayores de 60 años y a las mujeres con responsabilidades familiares.

En el momento de su implementación el Programa Familias implica una novedad entre los programas sociales de Argentina ya que es el primer PTMC con contraprestación en

educación y salud que se ejecuta en el país -mientras que, según se analizó en el capítulo 3, programas de estas características se venían implementando en América Latina desde 1997-. Este programa se financia por el Banco Interamericano de Desarrollo y se orienta al refuerzo de la "institución familiar" a través de exigir el cuidado de los hijos bajo el objetivo de reducir la trasmisión intergeneracional de la pobreza. Esto presupone que el ingreso otorgado a las mujeres repercute directamente en el "bienestar" de los hijos e hijas. Por su parte, como se señaló anteriormente, en un contexto de debilitamiento económico y político el gobierno nacional implementa, en 2009, la Asignación Universal por Hijo. Este dispositivo puede plantearse como la reformulación del Programa Familias ya que comparten el mismo tipo de contraprestaciones y la población destinataria. Además, desde su lanzamiento, el gobierno nacional estimula la migración de sus perceptoras a este nuevo programa.

Por su parte, tanto el Programa Familias como en la Asignación define que son "las madres" quienes deben asumir el compromiso de cumplir con las contraprestaciones exigidas. En este sentido, interesa destacar en esta tesis cómo la implementación de este tipo de dispositivos implica un proceso de *feminización* de la recepción de la asistencia y de la responsabilidad del cuidado familiar. Como se mostró en el capítulo 3, su implementación debe comprenderse como parte del giro en las políticas sociales a nivel regional hacia mediados de la década del 90, cuando los gobiernos de la región -en el contexto de la IV Conferencia Internacional de la Mujer de Beijín celebrada en 1995- se comprometen a transversalizar la perspectiva de género en sus diferentes zonas de incumbencia.

En este sentido, el Programa Familias expresa que "una política social de inclusión familiar debe fomentar el respeto a los derechos humanos y a la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de la familia" y luego sostiene "que también debe garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y desarrollo de sus hijos" (Resolución N° 825/2005). Sin embargo, un estudio del CELS sobre información obtenida del Ministerio de Desarrollo Social expresa que "[l]a titular del subsidio debe ser la madre (…) si el titular del Programa Jefes y Jefas es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales" (Campos, Faur, & Pautassi, 2007: 19). Cabe destacar que el Programa Familias se crea en el marco del Plan Familias cuyo objetivo es "promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad". Se define como una política social que promueve "oportunidades de género en los miembros de la familia" a la vez que garantiza

"la educación familiar" que "incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social" (Kirchner, 2007: 179). Si bien, como se desprende de estas líneas, la unidad beneficiaria se articula en torno a la familia, son las mujeres-madres las que explícitamente reciben el subsidio y por lo tanto, deben cumplimentar con las contraprestaciones exigidas. Trabajos basados en entrevistas a funcionarias/os del Ministerio señalan que la justificación sobre la titularidad femenina está dada por que ellas -las perceptoras- *de hecho* ya realizan las actividades que exigen las contraprestaciones: garantizar que sus hijos e hijas asistan a la escuela y a los chequeos periódicos de salud (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006; Anzorena 2015).

Por su parte, en el caso de la AUH, si bien cuando se lanza la medida no se especifica que deben ser las madres/tutoras las receptoras del beneficio, esto cambia en 2012 cuando se las decide privilegiar como perceptoras[124]. El argumento de esta modificación tuvo su fundamento en que muchas mujeres encontraban dificultades para que sus hijos/as alcancen el beneficio, porque los padres -que son en general los registrados en sistema de asignación familiares- no tramitaban el cobro, no se lo daban a las mujeres, o trataban de pasarlo como cuota de manutención (Anzorena y García Ortiz, 2013 y Anzorena, 2015).

Asimismo, en 2013 se impulsa desde la cartera del Ministerio de Desarrollo Social el Programa Ellas Hacen como un "nuevo componente" en el Programa de Ingreso Social con Trabajo -del que forma parte también el Argentina Trabaja-. La particularidad de este dispositivo es que está destinado a "mujeres jefas de hogar monoparentales desocupadas" con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban la AUH y/o sean víctimas de violencia. Este programa se crea a partir de considerar "que la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos" (Resolución N° 2176/2013).

En Argentina la introducción de la "mujer" como sujeto destinatario de la política social con "enfoque de género" representa una novedad de la postconvertibilidad al igual que los PTMC con contraprestación en salud y educación. Sin embargo, "las mujeres" no son comprendidas desde la esfera estatal como un colectivo específico en función la desigualdad

[124] En 2010, es decir, antes de privilegiar a las madres, el 75% de la prestación era percibida por mujeres y el resto por los padres. Hacia 2012, el 94% de las asignaciones las recibían las madres o tutoras (Anses, 2012).

que caracteriza a las relaciones de género o a la discriminación estructural que tienen respecto a los varones dentro del mercado laboral -como si ocurre, tanto en la matriz socio-asistencial de la convertibilidad como de la posconvertibilidad con las personas jóvenes[125]- sino que su figura como perceptoras se construye alrededor de su situación de *vulnerabilidad* como "Jefa de hogar", "mujeres solas", pertenecientes a "hogares monoparentales".

Mientras que desde la retórica del gobierno nacional se plantea la promoción de "la igualdad de oportunidades de género" dentro del hogar, el lugar privilegiado que se le da a las mujeres-madres en estos dispositivos como receptoras y, especialmente, como garantes del cumplimiento de las contraprestaciones implica que se las siga considerando desde los lugares tradicionales de la estructura social: como madres-cuidadoras, como vulnerables cuyas necesidades particulares son identificadas con las de sus familias y sus obligaciones con las labores domésticas, responsables de velar por el bienestar de sus hijos y darle un buen uso a los recursos que el Estado invierte en las futuras generaciones. Todo esto implica, pese a que desde la retórica gubernamental se aboga por lo contrario, la reproducción de los estereotipos femeninos y de familia reforzando el rol de las mujeres-madres como cuidadoras y la división sexual del trabajo al interior de los hogares.

En este sentido, que no se reconozca a las mujeres como un grupo vulnerable de acceso al mercado laboral debe comprenderse como una forma de negar sus posibilidades de inserción en el empleo y su lugar en el ámbito de la producción. Esta es la idea subyacente en la clasificación de las mujeres-madres con menores a cargo como *inempleables*. De esta manera, desde la política social se plantea la *inclusión social* de estas mujeres circunscribiendo sus tareas en el ámbito doméstico, al interior del hogar, al ámbito de la reproducción. Esto se cristaliza, por ejemplo, en los objetivos del Programa Familias cuando se afirma que éste "apunta a *incluir a 750.000 madres solas* que al optar por el nuevo programa [y no, por el Fefes y Jefas], en lugar de una contraprestación laboral, *tendrán como obligación preocuparse por la escolaridad y la salud de sus hijos* [el énfasis es propio]" (Campos et al., 2007).

Esto se cristaliza también en la forma que adoptan las contraprestaciones dentro del programa Ellas Hacen en tanto se espera que estas mujeres utilicen "los conocimientos aprendidos a través de las múltiples capacitaciones" en el "mundo de la familia" (MDS, 2015):

[125] Me refiero al plan joven (1993-1999) y al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que se implementa a partir de 2008.

la participación de las mujeres en acciones de terminalidad educativa y capacitación son valoradas en las evaluaciones del programa no por potenciar su "empleabilidad" (como se diagnostica en otros programas destinados hacia otro perfil de perceptores) sino, por mejorar su calidad de atención al interior del hogar. De hecho, en estas evaluaciones, se otorga centralidad a la hora de definir el "éxito del programa" a la "capacidad de las titulares en acompañar las tareas educativas de sus hijos e hijas" (MDS, 2015) gracias a su participación en las actividades de formación para adultos que se promueven.

En este sentido, lo que subyace a esta utilización ambigua del "enfoque de género" es cómo el Estado a partir de las políticas sociales reproduce -y a su vez construye mediante su reproducción- *parámetros de normalidad* sobre el rol de las mujeres dentro de los hogares que, además, se basan en un orden heterosexual al plantear una idea de familia tradicional que "justifica" la *vulneración y victimización* de la mujer que asume *sola* el cuidado de sus hijos. Estas medidas, entonces, lejos de romper con la identificación de la mujer con el hecho de ser madre y tener que formar una familia, la reproducen considerando a la *familia nuclear* como una forma incuestionable de organización del hogar y a la mujer como aquella persona cuyo principal interés está puesto en el cuidado de sus hijos/as. De este modo, se diluyen las necesidades y derechos de las propias mujeres colocándose en las personas a su cargo. Esto se cristaliza, por ejemplo, en que el *sujeto de derecho* dentro de las asignaciones familiares no contributiva son *los niños, niñas y adolescentes* mientras que las mujeres-madres-pobres se constituyen en tanto intermediarias; esto no ocurre en su componente contributivo donde el sujeto de derecho está conformado por *los trabajadores*. En este sentido, la AUH es mencionada en los informes y discursos del gobierno como una política de "promoción de la igualdad de género" y de "empoderamiento femenino", a pesar de que las mujeres no son las titulares del derecho.

Por su parte, como señala Anzorena (2015) las "madres" son las encargadas directas e individuales de la administración y conservación del subsidio, sin considerar los límites o dificultades que la oferta de servicios pueda tener. Tal responsabilidad es enaltecida a través de un discurso que ubica a las madres-pobres en el lugar de "heroínas" de las políticas sociales, debido a las grandes expectativas que se expresan sobre su papel en la familia, en la comunidad y en el futuro. A través de ellas se considera que es posible afrontar una serie de problemas sociales y políticos, por ejemplo, mejorar la educación o la salud de los infantes, reducir la pobreza y generar inclusión social. Nuevamente se cristaliza aquí la funcionalidad

de la política social en tanto constructora de un horizonte de *futuro deseable* -una sociedad sin problemas de empleo ni pobreza- que delimita un *deber ser*, el de las mujeres-madres. Esta autora plantea que esto ocurre porque los hacedores de política pública parten de un orden social existente sin cuestionarlo y entienden que la perspectiva de género en la planificación social es sólo dirigir políticas hacia ciertas mujeres, sin cuestionar el lugar en donde se las coloca. Sin embargo, como vimos en el capítulo 2, en esta tesis se comprende que las políticas sociales pueden actuar sobre la desigualdad, reduciéndola, aumentándola o constituyéndola como tal; y, a su vez, que constituyen una de las herramientas del Estado para construir, instaurar y reproducir *parámetros de normalidad*. Esto implica que si bien desde la retórica gubernamental se reconoce la desigualdad ligada al género y se introduce esta problemática como un eje de intervención en materia social -en un contexto nacional e internacional en donde los movimientos feministas presionan sobre la agenda pública lo que redunda en su *problematización* y en su inclusión dentro de las agendas de los organismos internacionales de crédito- los rasgos que asumen estos programas sigue marcados por la división sexual del trabajo y la asociación de la mujer a ser madre y a dedicarse a las tareas de cuidado en el marco familiar. Supuestos que reproducen y exacerban tanto los *valores morales* atribuidos a lo femenino y a la maternidad, como la idea de que las mujeres están "espontáneamente" o "naturalmente" más inclinadas al trabajo de cuidado de otras personas. En este sentido, sin perder de vista que los PTMC ayudan -aunque parcialmente, como vimos en el capítulo 4- a mejorar las situaciones de pobreza e indigencia de los hogares y de las mujeres de esos hogares a partir de mejorar sus condiciones materiales de existencia vía distribución secundaria del ingreso también reproducen relaciones desiguales de género.

Lo que se sostiene en esta tesis es que la implementación de este tipo de dispositivos implica la construcción de un *nuevo sujeto de vulnerabilidad*. Mientras que en épocas anteriores el sujeto de vulnerabilidad se construía sobre la figura de los trabajadores desocupados o de los desocupados de baja calificación (mayormente varones), con la implementación de los PTMC con contraprestación en salud y educación se construye un nuevo sujeto de vulnerabilidad: por un lado, las jefas de hogar, las mujeres pobres en general y las mujeres *solas*, de hogares *monoparentales,* en particular.

A su vez, desde estos programas se promueve y circunscribe a *los hogares* como el principal *espacio de inclusión social* para estas mujeres-madres-solas. Cabe señalar que muchas de las mujeres que comienzan a participar de estos programas sociales -especialmente del

Jefes y Jefas y luego del Programa Familias- lo hacen por ser referentes o participar de los movimientos sociales que se gestan en el marco de fuertes impugnaciones a las consecuencias del neoliberalismo. De este modo, en un contexto en el que debe regularse la oferta de fuerza de trabajo y en el que la inclusión social a partir del trabajo se ve erosionada, el Estado construye esta nueva figura como *sujeto de vulnerabilidad* y promueve su inclusión social a partir de limitar su espacio de actuación al ámbito doméstico y a las tareas dentro de la esfera de la reproducción. Así desincentiva y limita su actuación dentro de la esfera de la producción al mismo tiempo que promueve la reproducción de *pautas de moralidad* y *parámetros de normalidad* sobre la función de la mujer dentro de la estructura social.

A su vez, el foco puesto en la mujer-madre y el énfasis que se coloca desde las contraprestaciones exigidas en las tareas de cuidado al interior del hogar implica que desde las políticas sociales se apela a una "vuelta al hogar" para estas personas. Como vimos, los dispositivos que se analizaron se implementan en distintos momentos históricos: mientras que el Programa Familias se implementa durante el primer subperiodo kirchnerista caracterizado por el crecimiento económico y la vuelta a la focalización; la Asignación y el Programa Ellas Hace se implementa durante el subperiodo de amesetamiento y de vuelta a la autofocalización. Esto permite esgrimir distintas explicaciones sobre el fomento desde las políticas sociales de "esta vuelta al hogar" en función del momento en que se implementan los dispositivos, aunque en ambos casos implique la misma delimitación del espacio de actuación de las mujeres: el ámbito doméstico-privado.

En el caso del Programa Familias, la vuelta al hogar y la integración de las jefas de hogar al ámbito doméstico debe interpretarse como una forma de desmovilización y desarticulación de los lazos identitarios y solidarios que se construyen a nivel barrial a través de organizaciones sociales con amplia participación femenina (Ciolli, 2017). La desarticulación del Programa Jefes y Jefas implica la fragmentación entre desempleados -recientes- y pobres -estructurales-, cuya confluencia refuerza el desarrollo de una identidad común en los movimientos de trabajadores desocupados desde donde se expresan modalidades de organización social disruptivas (Ciolli, 2017). En este sentido, "la vuelta al hogar" mediante la *feminización* de la asistencia implica, como vimos en el capítulo anterior, un proceso de *intra-segregación* que busca desarticular las actividades productivas y comunitarias que se exigían desde el Programa Jefes y Jefas y que constituían espacios de organización de distintos movimientos de desocupados producto de procesos de politización

no tradicionales (Merklen, 2005).

En lo que refiere al segundo periodo, la "vuelta al hogar" puede interpretarse como una estrategia estatal de regulación de la oferta de fuerza de trabajo en un contexto de desaceleración económica y degradación de los indicadores sociolaborales. Como señalan distintos trabajos (Carrasco, 1995; Benería, 2007; Azorena, 2015), esta apelación en el sistema capitalista se agudiza en los momentos de crisis porque implica cuidados a bajo costo y reducir la presión en el mercado laboral al disminuir la oferta femenina de fuerza de trabajo. En este sentido, cabe recuperar los argumentos de Offe (1990) sobre la funcionalidad que presentan las políticas sociales en la regulación de los mercados de trabajo a partir de distintas estrategias de mercantilización y desmercantilización, definiendo quienes son aquellas personas que pueden quedar exentas de "la compulsión a vender su fuerza de trabajo en el mercado" (Offe, 1990, pág. 5). De este modo, si tenemos en cuenta principalmente la AUH y el programa Ellas Hacen (que se implementan, como dijimos, durante el subperiodo de amesetamiento) esta "vuelta al hogar" fomenta la inactividad laboral de las mujeres permitiendo regular la oferta de fuerza de trabajo. Otro elemento que aporta a esta idea es que, como vimos en el capítulo 4, estos dos programas tienen, en términos relativos, un mayor impacto desmercantilizador.

En resumidas cuentas, el Estado con las políticas sociales como herramienta logra de manera concomitante: canalizar la conflictividad social a partir de contribuir mediante las políticas sociales -y junto a otros factores- a la fragmentación a los movimientos de personas desocupadas, regular la oferta de fuerza de trabajo en un contexto de incremento de los excedentes de oferta; canalizar las reivindicaciones promovidas desde distintos espacios feministas al incluir en la formulación de los programas un léxico ligado a la igualdad de género y al "empoderamiento" femenino; y, reafirmar el rol de la mujer dentro de la estructura social a partir de reconstruir pautas de moralidad y parámetros de normalidad sobre su función en las tareas de cuidado dotándolas de la responsabilidad -junto al Estado que lo promueve- de la construcción de un futuro deseable para sus hijos y la sociedad en su conjunto. En este marco y ante un incremento en los problemas de empleo las políticas sociales durante la posconvertibilidad promueven a *los hogares* como un *nuevo espacio de inclusión social* para las mujeres-madres.

5.3.4. La resignificación de la idea de *derechos* y de *universalidad*

Por último, la idea de *cambio de paradigma* en la matriz socio-asistencial de Argentina también se construye a partir de relacionar a las políticas sociales los 2000 con una retórica ligada al enfoque de derechos. El primer programa en el cual se puede rastrear esta asociación es el Programa Jefes y Jefas cuyo principal objetivo es establecer un "*derecho* familiar a la inclusión social" (Decreto N° 565/02). Además, otro rasgo que lleva a asociarlo con el campo de los derechos sociales fue el carácter "universal" que el programa plantea en un primer momento "con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas" (Decreto N° 565/02). Así, con este programa como vanguardia, otros dispositivos que se implementan con posterioridad retoman esta retórica. Así, por ejemplo, Alicia Kirchner plantea en 2007 que "nuestra gestión en el Ministerio de Desarrollo Social busca resignificar a la política social como instrumento de realización y restitución de derechos sociales" (MDS, 2007). Aunque sin duda, el dispositivo que más se acerca desde la retórica gubernamental al campo de los derechos es la AUH que se presenta desde el discurso público como una política "restauradora de derechos" de carácter "universal". 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 las personas adultas y no las características de los hogares- (Lo Vuolo, 2009) lleva a que en algunos trabajos se la 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 en otros estudios (Arcidiácono, 2012; Lo Vuolo, 2009; Seiffer, 2015) se la clasifique como un PTMC aunque tenga algunas características que la distinguen del resto de los programas implementados.

Es decir, que tanto su cercanía al enfoque de derechos como su carácter universal han sido objeto de debate dentro del campo académico y político. Respecto a su carácter "universal", como vimos en el capítulo anterior, la AUH se constituye en uno de los principales programas -después del Programa Jefes y Jefas- que permite ampliar la cobertura y masificar el ingreso a las políticas sociales a partir de su rasgo de *autofocalización*. El alto alcance de esta medida sumado a que, como su propio nombre lo indica, desde el discurso del gobierno nacional se presenta como "universal" ha alimentado el debate en torno a cómo clasificar a este dispositivo.

Entre los defensores de su universalidad, se 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, 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 salario mínimo. Desde esta perspectiva, la AUH sería el eslabón que permitiría plantear "el carácter prácticamente universal que tendría el sistema actual" (Bertranou, 2010, p. 51).

Sin embargo, otros 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/as de las personas que trabajan como autónomas, monotributistas no sociales, a los hijos de quienes, perteneciendo al sector informal y doméstico ganan un monto mayor al salario mínimo, a los hijos e hijas de aquellas personas que perciben planes sociales, sean desocupadas o no; y finalmente, la AUH excluye también a las familias numerosas a partir del sexto hijo y a quienes siendo extranjeras no puedan demostrar una residencia legal en el país mayor a 3 años (Arcidiácono, 2013; Arcidiácono, Barrenechea Carmona, & Strachnoy, 2011; Lozano et al., 2011). En lo que refiere a las críticas vinculadas a su espíritu, se plantea que la AUH no supone la creación de un sistema de transferencia de ingresos de características únicas para todos los niños, niñas y adolescentes, sino que adosa 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)[126].

De esta manera, las exclusiones que presenta la asignación y la fragmentación que plantea esta forma de comprender el sistema de asignaciones familiares -que reproduce el

[126] 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.

carácter segmentado del mercado de trabajo argentino- tanto como su alejamiento de las propuestas del ingreso ciudadano a la niñez[127] lleva a que no pueda considerarse, como sugieren diversos autores (Arcidiácono, 2012; Lo Vuolo, 2009; Lozano & Raffo, 2010) un derecho universal sino más bien un PTMC con mayor institucionalización[128] que sus antecesores.

Sin embargo, resulta significativo para esta tesis comprender por qué desde la retórica gubernamental se presenta a la Asignación como un "derecho universal" al tiempo que diferencia a sus perceptores de aquellos que pueden gozar de las Asignaciones Familiares en su componente contributivo. En este sentido, 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), la pregunta que interesa realizar en esta tesis es por qué la asignación se presenta como un componente distinto al de las asignaciones familiares contributivas y por qué asume como rasgo distintivo la exigencia de contraprestaciones que condicionan y limitan el cobro del beneficio[129].

La primera explicación está vinculada a lo que mencioné en el capítulo 3 que se vincula al carácter contractual de los PTMC: la búsqueda por hacer más aceptable ante la sociedad la distribución secundaria del ingreso al apoyar a aquellas "familias vulnerables que están *dispuestas a hacer el esfuerzo de "mejorar sus vidas*" (Puello-Socarrás y Gunturiz, 2013, p. 47 citando

[127] 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 ejecutan a través de resoluciones o decretos. Esto es un síntoma de continuidad con aquellos programas que se implementan con anterioridad. La discusión más fuerte respecto a su institucionalidad tuvo lugar 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).

[128] La mayor institucionalidad de esta medida – con relación al resto de los programas- se explica por su forma de financiamiento y la actualización de la cuantía del beneficio. Ambos se encuentran atados a lo que ocurre con las asignaciones familiares de los trabajadores formales -delimitado por la Ley 24.714-, por lo que no dependen de partidas presupuestarios ni de nuevas resoluciones/decretos de actualización. Esto sin duda debe comprenderse como una medida progresista con relación al resto de los programas.

[129] Según establece el decreto, el 80% del monto previsto se abona mensualmente a las titulares mientras que el restante 20% se "reserva" en una Caja de Ahorro a nombre de la titular y podrán cobrarse únicamente cuando la titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente

al BM, 2009); lo que garantiza el *merecimiento de las "ayudas"* económicas entregadas por el Estado y garantiza al resto de la sociedad en que "los pobres no están recibiendo algo a cambio de nada" (Lavinas, 2013, p. 47). Este consenso social hacia la distribución secundaria del ingreso vía implementación de la Asignación se refuerza con la construcción de la figura del "infante perteneciente a hogares de bajos ingresos" como el destinatario final de la "inversión" del Estado. Esto se constituye también en una fuente de consenso social para la ampliación del gasto y la protección social no contributiva. Como plantean Saint-Martin y Murillo (2004): "la infancia es un asunto poco cuestionado ya que ¿quién se opondría al bienestar de los niños?" A su vez, la figura del niño despolitiza el debate sobre el merecimiento/no merecimiento de las ayudas del Estado ya que por su corta edad no puede considerarse como responsable de su situación; lo que sí ocurre con las personas adultas en situación de pobreza. Esto lo expresa incluso el decreto que le da origen a la AUH, cuando plantea que "los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social" (decreto 1602/2009). De este modo, la niñez permite la construcción de consensos "fácilmente". En este sentido, la Asignación Universal ha sido muy utilizada desde la retórica gubernamental para mostrar el *poder inclusivo* del "nuevo modelo político-económico" y diferenciarse así del Estado neoliberal. De hecho, la imagen de este programa ha sido tan favorable, que todos los opositores, neoliberales o progresista, propusieron que continuarían con esta medida luego del recambio ejecutivo de 2015. Esto resulta clave para explicar la importancia significativa -en cantidad de destinatarios, presupuesto ejecutado e institucionalidad- que se le otorga a los PTMC con contraprestación en educación y salud en detrimento de aquellos con contraprestación laboral.

A su vez, la posible pérdida del beneficio ante el incumplimiento de las contraprestaciones y la corresponsabilidad del Estado como agente de control se convierten también en herramientas de generación de consenso sobre la redistribución secundaria del ingreso. Señala Cristina Fernández en un discurso por cadena nacional en 2013 cuando se lanza el Programa Ellas Hacen -para madres con 3 o más hijos que cobran la AUH-:

> "Porque si hay una necesidad hay un derecho, pero si el derecho se consigue surge, entonces, también la obligación de hacerse cargo de ese derecho (…) *que lo que tenés en el bolsillo sea tuyo porque lo laburaste, porque te levantaste temprano, porque dejaste a los chicos, porque te capacitaste*. Eso es lo que queremos crear: conciencia en todos y cada uno de los argentinos, de que nada es posible sin

esfuerzo, de que nada es posible sin sacrificio, pero también asumiendo que *nada de esto es posible sino tenemos un Estado que se haga responsable* [énfasis propio]"

A su vez, Como señalé en el capítulo 2 y retomé en el apartado 1 de este capítulo, las políticas sociales constituyen mecanismos complejos de construcción de consensos y establecimiento de mecanismos de coerción que al tiempo que buscan brindar protección, ayuda, asistencia y cuidado construyen parámetros de normalidad, de moralidad y rasgos de ciudadanía (Ciolli, 2016). En este sentido, la diferenciación entre las asignaciones familiares contributivas y no contributivas puede interpretarse como una forma del Estado -mediante las políticas sociales- de distribuir ingresos y al mismo tiempo reproducir los rasgos de desigualdad que caracteriza a una ciudadanía segmentada (Draibe, 1993). En este sentido, la existencia de una asignación familiar destinada a los trabajadores formales que aportan al sistema de seguridad social y de otra asignación que no está destinada a personas que trabajan sino a "niños, niñas y adolescentes" que "pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal" (Decreto N° 1602/2009) reproduce la desigualdad y la segmentación del mercado de trabajo en el acceso a una protección social diferenciada y condicionada. A su vez, el disciplinamiento propio del carácter punitivo que se promueve para un conjunto de la población y no para otro -mediante la exigencia de contraprestaciones- debe comprenderse como una forma de definir cierta *dirección moral* hacia el conjunto de la población en tanto esto señala cuál de las asignaciones se recibe de manera legítima -el merecimiento está garantizado por la pertenencia al conjunto de "los trabajadores formales"- y cuál debe garantizar la demostración de esfuerzo por superar su situación de informalidad, desempleo o pobreza.

De este modo, se diferencian a aquellas personas que reciben asignaciones familiares en su modalidad contributiva -los asalariados formales; los *trabajadores decentes*- y aquellas personas construidas como sujetos vulnerables que acceden a la asignación a partir de un *programa social*. A su vez, esta división se plantea como transitoria, sobre un horizonte temporal acotado, lo que permite nuevamente abonar a la construcción de un determinado horizonte de futuro deseable -el del pleno empleo formal- que debe ser garantizado por acciones de corresponsabilidad entre el Estado y los individuos. Un futuro promisorio, que traerá consigo la igualdad mediante el acceso generalizado al pleno empleo formal:

"Estamos trabajando pero además queremos decir que la idea es que esto no siga por mucho tiempo en el sentido de que solamente cobren asignación familiar; tenemos que lograr que estos que empiezan a cobrar asignación familiar la sigan cobrando pero no ya porque *se lo asignan en*

> *forma universal desde un programa social, sino porque su padre pasó al trabajo en blanco, al trabajo registrado, a lo que nosotros denominamos "trabajo decente"* (…) que el que está desocupado y no tiene trabajo decente ni trabajo informal, tenga una ocupación y entonces todo esto sea una rueda que finalmente culmine en que la asignación familiar sea la que hoy tienen casi 5 millones de trabajadores por el hecho de tener un trabajo decente [énfasis propio]" (Discurso Cristina Fernández de Kirchner, 2009).

De este modo, las políticas sociales determinan cuáles son las situaciones aceptables e incluso plausibles para el cobro de asignaciones familiares -tener un trabajo formal o *decente*- promovidas desde un marco de referencia teórico -la teoría del capital humano-. El énfasis que desde esta perspectiva se deposita en la *meritocracia* como vía de acceso al *trabajo decente* implica también la construcción de una idea de *éxito* en estos individuos-ciudadanos que por oposición formula también una idea de *fracaso,* aquella que caracteriza a los individuos o las familias que *toman malas decisiones* y a quienes el Estado debe *obligar* o *ayudar* a *encausar* sus trayectorias individuales.

Por último, cabe señalar que la forma en que se utiliza desde la retórica gubernamental la noción de *universalidad* implica también una *resignificación* de este concepto con cierta tendencia hacia la homogeneización. Como se mostró en el capítulo 2 la universalidad es la base principal del paradigma keynesiano de protección social y se encuentra vinculada a la idea de igualdad, de algo que es *igual para todas las personas*[130]. Sin embargo, tanto en el diseño como en términos discursivos, lo *universal* en el caso de la asignación pasa a ser aquello que es propio de los *sectores de desocupados o informales de bajos ingresos*, del segmento de población *pobre*, de los *vulnerables*. Esto implica, que la *universalidad* no está asociada a lo que otrora formaba parte de los "derechos ciudadanos", aunque esta idea remite a ese imaginario, sino a aquello que se circunscribe a un conjunto particular de la población. En este sentido, el Estado a partir de las políticas sociales, *resuelve* y *reproduce* al tiempo que *niega* la consolidación de los problemas de empleo y el consecuente proceso de segmentación social.

A su vez, este nuevo concepto de universalidad da cuenta de la *masificación* de las políticas sociales en un contexto de debilitamiento económico y político y del reconocimiento de las limitaciones del crecimiento económico -que se experimenta durante el primer

130 De hecho, lo universal es definido por la Real Academia Española como "aquello que comprende o es común a todos en su especie, sin excepción de ninguno".

quinquenio kirchnerista- para resolver los problemas de empleo y pobreza. Esto se cristaliza en la misma resolución que le da origen a la asignación cuando se señala:

> "Que, si bien las políticas de estado llevadas a cabo han producido una mejora en la situación económica y financiera del país reduciendo los niveles de pobreza y de marginalidad alcanzándose, asimismo, *un importante incremento del nivel ocupacional, subsisten situaciones de exclusión de diversos sectores de la población que resulta necesario atender* (…). [Y, sin embargo] "Que la clave para una solución estructural del tema de la pobreza sigue afincada en el crecimiento económico y la creación constante de puestos de trabajo. El trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad, que permite el desarrollo de la persona [el resaltado es del original]. Decreto N° 1602/2009.

En este sentido, nuevamente, lo que impera y se reproduce es una lógica de fragmentación de la protección social que reproduce la segmentación laboral y la disfraza bajo el concepto de universalidad y al mismo tiempo marca, en término morales, la senda de lo que es lo *correcto* o *deseable*, es decir, los *ciudadanos autónomos y autosuficientes* que tienen un *trabajo decente* -que reciben una Asignación Familiar en tanto contribuyentes del sistema de protección social- y aquellos a quienes el Estado debe brindarles la *oportunidad* de encausar sus conductas para devenir en el tipo de *ciudadano digno* de protección social. Lógica que a su vez reproduce la desigualdad de acceso a un mercado de trabajo que, como vimos, se presenta heterogéneo y restrictivo.

Conclusiones parciales del capítulo

En este capítulo estudié la intervención del Estado en materia de políticas sociales a partir de indagar sobre los rasgos que asumen la matriz socio-asistencial de argentina en el período 2003-2015. Para esto se analizaron los PTMC que se implementan en función de sus objetivos, de la población destinataria, los diagnósticos subyacentes con relación a los problemas de desempleo y pobreza y las características que adoptan los programas que se implementan.

A partir del análisis de los PTMC en función de estas variables se detectan y recuperan cuatro elementos de resignificación que caracterizan a las políticas sociales durante la posconvertibilidad: la ampliación del concepto de trabajo -al asociar las actividades que se realizan a partir de contraprestaciones de programas sociales en el marco de la economía

social al empleo genuino, desdibujando y ocultando las fronteras que separan a las personas desocupadas de las ocupadas-; la ampliación de la noción de capital humano –en un doble sentido, a partir de incluir bajo este concepto nuevas dimensiones como las disposiciones hacia el trabajo y la terminalidad educativa; y, a partir de ampliar el argumento sobre los déficits de capital humano como variable explicativa de los problemas del empleo hacia la niñez-; la construcción de un nuevo sujeto de vulnerabilidad -el de las mujeres-madres-solas-; y, la resignificación de la idea de derechos y de universalidad –que promueve una idea de homogeneización en el acceso a la protección social mientras que oculta el acceso diferenciado y condicionado de las personas que acceden "mediante un programa social" de aquellas que lo hacen de manera "decente" por contribuir a la seguridad social.

En este sentido, sin negar las mejoras que la distribución secundaria del ingreso puede generar sobre las condiciones materiales de vida de las poblaciones más vulnerables, así como los cambios sustantivos con relación a los programas implementados durante el neoliberalismo – entre las que se pueden señalar: la mayor institucionalidad de las políticas sociales que permiten a los movimientos sociales reclamar al Estado mejoras en los ingresos y condiciones de los programas, el fomento de la terminalidad educativa y su relación con instituciones permanentes del sistema educativo, la ampliación de las Asignaciones Familiares hacia sectores históricamente excluidos de estas prestaciones, etc.- en esta tesis se sostiene que a partir de los programas que se implementan el Estado, a través de las políticas sociales, recrea nuevos espacios de inclusión social alternativos al empleo asalariado formal, entre ellos se pueden señalar a las cooperativas de trabajo y los microemprendimientos que producen y se reproducen dentro del mismo espacio barrial; la escuela y los espacios barriales y comunitarios en donde se desarrollan las actividades de formación, capacitación y terminalidad educativa en el marco de un programa de descentralización de la educación formal bajo el formato de que "la escuela" va al barrio; y los hogares como el espacio de actuación privilegiado de las mujeres pobres en general y de las mujeres-madres-solas en particular.

Todo esto permite, en un contexto de degradación de los mercados de trabajo y de difícil reversión de los problemas y déficits de empleo, generar fronteras difusas entre el estar ocupado y desocupado, negando o "resolviendo" así los problemas crecientes de empleo y puntualmente el de segmentación laboral pero al mismo tiempo reproduciéndola a partir de

dar un tratamiento diferenciado, dual y carente de perspectivas emancipatorias para aquellas personas que son *incluidas socialmente* a partir de programas sociales.

[Conclusiones generales de la tesis]

"La historia de todas las sociedades habidas hasta hoy ha sido la historia de las luchas de clases"

Marx y Engels (1848) en El manifiesto comunista.

Esta tesis parte de indagar sobre la forma que adopta la matriz socio-asistencial en Argentina durante el periodo kirchnerista (2003-2015), a partir de inmiscuirme en el debate sobre un presunto cambio de paradigma en la protección social argentina con relación a la década previa. El objetivo principal de esta tesis estuvo en dar cuenta no solo de las continuidades y rupturas entre una matriz y otra, sino en encontrar variables explicativas a las modificaciones que sufre dicha matriz. Esto se potencia al dar cuenta de que esta reconfiguración se enmarca en lo que hoy se conoce como las *políticas sociales globales*, cuyos ejes centrales de intervención se producen y reproducen desde organismos internacionales de crédito a escala global. Para esto fue necesario relacionar distintos niveles de análisis y hacerlos dialogar, a partir de comprender cómo éstos se articulan para configurar una política social particular -la argentina durante el kirchnerismo- que contempla tanto fenómenos a nivel global como las situaciones particulares que atraviesan los países periféricos en general y los procesos propios de Argentina, en particular. En este sentido, en estas últimas páginas me detendré especialmente en los hallazgos transversales que se desprenden de este trabajo y que surgen de la reflexión sobre los resultados obtenidos en cada uno de los capítulos que integra este documento. Estos objetivos implicaron desafíos tanto teóricos como empíricos.

El desafío teórico surgió de la conceptualización sobre las políticas sociales a la que adhiere esta tesis, desde donde se sostiene que no se puede disociar a los distintos programas que se implementan de sus lógicas de gestación, financiación y promoción – es decir, de las políticas sociales pensadas y gestionadas *desde arriba*- ni dejar de comprender que su forma y magnitud también debe buscar variables explicativas en las organizaciones barriales, en los reclamos callejeros, en la unión y la organización de los sectores subalternos que configuran y le dan una temporalidad particular a los procesos nacionales y locales -lo que requiere pensar a las políticas sociales también como un producto condicionado y gestado *desde abajo*- . En este sentido, las políticas sociales se entienden como un entramado complejo que cristalizan a la vez que reproducen y recrean las relaciones de dominación, institucionalizando y canalizando la conflictividad social.

Esto implica percibir a las políticas sociales como una herramienta local de intervención estatal que refleja un entramado complejo de relaciones sociales que deben comprenderse en dos momentos históricos diferentes, con gobiernos que -al menos en términos discursivos- se presentan como antagónicos – el menemismo neoliberal y el kirchnerismo neodesarrollista-. Este hecho permite dar cuenta de los matices y las tensiones entre las distintas etapas que se analizan y alejarse de conceptualizaciones polarizadas desde las que se plantea que *todo es lo mismo* -pues es la forma en que se gestiona a las poblaciones pobres dentro del sistema capitalista en todas las latitudes: en los países centrales, en América Latina y en Argentina en sus distintas etapas de gobierno- o, que *todo es distinto* al extender el reconocimiento de gobiernos que discursivamente se presentan como antagónicos al análisis de la realidad social. Esto permitió reflexionar sobre explicaciones que admiten la coexistencia de políticas sociales con elementos comunes y elementos disruptivos, tanto dentro de las distintas escalas como en los diferentes periodos de análisis y, a su vez, dar cuenta de que las características que éstas adoptan -y sus diferentes reconfiguraciones- reflejan el tratamiento de problemáticas que responden tanto a rasgos estructurales como a circunstancias coyunturales.

Asimismo, esta manera de comprender a las políticas sociales sugiere un modo particular de entender al Estado: una relación social en el marco del capitalismo que garantiza el sistema de dominación. En este sentido, el Estado - bajo la forma *fetichizada* de representación del interés general (O´Donnell, 1984) – utiliza a las políticas sociales como una herramienta de intervención estatal en la que se cristaliza y se canalizan las relaciones sociales dentro del capitalismo, y, especialmente, el conflicto social producto de las distintas relaciones de fuerza entre capital y trabajo; entre capital y reproducción social.

Por este motivo, el análisis de los PTMC que se implementan en Argentina durante el kirchnerismo y la búsqueda de variables explicativas que den cuenta de las rupturas y continuidades con aquellos programas que se ejecutan durante la década previa -enmarcadas en el ascenso de la conflictividad social- implicó analizar qué ocurre con los sectores subalternos, con aquellas personas que venden su fuerza de trabajo -o al menos lo intentan- para poder reproducir su vida y la de su familia. Esto me llevó a indagar sobre la forma que adoptan los mercados laborales y, especialmente, los problemas del empleo en épocas contemporáneas; respuesta que también deben buscarse en las nuevas estrategias del capital en un mundo globalizado, flexibilizado y desregulado.

En este sentido, las políticas sociales deben comprenderse como la cristalización de un proceso de lucha social en un tiempo y espacio determinado. En lo que respecta al desarrollo de esta tesis, la forma que adopta la matriz socio-asistencial kirchnerista debe entenderse histórica y espacialmente situada: luego de la ofensiva neoliberal que culmina con la crisis económica, social y política de 2001 y en el marco de fenómenos de escala global y regional que se traducen, reconfiguran y adoptan sus particularidades en el marco nacional.

Por su parte, el desafío empírico radicó en estudiar a las políticas sociales y los mercados de trabajo en distintas escalas espaciales y periodos de tiempo a partir de establecer diálogos que den cuenta tanto de procesos generales -globales y regionales- como particulares -nacionales-. Con este objetivo, el abordaje teórico que se realiza en el capítulo 2 da como primer resultado de esta tesis una matriz analítica para el estudio de las políticas sociales, que luego se utiliza de manera transversal en los distintos capítulos para establecer las continuidades y las divergencias que se evidencian en la reconfiguración de los sistemas de protección social en América Latina – capítulo 3- y en Argentina -capítulos 4 y 5-. El estudio de estas dimensiones se realizó a partir de indagar sobre los distintos discursos y explicaciones teórico-conceptuales que le dan origen y moldean los dispositivos de intervención estatal así como del análisis sobre los rasgos que asume el empleo en épocas contemporáneas -capítulo 1 y 4- lo que define diferentes formas de conflictividad y organización de los movimientos subalternos en cada contexto y coyuntura determinada. A su vez, el estudio sobre los rasgos que asumen los mercados de trabajo en épocas contemporáneas buscó captar tanto las características estructurales -vinculadas al carácter periférico y dependiente que presentan las economías de la región; capítulo 1- como coyunturales -ligadas al modelo de crecimiento que caracteriza a las distintas etapas de gobierno en Argentina; capítulo 4-.

Uno de los principales resultados a los que se arriba en esta tesis – síntesis de los hallazgos obtenidos en los capítulos 2, 3 y 4-, es la relación que se establece entre la forma que adopta el paradigma de activación en los países centrales, las políticas sociales que se enmarcan dentro de la primera generación de reformas estructurales en América Latina y los programas focalizados que se implementan en Argentina durante la década del 90 -que, a su vez, se inscriben en un enfoque teórico-conceptual particular sobre las políticas sociales y la intervención estatal: la perspectiva liberal-residual-. A su vez, y como respuesta al primer interrogante que se plantea en la introducción de esta tesis, la matriz socio-asistencial de argentina durante el kirchnerismo debe comprenderse como parte de una nueva

configuración en los sistemas de protección social a escala global: el paradigma de inversión social, que, a su vez, configura y condiciona los programas que se implementan en las reformas estructurales de segunda generación en América Latina y se inscriben dentro del enfoque teórico-conceptual de la perspectiva institucionalista ligada al enfoque de derechos-
.

Arribar a este resultado, significó un desafío importante para este trabajo -que incluso podría comprenderse como otro de los resultados de este proceso investigativo en tanto sugiere un interrogante que queda abierto hacia las ciencias sociales-: la identificación del recorte temporal de los fenómenos que se estudiaron -pero que vale para los fenómenos que, como cientistas sociales, estudiamos- cuando se analizan fenómenos en distintas escalas. Es decir, cómo identificar distintas *etapas temporales* cuando se analizan fenómenos que responden a distintas *escalas espaciales*.

En este sentido, el cambio del paradigma de activación hacia el de inversión social en los países centrales -resultado del desarrollo del capítulo 2- puede ubicarse temporalmente a partir de 1996 – momento en que la comisión europea desarrolla una conferencia llamada "Hacia los 2000: la nueva agenda en Política Social" en un contexto de fuertes impugnaciones sociales hacia los resultados que dejaba la ofensiva neoliberal-; y, en América Latina – resultado del análisis del capítulo 3-, el punto de inflexión entre las políticas sociales que responden a las reformas de primera y segunda generación debe ubicarse hacia 1997 con la publicación del informe del Banco Mundial titulado "El Estado en un mundo en transformación" y la implementación en México del primer PTMC con contraprestación en salud y educación en el marco de una creciente conflictividad social traccionada por el alzamiento Zapatista. Sin embargo, esta delimitación temporal -que se presenta de manera sincrónica en Europa y América Latina- parece ser otra para el caso argentino -como resulta del análisis que se realiza en el capítulo 4-. Si bien hacia 1997 comienza en nuestro país el proceso de crecimiento de la cobertura en PTMC en sentido amplio -a partir de una ampliación del Plan Trabajar que coincide con su financiamiento por el Banco Mundial – en un contexto en el que los movimientos de trabajadores desocupados ya ocupaban las calles; en Argentina el cambio de etapa en materia de políticas sociales debe situarse hacia principios del siglo XXI, puntualmente en el año 2002 con la implementación del Programa Jefes y Jefas – hecho que tampoco se condice con el cambio de gobierno que ocurre en 2003; pero que sin duda lo condiciona-. En este sentido, el criterio que imperó para la delimitación

temporal que permite un análisis comparativo de las diferentes etapas que atravesaron los sistemas de protección social en las distintas escalas espaciales fue el contexto de fuertes impugnaciones hacia neoliberalismo en función de la forma que adoptan los mercados de trabajo postneoliberales. En el caso argentino estas impugnaciones pueden ubicarse, primero, *desde abajo* en el punto más álgido de las protestas sociales que desembocan en la crisis social -política y económica- de 2001; y, *desde arriba* con el proceso de masificación de las políticas sociales -a través de la implementación del Programa Jefes y Jefas-. Estos hechos deben comprenderse como determinantes del rasgo que asume la política social a partir de 2003, que se proclama -en términos discursivos- como abiertamente antineoliberal.

¿Qué características adopta y cómo se explica esta nueva configuración de los sistemas de protección social en Argentina?

Ahora bien, en esta tesis se sostiene que la forma que adoptan las políticas sociales que se implementan en Argentina durante los 2000 -me refiero, puntualmente a los PTMC-, se enmarcan en cambios globales y regionales de los sistemas de protección social así como en particularidades nacionales. En este sentido, como otro resultado del análisis que se realiza, esta tesis identifica dos paradigmas de protección social -el paradigma de activación y el de inversión social- que constituyen el marco general para la proliferación de PTMC en América Latina y en Argentina. Tres interrogantes siguen al primero que se esgrime: ¿Cuáles son las principales continuidades y rupturas de la nueva configuración de los sistemas de protección social -que se cristaliza en el paradigma de inversión social- respecto a su antecesor en América Latina y Argentina? ¿Por qué para la región y nuestro país el paradigma de activación de base neoliberal implicó -a diferencia de los que ocurre en los países centrales- un redireccionamiento e incremento del gasto del Estado hacia los sectores considerados "vulnerables" y el punto de partida para un largo periodo de ampliación en la cobertura? Y, finalmente, ¿qué elementos explican la nueva configuración de los sistemas de protección social -que se cristaliza en el paradigma de inversión social-?

Para responder al primer interrogante cabe recordar sintéticamente cuáles son las principales transformaciones que identifican al paradigma de inversión social y lo distancian de su antecesor, el paradigma de activación -la síntesis que aquí se realiza debe comprenderse como otro de los resultados transversales de esta tesis que surge de las conclusiones parciales de los capítulos 2, 3 y 4 -.

En lo que respecta a las principales confluencias entre estos dos paradigmas cabe destacar, por un lado, la reproducción de un diagnóstico individualizado y a nivel microsocial de los problemas de empleo y pobreza basado en el déficit de acumulación en capital humano y en la falta de activos que se reproducen intergeneracionalmente; rasgo transversal a todos los programas que se implementan ya sean con contraprestación laboral o en educación y salud. En este sentido, pese a que discursivamente se señale lo contrario, durante esta última fase de políticas sociales -las que se inscriben en el paradigma de inversión social- la intervención estatal sobre la pobreza en términos de políticas sociales reproduce la autonomización de esta problemática respecto de sus causas sistémicas -signo de continuidad con la perspectiva neoliberal-. Por su parte, bajo la idea de *corresponsabilidad* se reproduce la *lógica contractual* que impera en el paradigma de activación a partir de apelar tanto a las capacidades y voluntades individuales y familiares como al compromiso del Estados -especialmente en funciones de *control*- como forma de alcanzar el "bien común". La continuidad de este régimen contractual implicó a su vez que se mantenga a nivel regional y nacional la implementación de un conjunto de programas sociales basados en necesidades perentorias y demostrables que requieren algún tipo de contraprestación – aunque bajo este nuevo paradigma emerge un *nuevo tipo de PTMC*, aquel que exige contraprestaciones en salud y educación y también un *nuevo tipo de destinatario*: los hogares pobres con infantes a cargo-. Esto significó, en la segunda etapa de políticas sociales, la implementación y coexistencia en los distintos países de PTMC con contraprestación laboral y de PTMC que en esta tesis se agrupan bajo esta nueva tipología.

Por su parte, entre las inflexiones, el primer punto para destacar es que los sistemas de protección social y el gasto social, a partir de finales de los 90, comienzan a presentarse discursivamente -tanto por los gobiernos que los implementan como por los organismos internacionales que los promueven y financian- como intervenciones *positivas* para el crecimiento y para el desarrollo. Desde esta perspectiva, comienza a promocionarse una idea de Estado que adquiere un posicionamiento intermedio – al igual que el paradigma de protección social que éste promueve- entre el Estado Keynesiano y el Estado neoliberal. La manera de *construir* una continuidad con el Estado de bienestar keynesiano pero al mismo tiempo señalar su distancia es a partir de presentar una nueva concepción de intervención bajo la forma de *inversiones sociales*. El gasto social – en donde se incluye la distribución secundaria del ingreso hacia los sectores en situación de desempleo y pobreza - comienza a considerarse una *inversión* cuyo retorno es la contribución al crecimiento y al desarrollo de los

diferentes países; esto aleja esta conceptualización de la concepción neoliberal que lo señala -desde la perspectiva liberal residual- como exógeno, transitorio y de última instancia. Vale recuperar, además, que los promotores de este nuevo paradigma remarcan la importancia de las políticas sociales como herramienta macroeconómica en tanto *estabilizadores contracíclicos*. Esta forma de comprender el gasto -que se aleja de la caracterización que promovían los Estados neoliberales bajo el dogma de la disciplina fiscal- admite y promueve un incremento de la distribución del ingreso hacia los sectores más perjudicados por el ajuste estructural -al presentarla como *necesaria* – quienes se organizan y movilizan en vistas de apropiarse de una mayor porción del excedente económico que se genera -y que por tanto, son conceptualizados como *peligrosos*-. Por otro lado, el rasgo característico de América Latina y Argentina es que el cambio entre las políticas sociales que se implementan en el marco de las reformas de segunda generación -con relación a sus antecesoras- se caracteriza por la *masificación* de las políticas sociales -a partir de la implementación de *PTMC autofocalizados* generalmente asociados a aquellos con contraprestación en salud y educación- y en un incremento -aunque más moderado- del gasto social.

Ahora bien, ¿por qué para América Latina y Argentina el paradigma de activación de base neoliberal implicó -a diferencia de los que ocurre en los países centrales- un redireccionamiento e incremento del gasto del Estado hacia los sectores considerados "vulnerables" y el punto de partida de un largo periodo de ampliación en la cobertura?

Como de políticas sociales se trata, la respuesta a este interrogante debe buscarse en los resultados de la ofensiva del capital sobre el trabajo que se deriva de la irrupción del neoliberalismo en occidente, a partir de los años 70. La importancia de recapitular -de manera sintética- las características de este fenómeno radica en que, desde esta tesis se sostiene que estos cambios constituyen una clave explicativa central para comprender la última reconfiguración de los sistemas de protección social en las distintas escalas de análisis, y puntualmente, en Argentina durante el periodo 2003-2015 -objeto de estudio de esta tesis-. En este sentido, este proceso reflexivo parte de entender que la ofensiva neoliberal modifica -junto a otros factores- tanto la fisonomía del capital como de la clase que vive del trabajo.

Por un lado, permiten la consolidación del poder trasnacional, monopolista y oligopolista dentro de un reducido número de centralizadas corporaciones multinacionales y las empresas comienzan a adoptar políticas de descentralización y desverticalización productiva por lo que parte de estos capitales se trasladan a distintos rincones de la esfera

planetaria en búsqueda de mano de obra de bajo costo -por no decir de pobreza- mediante estrategias de subcontratación y tercerización. En lo que respecta a su impacto sobre el trabajo, la ofensiva neoliberal dejó un saldo importante de personas con problemas de empleo -tanto desocupadas como con empleos de baja calidad y/o bajos salarios- y un incremento considerable de hogares en situación de pobreza e indigencia. Esto sumado al ataque constante hacia la organización obrera redundó en la heterogeneización y segmentación de la clase que vive del trabajo.

Como se muestra en el capítulo 2, en los países centrales hacia finales de los 90, la tasa de desocupación supera los dos dígitos, emergen los empleos a tiempo parcial y el empleo temporal mientras crece el autoempleo. El número de personas pobres que trabajan resulta alarmante y más aún los niveles de pobreza infantil. En América Latina -análisis resultante del capítulo 1- la situación parece ser aún más compleja: a los problemas estructurales de empleo que se constituyen como un rasgo histórico específico que caracteriza a la región -en tanto países que configuran sus economías con rasgos periféricos y dependientes-, se le suman a partir de la década del 80, nuevos problemas laborales: tasas de desocupación más elevadas y la degradación en la calidad de los empleos tanto en el sector formal como informal. El fenómeno de los y las "trabajadores/as pobres" -que para la región no representaba ninguna novedad como sí ocurre en los países centrales- se expande y trasciende las fronteras de los cuentapropistas que realizan trabajos de subsistencia para caracterizar también a parte del trabajo asalariado y a las personas que trabajan en empresas informales subordinadas al proceso de valorización del capital de los sectores más dinámicos -consecuencia del proceso de subcontratación y tercerización-. En Argentina, la ofensiva neoliberal implicó la *latinoamericanización* de su mercado de trabajo -que, como se muestra en el capítulo 4, había sido una excepción a nivel regional- con una creciente heterogeneización y segmentación de su mercado laboral. Todas estas consecuencias, que no logran revertirse durante los primeros años del siglo XXI pese al crecimiento económico con generación de empleo que experimentan muchos de los países de la región y la Argentina en particular, resultado de la ofensiva del capital sobre el trabajo, configuran lo que he llamado en esta tesis *los mercados de trabajo posneoliberales*.

Ahora bien, como se analiza del capítulo 2, en los países centrales el neoliberalismo en tanto nuevo modelo de acumulación también implicó un cambio significativo en la forma de comprender la protección social. En un momento de escasez de oferta de fuerza de trabajo,

se buscan desarticular los mecanismos de desmercantilización que había instalado el régimen de bienestar keynesiano e incentivar la rápida inserción de los perceptores en el mercado de trabajo. Se fomenta un fuerte proceso de flexibilización de los mercados laborales y de mercantilización de la fuerza de trabajo. El acceso a las prestaciones del Estado en materia de políticas sociales comienza a ser más limitado y con duración determinada, además impera la lógica del merecimiento: la persona debe demostrar que requiere de las prestaciones del Estado para sobrevivir y que esto será por un tiempo definido. Se configura un modelo de protección social acorde a su época: el paradigma de activación de impronta neoliberal.

En América Latina y en Argentina -como se muestra en los capítulos 1, 3 y 4- la situación es muy distinta en tanto el paradigma de activación de base neoliberal implicó -a diferencia de los que ocurre en los países centrales- un redireccionamiento e *incremento* del gasto del Estado hacia los sectores considerados "vulnerables" y el punto de partida para un largo periodo de ampliación en la cobertura que culmina con su *masificación* hacia principios del siglo XXI. Esto se explica porque en nuestras latitudes los mercados laborales se configuran con un excedente de oferta de fuerza de trabajo que es estructural y no logra -siquiera en los momentos de crecimiento económico con generación de empleo- ser absorbido por los sectores más dinámicos de la economía que generan empleos de mejor calidad. Esto significó que al modelo neoliberal que irrumpe en los años 70, le siguiera concomitantemente un incremento considerable de la conflictividad social. En este sentido, los programas implementados -cuyos rasgos permiten asociarlos al modelo de protección social neoliberal, es decir, al paradigma de activación– deben comprenderse como una estrategia Estatal de regulación de la conflictividad social ascendente y de los excedentes cuantiosos de fuerza de trabajo relativos al proceso de acumulación de capital.

Solamente de modo ilustrativo cabe recordar que la primera experiencia de *PTMC en su versión ampliada* es el Programa de Empleo Mínimo (1975-1987) que se ejecuta en Chile durante el gobierno dictatorial de Augusto Pinochet -en un contexto de incremento significativo de los niveles de pobreza e indigencia-. En sus orígenes se promueve como un programa transitorio aunque se mantuvo durante más de una década absorbiendo parte del excedente de oferta de fuerza de trabajo; luego de que los efectos del programa neoliberal se cristalizaran en un incremento aún mayor de los niveles de desocupación y pobreza, comienza a implementarse en este mismo país el Programa para Jefes y Jefas de Hogares (1982-1988) que supera en envergadura a su predecesor. Esto mismo se cristaliza en el caso

argentino: la ofensiva neoliberal que se profundiza durante la década del 90 fue acompañada de la sanción de la Ley Nacional de Empleo que, mientras sentaba las bases flexibilizadoras del mercado de trabajo, se constituía en el marco regulatorio de sus consecuencias: la acentuación de los problemas de empleo y pobreza. Como se muestra en el capítulo 4, a medida que el número de personas en esta situación ascendía -junto a los niveles de conflictividad social- lo mismo ocurría con la cobertura de dispositivos que se implementaban desde el Estado para regularla(s): mientras que el Programa Intensivo de Trabajo -primer PTMC que se implementa en Argentina- llega a comprender alrededor de 70 mil perceptores en 1994, el Programa Trabajar supera en 1997 los 330 mil y el Programa Jefes y Jefas alcanza los 2 millones y medio de personas beneficiarias en 2002; número que continúa incrementándose -con oscilaciones- durante el periodo kirchnerista. Esto mismo puede sostenerse si se analiza cómo van ganando institucionalidad los espacios estatales destinados a gestionar a las personas desocupadas y sumergidas en la pobreza: en 1994 se crea la Secretaría de Desarrollo Social que adquiere especial notoriedad a partir del año 1995 -momento en el que recordemos la tasa de desocupación y subocupación alcanza al 30% de la PEA-. Por su parte, en diciembre de 1999, en un contexto álgido en cuanto a recesión económica y conflictividad social, ésta adquiere el estatus de Ministerio de Desarrollo Social. Estos hechos que dotan al organismo de una centralidad creciente como herramienta local de intervención estatal no puede interpretarse de manera escindida a lo que ocurre en el plano social, y esto, debe comprenderse como una consecuencia del ascenso del neoliberalismo a escala global y como una forma de regular por parte del Estado los cuantiosos excedentes de oferta de fuerza de trabajo para el proceso de valorización del capital a escala regional y nacional.

En síntesis, como se concluye del análisis que se realiza en el capítulo 3, mientras que en los países desarrollados el paradigma de activación implica un proceso -parcial- de desmantelamiento del Estado de bienestar del tipo welfare -con importantes diferencias entre los países-; en los países periféricos las transferencias hacia las personas consideradas "vulnerables" emergen con el neoliberalismo. Este resultado, puede explicarse a partir de considerar que los problemas de empleo y los consecuentes niveles de pobreza, rasgo específico -y estructural- de los mercados de trabajo en economías periféricas y dependientes, ya implicaban -antes de la ofensiva neoliberal- que un conjunto considerable de la población no alcanzara condiciones aceptables de vida. Esta fragilidad inicial -y estructural- que aleja las características de la región de aquellas que imperaron hacia la década de los 70 en los

países centrales implicaron que los efectos del neoliberalismo sobre el pueblo todo tuvieran un impacto acelerado, profundizando la vulnerabilidad sobre sus condiciones de vida y redundando en el surgimiento de distintos movimientos organizados de los sectores subalternos -entre los que se pueden destacar el movimiento Sandinista en Nicaragua, el movimiento Zapatista en México y el Movimiento Piquetero en Argentina- o a distintos focos de protesta social -como el que constituye el Caracazo en Venezuela- cuya neutralización o confrontación pueden explicar que el contexto neoliberal haya sido el escenario propicio para la emergencia de programas de distribución secundaria del ingreso hacia estos sectores. A su vez, la acentuación de los problemas de empleo y pobreza hacia finales del siglo XX, consecuencia de la forma que adoptan los mercados de trabajo posneoliberales constituyen, desde la perspectiva de esta tesis, una variable explicativa central para el proceso de la expansión y masificación de la protección social no contributiva, en la región y en Argentina durante los primeros quince años del siglo XXI.

Cabe ahora inmiscuirse en el tercer interrogante al que busca dar respuesta esta tesis: ¿qué elementos explican la nueva configuración de los sistemas de protección social -que se cristaliza en el paradigma de inversión social- respecto a su antecesor en América Latina y Argentina?

Las transformaciones entre las políticas sociales que se enmarcan en la primera generación de reformas estructurales y la segunda así como los rasgos que asume el paradigma de inversión social – en un contexto histórico de conflictividad social y fuerte impugnación hacia el neoliberalismo como programa político- acompañaron, a su vez, en América Latina y Argentina la relegitimación de la intervención del Estado como garante del interés general que había sido socavado por la ofensiva neoliberal en virtud del libre mercado. Puntualmente, en el caso argentino la religitimación del Estado como institución "garante del bien común" luego de la crisis política de 2001 -momento en que se instala la consigna "que se vayan todos"- explica -entre otras cuestiones- que el discurso gubernamental kirchnerista sobre las políticas sociales se proclame abiertamente como antineoliberal, aunque, como se mostró líneas arriba, sus programas continúen reproduciendo características del paradigma neoliberal. A su vez, esta relegitimación del Estado como garante del interés general fue indispensable para el proceso de recomposición de la hegemonía y para el relanzamiento de la valorización del capital en el marco de la crisis económica, social y política que estalla en 2001 (Piva, 2015).

Asimismo, se debe señalar que, en América Latina y en Argentina, la ampliación de la cobertura no contributiva - mediante PTMC – confluye con un contexto de reactivación económica y crecimiento con generación de empleo en la mayoría de los países de la región y en Argentina en particular. En esta tesis se sostiene, por un lado, que la reconfiguración de la protección social hacia este nuevo paradigma – que implica su *ampliación* y resignificación como necesaria y positiva – se explica por la necesidad del Estado de canalizar la conflictividad social que emerge de las consecuencias del neoliberalismo sobre la degradación del empleo y de las condiciones materiales de vida de un conjunto importante de la población. Cabe complementar esta hipótesis con otros resultados que se desprenden del análisis realizado. Por un lado, en los rasgos que sumen los *mercados de trabajo posneoliberales* en estas latitudes, que señalan un mercado de estructura ocupacional heterogénea y segmentada *persistente y consolidada*. Esto explica que las mejoras que experimenta la región y Argentina en términos de crecimiento económico y generación de empleo durante el periodo 2003-2015 hayan tenido un impacto moderado sobre los indicadores del mercado de trabajo y que no se hayan logrado retrotraer los problemas del empleo a valores previos a la avanzada neoliberal. En este sentido, esto implica que la estructura ocupacional es poco sensible al tipo de intervención institucional y al tipo de políticas macroeconómicas implementadas – aunque de ellas se deriva las mejoras que se experimentan; es decir, el crecimiento económico con generación de empleo en este momento histórico particular resulta necesario pero no suficiente. El análisis realizado en el capítulo 4 sobre el caso argentino ilustra esta afirmación: los problemas de empleo y de pobreza, no son "asignaturas pendientes" (Felder, 2012) ni "una anomalía del sistema" (Sassen, 2003), sino rasgos propios del periodo que nos ocupa, el de los mercados de trabajo postneoliberales. En este sentido, surge la necesidad de recurrir a otras estrategias de regulación de la fuerza de trabajo y de distribución del bienestar que permitan garantizar la reproducción de la vida de la clase que vive del trabajo y así canalizar el conflicto social que se deriva de la degradación de las condiciones de vida de un conjunto importante de la población. En síntesis, esto explica que, en un momento de crecimiento económico y generación de empleo, se produzca de manera concomitante un proceso de expansión -vía masificación- en la implementación de políticas sociales.

Finalmente, otra de las explicaciones debe buscarse en la importancia de la distribución secundaria del ingreso hacia sectores con altas propensiones al consumo para el proceso de relanzamiento de la acumulación -en tanto la distribución primaria no parece ser una opción posible-: la incorporaron al mercado de consumo doméstico a decenas de millones de

personas, en menos de una década (Lavinas y Simões, 2015) permite explicar la valoración de estos programas como estabilizadores contracíclicos. Esto, en el caso argentino se evidencia con contundencia: la asistencia social -y, puntualmente su masificación mediante la implementación del Programa Jefes y Jefas- resulta significativa para este objetivo (Piva, 2015 y Barrera y Pérez, 2018); lo mismo puede señalarse en el caso de la Asignación Universal por Hijo que se implementa en un contexto de debilitamiento económico y político en 2009. En este sentido, la política social sirve para consolidar el modelo de consumo del neodesarrollismo (Lavinas, 2015) cumpliendo con dos características de su variable progresista: redistribuir ingresos y fomentar el consumo, en este caso de sectores que se encontraban mayoritariamente excluidos (Katz, 2014). Ahora, el problema central de esta estrategia que combina incorporación al consumo y crecimiento económico es que no enfrenta los obstáculos persistentes que caracterizan a nuestra heterogénea estructura productiva, laboral y social.

Esta forma de crecimiento liderado por el consumo de los hogares vía programas de distribución secundaria del ingreso como consecuencia de las limitaciones en la distribución primaria -que se presenta como un problema de escala global (Stiglitz, 2009)- debe complejizarse a partir de dar cuenta del proceso creciente de *financierización* que asume esta nueva fase de políticas sociales – problemática que no se aborda en esta tesis- que se caracteriza por la promoción del consumo mediante un fuerte endeudamiento y una mayor vulnerabilidad de los sectores subalternos (Lavinas, 2015). El estudio sobre este fenómeno, las causas y consecuencias de esta problemática – con sus respectivas variables explicativas- es otro de los interrogantes que deja abierto este proceso investigativo.

Esto permite nuevamente destacar que las políticas sociales reflejan el entramado complejo de las relaciones sociales y la lucha de clases: mientras que permiten a los sectores subalternos participar en la apropiación de una parte más significativa del excedente económico que se genera y del bienestar -mediante su organización, movilización y consecuente ascenso de la conflictividad social- sientan las bases para el proceso de valorización de capital al resolver un problema que se vislumbra a escala global: el subconsumo como resultado de los efectos del neoliberalismo sobre el empleo y los salarios.

En este sentido, la pregunta que interesa también abordar en esta tesis es cómo se repone, desde las políticas sociales, esta *nueva desigualdad*, la que se genera a partir de los rasgos que asumen los mercados de trabajo posneoliberales. Esto implica, a su vez, indagar por la

forma en que desde los distintos programas y los discursos asociados a ellos se le da contenido a una *nueva forma de igualdad* y de *inclusión social*. Abordar este interrogante implica preguntarnos por cómo se "resuelve" en este contexto histórico determinado la *cuestión social*, es decir, la tensión -siempre latente- dentro de las sociedades capitalistas entre la plena igualdad formal – asociada a la *ciudadanía*- y las desigualdades materiales, establecidas por el modo de acumulación capitalista basada en la explotación bajo la coerción de la competencia mercantil (Marx, 1991). La ciudadanía expresa la igualdad formal de todos los integrantes de la sociedad, abstrayéndose de sus condiciones materiales de existencia, que se caracterizan por la desigualdad y la subordinación, al demarcar no solamente un límite de exclusión de los ciudadanos respecto de los no ciudadanos, sino también, al dibujar jerarquías que diferencian a los mismos ciudadanos entre sí. A su vez, este límite sobre la exclusión - ¿quiénes son los excluidos? – desemboca en el interrogante sobre la inclusión.

¿Cómo, desde las políticas sociales, se resuelve en Argentina el problema de la inclusión social en el contexto de los mercados de trabajo posneoliberales?

Este es el interrogante central que recorre el último capítulo de esta tesis y cuyos resultados se circunscriben al caso argentino. A partir del análisis de los PTMC que se implementan en nuestro país durante el kirchnerismo, y como resultado de este proceso investigativo, se detectan y recuperan cuatro elementos de resignificación que permiten dar cuenta de cómo se configura una nueva *noción de igualdad* que expresa la emergencia una *inclusión social de nuevo tipo*.

El primer elemento de resignificación está basado en la *ampliación del concepto de trabajo*. Bajo la terminología de "*empleo genuino*" se establece un *continuum* entre distintos tipos y calidades de trabajos que van desde formas de empleo asalariado registrado y formal -que en general se caracterizan por mayores niveles de estabilidad laboral y salarial, organización sindical, convenios colectivos de trabajo y acceso a ciertos derechos de seguridad social- hasta otro tipo de actividades como el cuentapropismo y el autoempleo incluyendo dentro de estas categorías a las actividades que se realizan a partir de contraprestaciones - de carácter obligatorio – en el marco de programas sociales que se encuadran dentro de la economía social -cuya calidad es muy baja en términos relativos, ya que se configuran alrededor de estrategias de supervivencia-. De esta forma, desde la retórica gubernamental se promueve una síntesis entre una gran diversidad de actividades laborales y tipos de trabajo -de calidades muy disímiles- bajo la figura del *empleo genuino*: este nuevo *concepto ampliado de trabajo* comienza

a remitir no solo al trabajo asalariado formal sino a cualquier tipo de actividad que genere algún tipo de ingreso, incluso las transferencias del Estado vía distribución secundaria. Esto debe comprenderse como una estrategia de intervención estatal que mediante las políticas sociales *resignifica* el concepto de trabajo, lo amplía hacia otras formas que antes no se consideraban trabajo -los programas sociales- y genera nuevos sentidos de *igualdad* -entre todas las personas que ahora tienen *trabajo*- en un contexto de erosión del trabajo asalariado, de mayor segmentación y heterogeneización de los mercados laborales, es decir, de incremento de *la desigualdad*. Esta tesis sostiene que esta síntesis de distintas actividades que generan ingresos -incluidas las políticas sociales- bajo la categoría de *empleo genuino* oculta el proceso de segmentación laboral – al mismo tiempo que es una consecuencia de este proceso- que se gesta en Argentina a partir de mediados de los 70, se profundiza durante la década del 90 y no se puede revertir durante el periodo 2003-2015. De este modo, establece un *continuum* y *desdibuja las fronteras entre personas empleadas* –asalariadas y por cuentapropia- *y desempleadas* -perceptoras de políticas sociales-.

A su vez, el Estado se relegitima a partir de constituirse en el *garante del derecho a trabajar* y construye *una nueva forma de inclusión social* hacia las personas "excluidas" del mercado laboral sin modificar -sustancialmente- el problema de la desigualdad económica que se deriva de las diferentes formas -ahora heterogéneas- en que la clase que vive del trabajo se encuentra subordinada al capital. Se refuerza y legitima así un proceso de *segmentación ciudadana* – consecuencia del proceso de *acentuación* y *consolidación* en el *acceso desigual al trabajo* – a partir de la construcción de *una nueva forma de igualdad* mediante su ampliación y la adjudicación de *nuevos sentidos* a los conceptos de trabajo y de empleo genuino.

El segundo elemento de resignificación es la *ampliación de la noción de capital humano*. Como se estudió de manera extensa, la teoría del capital humano cumple desde sus orígenes una función central en la *legitimación* y en el *ocultamiento* de las verdaderas causas de la desigualdad. Esto se debe al énfasis que coloca esta teoría en que el lugar que cada persona ocupa dentro de la estructura socioeconómica es el resultado -desde una perspectiva meritocrática- de decisiones tomadas por los individuos y sus familias -en tanto agentes racionales – sobre sus inversiones en educación y salud. Desde este enfoque, estas inversiones definen el lugar que cada persona ocupa en la estructura social -y no a la inversa- lo que justifica y legitima -en función de la inversión y del retorno individual- la dispersión salarial dentro de la clase que vive del trabajo e incluso el hecho de que haya quienes no

tengan empleo ni salario -aquellas personas que menos han invertido o no lo han hecho-. Ahora bien, el incremento del número de personas con problemas de empleo -carácter singular de los mercados de trabajo posneoliberales- redunda en un incremento considerable de la *desigualdad* que debe ser legitimada para resolver el problema de la *cuestión social*.

Esto permite explicar, por un lado, las *continuidades* entre el paradigma de activación –de origen neoliberal- y el de inversión social. Como resultado del análisis realizado en los capítulos 2, 3 y 5, esta tesis define que el rasgo de continuidad entre estos dos paradigmas –y de los programas que se implementan- está dado por una continuidad en los diagnósticos – individualizados y a nivel microsocial- sobre los problemas de empleo y pobreza a partir de las contraprestaciones que exigen: los déficits de capital humano y la baja acumulación de "activos". A su vez, por otro lado, permite explicar la *transversalidad* que ocupa la teoría de capital humano dentro del conjunto de políticas sociales que se estudiaron en esta tesis: si bien hay programas en donde se presenta con más énfasis, los déficits individuales en acumulación de activos es un diagnóstico que recorre todos los programas que se implementan en América Latina y Argentina desde sus primeras versiones hasta las de nuestros días. Sin embargo, las políticas sociales que se enmarcan en el paradigma de inversión social promueven una *ampliación de la noción de capital humano* incorporando como *nuevos activos necesarios* las disposiciones hacia el trabajo, la formación a lo largo de todos los ciclos de vida y la centralidad en la terminalidad educativa -que además incorpora al credencialismo como otro determinante de *exclusión*-. Asimismo, durante esta nueva etapa de políticas sociales estos *diagnósticos se amplían* incorporando también a "los niños y niñas pobres" -eje de confrontación central de los movimientos de impugnación neoliberal - señalando que -vía transferencia intergeneracional- estos déficits en acumulación de activos se transfieren hacia las personas menores de los hogares pobres.

En este sentido, la forma en que desde el Estado se "resuelve" esta nueva cuestión socialmente problematizada -que se cristaliza en la tensión entre derechos a la niñez y desigualdades materiales de vida en los infantes - es la base para la construcción de una *nueva igualdad* que toma una forma particular: la garantía en la *igualdad de oportunidades*. De este modo, no se actúa sobre las bases de la desigualdad -los factores socioeconómicos que definen y condicionan las posibilidades de acceso a la escuela, los años de escolaridad, la calidad de esa escolaridad, el desempeño escolar, etc.- sino que construye la idea de una *nueva igualdad* a partir de equiparar el puntos de partida de todos ellos -algo que, de nuevo, no es posible sin

transformar los factores socioeconómicos que los condicionan- que deja espacio a la *competencia* entre estos individuos -en función de sus capacidades y durante las distintas etapas del ciclo de vida- permitiendo justificar y legitimar las diferencias en los puntos de llegada, y al fin, la reproducción de la *desigualdad* -inicial-.

Por su parte, como vimos en el caso de los programas que se implementan en Argentina, la educación primaria y secundaria -para niños, niñas, jóvenes y personas adultas- que se expande como contraprestación durante el periodo 2003-2015, la capacitación -principalmente en oficios- y la formación para el trabajo se presentan desde distintos PTMC como ejes de *inclusión social* por su potencialidad en mejorar las probabilidades de acceso al *trabajo*. Esto a su vez, debe interpretarse en un contexto donde el gobierno nacional se presenta como garante del derecho a la educación primaria y secundaria en todo el país -lo que permite establecer las bases de una nueva igualdad: que todas las personas tengan derecho a acceder a la educación-. Sin embargo, como se estudió en el capítulo 5, las características particulares que asume "la escuela" y la terminalidad educativa a partir de la implementación de planes diferenciales y paralelos destinados hacia la población considerada como vulnerable -como es el caso del Programa FinEs- o el desarrollo de oficios – que pretenden recuperar el saber-hacer de las personas perceptoras de programas sociales- termina generando lógicas de reproducción de la desigualdad a la vez que construye espacios *singulares* para los segmentos sociales que se generan a parir de la segmentación laboral propia de los mercados de trabajo postneoliberales.

El tercer elemento que resulta del análisis realizado es la construcción de un nuevo sujeto de vulnerabilidad: *las mujeres-madre* y las *mujeres-madres-solas*. Como se mostró, si bien desde la retórica gubernamental se reconoce la *desigualdad ligada al género* y se introduce esta problemática como un eje de intervención en materia social -en un contexto nacional e internacional en donde los movimientos feministas presionan sobre la agenda pública lo que redunda en su *problematización* y en su inclusión dentro de las agendas de los organismos internacionales de crédito- los rasgos que asumen estos programas – tanto en el Programa Familias, la Asignación Universal y el programa Ellas Hacen- continúan marcados por la división sexual del trabajo y la asociación de la mujer al ser madre y dedicar su tiempo -y su vida- a las tareas de cuidado al interior de los hogares, reproduciendo estas *desigualdades*. De este modo, a partir de las políticas sociales y del discurso que se promueve, el Estado canaliza las disputas en torno a las reivindicaciones que se exigen desde distintos espacios feministas

-al incluir en la formulación de los programas un léxico ligado a la igualdad de género y al "empoderamiento" femenino- y, a su vez reafirma el rol de la mujer dentro de la estructura social a partir establecer cuáles son sus funciones en las tareas de cuidado dotándolas de la responsabilidad -junto al Estado corresponsable- de la construcción de un futuro deseable para sus hijos y la sociedad en su conjunto. En este marco y ante un incremento en los problemas de empleo -que perjudican de manera desigual a las mujeres- las políticas sociales durante el kirchnerismo promueven a *los hogares* como el *espacio de inclusión social* para las mujeres-madres y especialmente para las mujeres-madres-solas.

Por último, y como elemento más significativo, durante la última fase de las políticas sociales -las que se enmarcan en el paradigma de inversión social- se produce una *resignificación de la idea de derechos y de universalidad*. Distintas interpretaciones del campo académico han asociado, tanto en América Latina como en Argentina, el proceso de *masificación* de las políticas sociales con *universalización* y *propagación de derechos sociales*. Este hecho, en el caso de Argentina toma especial relevancia con la implementación de la Asignación en el año 2009. Como otro de los resultados del análisis que se realiza en el capítulo 5, se sostiene que con este programa se promueve desde la retórica gubernamental una idea de *homogeneización* – es decir, de *igualdad*- en el acceso a la protección social mientras que se *oculta* el acceso diferenciado, dualizado y condicionado de las personas que acceden a las asignaciones familiares "mediante un programa social" de aquellas que lo hacen de manera "decente" por contribuir a la seguridad social, reproduciendo en el acceso a este beneficio la segmentación del mercado de trabajo. Si bien es necesario reconocer la importancia -aunque moderada- que tienen los ingresos que provee este programa -y todos los PTMC- sobre la calidad de vida de este conjunto poblacional, también debe señalarse que el acceso condicionado y diferencial que se *esconde* bajo la noción de *universalidad* se asienta sobre el reconocimiento de una desigualdad: aquella que da cuenta de que, pese al crecimiento económico que se experimenta a partir de 2003 con generación de empleo, un conjunto importante y creciente de la población no tiene el derecho a acceder a los beneficios de la seguridad social por la *persistencia* de la informalidad-. Sin embargo, tanto en el diseño como en términos discursivos, lo universal en el caso de la asignación pasa a ser aquello que es propio de los sectores de desocupados o informales de bajos ingresos, del segmento de población pobre; sin alterar las condiciones materiales que dan origen a esta desigualdad. En este sentido, el Estado a partir de las políticas sociales, resuelve y reproduce la consolidación de los problemas de empleo y el consecuente proceso de segmentación social.

Sin negar las mejoras que la distribución secundaria del ingreso puede generar sobre las condiciones materiales de vida de las poblaciones más vulnerables, así como cambios sustantivos con relación a los programas implementados durante el neoliberalismo – entre las que se pueden señalar: la mayor institucionalidad de las políticas sociales que permiten a los movimientos sociales reclamar al Estado mejoras en los ingresos y condiciones de los programas, el fomento de la terminalidad educativa y su relación con instituciones permanentes del sistema educativo, la ampliación de las Asignaciones Familiares hacia sectores históricamente excluidos de estas prestaciones, etc.- en esta tesis se sostiene que a partir de los programas que se implementan el Estado, a través de las políticas sociales, logra resolver la *nueva cuestión social* que se gesta al calor de las nuevas formas que adoptan las inserciones y exclusiones del trabajo, aquellas de los mercados laborales posneoliberales. A su vez, se recrean *nuevos espacios de inclusión social* alternativos al empleo asalariado formal, entre ellos las cooperativas de trabajo y los microemprendimientos que producen y se reproducen dentro del mismo espacio barrial; la escuela y los espacios barriales y comunitarios en donde se desarrollan las actividades de formación, capacitación y terminalidad educativa en el marco de un programa de descentralización de la educación formal bajo el formato "la escuela" va al barrio; y los hogares como el espacio de actuación privilegiado de las mujeres pobres en general y de las mujeres-madres-solas en particular.

Todo esto permite, en un contexto de degradación de los mercados de trabajo y de difícil reversión de los problemas y déficits de empleo, *resolver* el problema de la inclusión social – a través de formas de *homogeneización* bajo la noción de ciudadanía y del énfasis en el papel otorgado al Estado como garante de derechos - a partir de generar fronteras difusas entre el estar empleado y desempleado o entre tener un empleo de buena o mala calidad. Así, se "resuelven" los problemas crecientes de empleo y puntualmente el de segmentación laboral pero al mismo tiempo se reproducen a partir de dar un tratamiento diferenciado y dualizado para aquellas personas que son *incluidas socialmente* a partir de programas sociales. De este modo, se logra expresar cierta igualdad formal para las personas integrantes de la sociedad -garantes de derecho al trabajo, a la educación, a la protección social- sin modificar -o abstrayéndose de- las condiciones materiales de existencia, que se caracterizan por la desigualdad y la subordinación. Entonces, al mismo tiempo que se consideran a todas estas personas *iguales* amparadas bajo la idea de ciudadanía se dibujan jerarquías que las diferencian entre sí. Hay una *dimensión de la ciudadanía* que el Estado -nuevamente, fetichizado como

garante del bien común- y las políticas sociales resuelve(n) a partir de estas *nuevas formas de inclusión social* que se asientan sobre la desigualdad y la reproducen.

Esto permite dar cuenta de cómo las políticas sociales constituyen un entramado complejo, que a la vez que mejoran -moderadamente- la calidad de vida de los sectores subalternos, les brindan protección, ayuda, asistencia y cuidado construyen rasgos y rangos de ciudadanía, que reproducen las estructuras desiguales sobre las que el capitalismo se asienta.

Cabe destacar una última vez, que no se puede perder de vista que las políticas sociales son el resultado de las luchas de clase. En este sentido, ocultar al tiempo que reproducir la segmentación de la "ciudadanía", de las personas que trabajan y al fin, de la clase que vive del trabajo tiene, para los intereses del capital, un objetivo concreto: socavar una identidad común que permita una comprensión *renovada de la clase* -en el contexto de los mercados de trabajo posneoliberales- así como de sus espacios y tiempos de lucha. La potencialidad emancipatoria radica en que en nuestras formulaciones teóricas -en nuestras conceptualizaciones y variables explicativas- como en nuestras prácticas políticas se cristalice una visión integradora de quienes conformamos la clase que vive del trabajo, visibilizando la segmentación que la ofensiva neoliberal consolida sobre los mercados de trabajo y al fin, sobre las estructuras de ciudadanía y comprendiendo la erosión sobre los distintos segmentos como parte de un mismo proceso. En este sentido, el desafío está en develar esta estrategia, reconocerla como un problema para el conjunto de la clase que vive del trabajo y no reproducirla en distintas formas de lucha, aunando los esfuerzos para complementar las disputas tanto de aquellas personas que luchan por mejoras salariales y condiciones de trabajo como de aquellas que se organizan en torno de garantizar la reproducción mínima de la vida.

[Referencias Bibliográficas]

Abramo, L. (2006). *El Trabajo decente y la equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, (88), 35-50.

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 sistena de pasantías. En 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.

Adelantado, J. (2017). *Reestructuración de los Estados del Bienestar. ¿Hacia un cambio de paradigma?* Buenos Aires: Centro interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.

Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X., & Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: Una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología 3/98*, (3), 122-156.

Altimir, O., & Beccaria, L. (2001). El persistente deterioro de la distribución del ingreso en la Argentina. *Desarrollo Económico*, *40*(160), 589-618.

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, Bafcelona.

Andrenacci, L., & Falappa, F. (2009). *La política social de la Argentina democrática (1983-2008).* Los Polvorines y Buenos Aires: UNGS - Biblioteca Nacional.

Angel-Urdinola, D. F., & Kuddo, A. (2010). *Key Characteristics of Employment Regulation in the Middle East and North Africa.* Washington D.C: Banco Mundial.

Anne, D., & L'Horty, Y. (2009). Les effets du revenu de Solidarité active (RSA) sur les gains du retour à l'emploi. *Revue économique*, *60*(3), 767-776.

Antunes, R. (2001). *¿Adiós al trabajo? Ensayo sobre la metamorfosis y la centralidad del mundo del trabajo*. Brasil: CORT6Z Editora.

Anzorena, C. (2015). ¿Qué implica la protección social para las mujeres? Un análisis feminista de las políticas sociales y de igualdad en Argentina. *Oximora Revista Internacional de Etica y Política*, (7), 98-118.

Anzorena, C., & García Ortiz, M. (2013). Reflexiones sobre las políticas de transferencia de dinero desde una perspectiva de género. La experiencia de las mujeres del Secano Lavallino (Mendoza). *Revistas Dos Puntas*, *7*(5), 149-166.

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

Arakaki, A. (2015). La pobreza por ingresos en la Argentina de largo plazo. *Realidad Económica*, (289), 85-107.

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*. Recuperado de 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? En L. C. Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales* (pp. 127-157). Buenos Aires: Editorial Biblios.

Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2016). "Ellas hacen". Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudios Feministas*, *26*(2), 1-16.

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. En O. Ashenfelter & A. Rees (Eds.), *Discrimination in Labor Markets* (pp. 3-33). Princenton: University Press.

Assusa, G., & Brandán Zehnder, M. G. (2014). "Salvar a la generación perdida": Gubernamentalidad, empleabilidad y cultura del trabajo. El caso de un programa de empleo para jóvenes en Argentina. *Revista de Sociología e política*, *22*(49), 157-174.

Atkinson, A. B. (2016). *Desigualdad ¿qué podemos hacer?* México: Fondo de Cultura Económica.

Bairoch, P. (1973). *Urban Unemployment in Developing Countries*. Geneva: OIT.

Barba Solano, C., & Valencia Lomelí, E. (2011). Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionales. En *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.

Barbier, J. C., & Knuth, M. (2010). *Of similarities and divergences: Why there is no continental ideal-type of activation reforms*. Centro de Economía de la Sorbonne, Universidad Panthéon-Sorbonne.

Barbier, J.-C. (2002a). Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? *Revue française de sociologie*, *43*(2), 307-332.

Barbier, J.-C. (2006). *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi*.

Barbier, J.-C. (2011). Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi' ?, leçons d'une stratégie de reforme. *Politiques Sociales et familiales*, *104*(Jun), 47-58.

Barbosa Freitas, A. (2009). *De "Setor" para "Economia Informal": Aventuras e Desventuras de um Conceito*. UNICAMP.

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).

Beccaria, L. (1980). Los movimientos de corto plazo en el mercado de trabajo urbano y la coyuntura 1975-78 en la argentina. *Desarrollo Económico*, *20*(78).

Beccaria, L. (1993). *La industria argentina. Un proceso de reestructuración desarticulada* (Kosacoff, Ed.). Buenos Aires: CEPAL.

Beccaria, L. (2007). El mercado de trabajo luego de la crisis. Avances y desafíos. En B. Kosacoff, *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Buenos Aires: CEPAL.

Beccaria, L., Carpio, J., & Orsatti, Á. (2000). El fin de la convertibilidad, desigualdad y pobreza. En J. Carpio, E. Klein, & I. Novacovsky, *Informalidad y exclusión social* (pp. 139-160). Buenos Aires: OIT/FCE/Siempro.

Becker, G. (1983). *El Capital Humano*. Madrid: Alianza.

Benería, L. (2008). The Crisis of Care, Globalization of Reproduction, and Public Policies. *Journal of Feminist Economics*, *14*(3), 1-21.

Bensusán, G. (2007). *La efectividad de la legislación laboral en América Latina*. Instituto Internacional de Estudios Laborales - OIT.

Bensusán, G. (2016). *Nuevas tendencias en el empleo: Retos y opciones para las regulaciones y políticas del mercado de trabajo [informe preliminar]*. Santiago de Chile: CEPAL.

Berg, J. (2015). Instituciones del mercado laboral: Los cimientos de sociedades justas. *Revista del Trabajo*, *11*(13), 43-70.

Bertranou, F. (2010). Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS. *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.*, 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.

Bisang, R., Burachik, G., & Katz, J. (1995). *Hacia un nuevo modelo de organización industrial: El sector manufacturero argentino en los años 90*. Buenos Aires: Alianza estudio.

Bizberg, I., & Théret, B. (2014). Introducción. En I. Bizberg, *Variedades de capitalismo en América Latna: Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile* (pp. 11-40). México: El Colegio de México A. C.

Blanco Guijarro, M. R. (2005). La educación de calidad para todos empieza en la primera infancia. *Revista Enfoques Educacionales*, *1*(7), 11-33.

Bonnet, A. (2007). *La hegemonía menemista: El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Bonoli, G., & Natali, D. (2012). *The Politics of New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Borzese, D., Gianatelli, N., & Ruiz, R. (2006). Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza. En 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.

Botticelli, S. (2015). La gubernamentalidad del Estado en Foucault: Un problema moderno. *Praxis filosófica,* Nueva Serie, N° 42, 83-106.

Bowels, S., & Gintis, H. (1975). The problem with Human Capital Theory. A Marxian Critique. *American Economic Review*, *65*(2), 74-82.

Bowels, S., & Gintis, H. (1977). *Schooling in capitalist America: Educational. Reform and the contradictions of economic life*. Nueva York: Basic Books Inc.

Boyer, R., & Neffa, J. C. (2004). *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): Visiones institucionalistas y regulacionistas*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.

Bresser Pereira, L. C. (1991). La crisis de América Latina ¿Consenso de Washington o crisis fiscal? *Revista de Pensamiento Latinoamericano*, (19).

Brodersohn, V. (1999). Focalización de programas de superación de la pobreza. En Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF, *Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. Montevideo: INN y UNICEF.

Brown, B. (2015). Políticas sociales y mercado de trabajo, los límites del workfare en Argentina. Un estudio cualitativo sobre las problemáticas de inserción en el empleo de beneficiarios del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Argentina Trabaja. *El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos.*, 1-26. Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas del Trabajo.

Brown, B. (2016). *Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina 2003-2013* (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Brown, B., & Pérez, P. E. (2016). ¿La condicionalidad como nuevo paradigma de política social en América Latina? *De Prácticas y discursos. Cuadernos de ciencias sociales.*, *5*(6), 1-32.

Bucheli, M. (2005). *Las políticas activas de mercado de trabajo: Un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*. Montevideo: CEPAL.

Cacciamali, M. C. (1983). *O setor informal urbano e formas de participação na produção*. São Paulo: IPE.

Calcagno, A. E., & Calcagno, A. F. (2015). *El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comuns*. España: AKAL.

Campos Ríos, G. (2003). Implicaciones del Concepto de Empleabilidad en la Reforma Educativa. *Revista Aportes*, *3*(23), 101-111.

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.

Cardoso, F. H. (1971). Comentario sobre los conceptos de Sobrepoblación Relativa y Marginalidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, *1*(2), 57-76.

Carrasco, C. (1995). Un mundo también para nosotras. *Mientras tanto*, (60), 31-48.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Castells, M., & Portes, A. (1989). World underneath: The origins, dynamics, and effects of the informal economy. En A. Portes, M. Castells, & L. A. Benton, *The Informal Economy. Studies in Advanced and less developed countries* (pp. 11-37). Baltimore: John Hopkins University Press.

Castillo Marín, L. (2011). *Políticas de Empleo en la Argentina. Desde la restauración de la democracia (1984-2011)*. Material de cátedra- Economía del Trabajo - UBA.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL- Naciones Unidas.

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.

Chacaltana, J., & Sulmont, D. (2003). *Políticas Activas en el mercado laboral peruano: El potencial de la Capacitación y los Servicios de Empleo*. CEDEP-CIES.

Charmes, J. (1992). *El Empleo en el Sector Informal: Su Integración a las Estructuras Económicas*. Buenos Aires: Humanitas.

CIFRA. (2011). *El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010*. Argentina: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

CIFRA-CTA. (2010a). *La Recuperación Industrial durante la Post-convertibilidad*. Documento de Trabajo N° 6.

Ciolli, 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.

Ciolli, V. P. (2013b). *El papel del Estado en los procesos de subjetivación: Una mirada sobre las políticas de economía social*. Presentado en X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Ciolli, 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.

Ciolli, V. P. (2017). Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009. *Revista observatorio latinoamericano y caribeño*, (1), 80-108.

Cohen, E., & Franco, R. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: SEDESOL/FLACSO.

Coraggio, J. L. (2004). Una alternativa socioeconómica necesaria: La economía social. En C. Danani, *Política social y economía social: Debates fundamentales*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira; Fundación OSDE.

Cortés, A. (2017). Aníbal Quijano: Marginalidad y urbanización dependiente en América Latina. *Polis*, *46*, 1-14.

Cortés, F. (2000). La metamorfosis de los marginales: La polémica sobre el sector informal en América Latina. En E. De la Garza Toledo, *Tratado Latinoamericano de Sociología* (pp. 592-615). México: Colmex-Flacso-UAM-FCE.

Crego, M. L., & Gonzalez, F. M. (2015). Nuevas oportunidades como experiencia. Jóvenes y desigualdad en el caso del Plan FinEs2 en el Gran La Plata. *Cuestiones de Sociología*, (13), 1-13.

Cruces, G., Epele, N., & Guardia, L. (2008). *Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*. Cepal- Serie políticas sociales 142.

Damill, M., Frenkel, R., & Rapetti, M. (2014). *The New Millenium Argentine Saga: From Crisis to Success and from Success to Failure*. Recuperado de http://www.itf.org.ar/pdf/documentos/92_2014.pdf

Danani, C. (1996). La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En S. Hintze, *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*. Buenos Aires: Eudeba-CEA.

Danani, C. (2004). *Política social y economía social: Debates fundamentales*. Los Polvorines, Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira; Fundación OSDE.

Daubresse, M.-P. (2008). *Rapport n° 1113 fait au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 1100) généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, Assemblée nationale, 18 septiembre 2008*. Recuperado de http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1113.asp

Dávalos, P. (2016). *Siete ensayos sobre el posneoliberalismo en el Ecuador*. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.

De la Garza Toledo, E. (2010). Hacia un concepto ampliado de trabajo: Del trabajo clásico al no clásico. En *El mundo del trabajo en América Latina* (pp. 111-140). México: Antrophos.

De la Garza Toledo, E. (2012). La subcontratación y la acumulación de capital en el nivel global. En J. C. Celis Espina, *La subcontratación laboral en América Latina: Miradas multidimensionales* (pp. 17-37). Medellín: CLACSO.

De Soto, H. (1987). *El otro sendero: La revolución informal*. Buenos Aires: Sudamericana.

Dean, H. (2007). The ethics of welfare-to-work. *Policy and politics*, *4*(35), 573-590.

Dedecca, C. S., & Navarro Rosandiski, E. (1998). *Reorganização Econômica, Ocupação e Qualificação*. Campinas: IE, CESIT, UNICAMP.

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 eneral del empleo jóven en la postconvertibilidad. En 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.

DESAL. (1969). *Marginalidad en América Larina: Un ensayo de Diagnóstico.* Barcelona: Editorial Herder.

Draibe, S. (1993). Qualidade de vida e reformas de programas socias: O Brasil no cenario latinoamericano. *Lua Nova*, (31).

Dubet, F., & Vérétout, A. (2001). Une « réduction » de la rationalité de l'acteur. Pourquoi sortir du RMI ? *Revue française de sociologie*, *42*(3), 407-436.

Ebersold, S. (2004). L'insertion ou la délé itimation du chomeur. *Actes de la Recherche en Sciences Sociale*, (154), 94-102.

Eichengreen, B., & Hatton, T. J. (Eds.). (1988). *Interwar Unemployment in International Perspective*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.

Esping-Andersen, G., Gallie, G., Hemerijck, A., & Miles, J. (2002). *Why we need a new Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.

Explora. (2012). *Seguridad Social*. Verbadicendi - desarrollos editoriales.

Ezcurra, A. M. (1998). *¿Qué es el neoliberalismo?: Evolución y límites de un modelo excluyente*. Buenos Aires: Lugar Editorial; Institutode Estudios y Acción Social.

Fawcett, C. (2002). *Los jóvenes latinoamericanos en transición: Un análisis sobre el desempleo juvenil en América Latina y el Caribe*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Felder, R. (2012). Estado y acumulación de capital en la Argentina reciente ¿más alla del neoliberalismo? *Voces del Fénix*, (18), 14-19.

Féliz, M. (2016). Neodesarrollismo en crisis. ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina? En M. Féliz, 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.

Féliz, M., & Neffa, J. C. (2006). Acumulación de capital, empleo y desocupación. Una introducción a la economía del trabajo en las obras de Marx. En J. C. Neffa, *Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. I. Marxistas y Keynesianos.* (pp. 15-73). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Féliz, M., & Pérez, P. (2007). ¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad. En Julio César Neffa & R. Boyer, *Salidas de crisis y estrategias alternativas de desarrollo. La experiencia Argentina* (pp. 319-352). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Fernández Álvarez, M. I., & Manzano, V. (2007). Desempleo, acción estatal y movilización social en Argentina. *Política y Cultura*, (27), 143-166.

Fernández Massi, M. I. (2015). *La heterogeneidad del empleo en la Argentina 2008-2011. Una explicación a partir de los rasgos productivos y las relaciones sectoriales* (Tesis de Maestría). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Fernandez Massi, M., & Giosa Zuazua, N. (2018). La segmentación del trabajo en la Argentina: Un análisis de movilidad. *Estudios regionales de mercados de trabajo y problemática social*. Presentado en Sistemas de Información del Mercado Laboral, Mar del Plata, Argentina.

Fidel, C., & Valencia Lomelí, E. (2012). Introducción. En *(Des)encuentros entre reformas sociales, salud, pobreza y desigualdad en América Latina (Tomo I)*. Buenos Aires: CLACSO - Universidad de Quilmes.

Filgueira, F. (1997). La nueva arena de las políticas sociales: Vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina. En *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: Tensiones y contradicciones*. Caracas: Nueva Sociedad.

Filmus, D. (2001). La educación media frente al mercado de trabajo: Cada vez más necesaria, cada vez más suficiente. En C. Braslavsky, *La educación media frente al mercado de trabajo: Cada vez más necesaria, cada vez más suficiente*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO y Santillana.

Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collége de France (1977-1978)*. Buenos Aires: FCE.

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.

Freytes Frey, A., & Cross, C. (2007). Movimientos piqueteros: Alcances de su construcción política. *Política y Cultura*, (27), 121-141.

Frigotto, G. (1998). *La productividad de la escuela improductiva*. Madrid: Miño y Dávila.

Gallart, M. A. (2000). El desafío de la formación para el trabajo de los jóvenes en situación de pobreza. El caso argentino. En M. A. Gallart, *Formación, pobreza y exclusión* (pp. 241-201). Montevideo: Cinterfor.

Gallart, M. A. (2007). Enfoques actuales sobre el sector informal. En MTEySS, *Estructura productiva y empleo. Un enfoque transversal*. Buenos Aires: MTEySS.

Garay, C. (2007). Social Policy and Collective Action: Unemployed Worke Community Associations, and Protest in Argentina. *Politics & Society*, (35).

García, B. (1989). La importancia del trabajo no asalariado en la economía urbana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, *4*(3 (12)), 439-463.

Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

Gerry, C. (1987). Developing Economies and the Informal Sector in Historical Perspective. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, (493).

Giosa Zuazua, N. (2000). *Neoliberalismo, reestructuración productiva y empleo en la Argentina de los años 90* (Tesis de Maestría). Universidad Estadual de Campinas, Campinas.

Giosa Zuazua, N. (2005). *De la marginalidad y la informalidad, como excedente de fuerza de trabajo, al empleo precario y al desempleo como norma de crecimiento*. Buenos Aires: CIEPP.

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.

Gómez, M. (2006). Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina (1989-2004). *Revista Argentina de Sociología*, *4*(6), 88-128.

Gorz, A. (1991). *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido. Crítica de la razón económica.* Madrid: Editorial Sistema.

Graña, J. M., & Kennedy, D. (2008). *Salario real, costo laboral y productividad. Argentina 1947-2006. Análisis de la información y metodología de estimación*. Buenos Aires: CEPED-IIE-FCE-UBA.

Grassi, E. (2003). *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.

Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la Argentina. Alcances, novedades y salvedades. *Revista de Ciencias Sociales*, (135-136), 185-198.

Grimberg, M. (1997). *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de los trabajadores gráficos, 1984-1990*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras- Oficina de Publicaciones del CBC.

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 sinularidades de la traducción argentina. *Estudios del Trabajo*, *41/42*, 77-103.

Gunder Frank, A. (1966). The development of underdevelopment. *Monthly Review*.

Hart, K. (1973). Informal Income Opportunities and Urban Development in Ghana. *The Journal of Modern African Studies*, *2*(1).

Infante, R. (2011). *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad.* Santiago de Chile: CEPAL.

Irala, A. E. (2013). ¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekopora de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010. En E. Chávez Molina, *Pobreza y protección social universal* (pp. 59-80). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Iranzo, C., & Leite, P. (2006). La subcontratación laboral en América Latina. En E. De la Garza Toledo, *Teorías sociales y estudios del trabajo: Nuevos enfoques* (pp. 268-288). México: Antrophos.

Isuani, A. (2012). Política social y transferencias monetarias en América Latina. *Revista de análisis público Universidad de Valparaís*, *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. (2006). Los caminos de América Latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias. En C. Jacinto, C. Girardo, M. de Ibarrola, & P. Mochi, *Estrategias educativas y formativas para la inserción social y productiva* (pp. 87-105). Montevideo: Cinterfor/OIT.

Jacinto, C. (2008). Los dispositivos recientes de empleo juvenil: Institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral. *Revista de Trabajo*, *4*(6), 123-142.

Jacinto, C. (2010). Introducción. Elementos para un marco analítico de los dispositivos de inserción laboral de jóvenes y su incidencia en las trayectorias. En *La construcción de las trayectorias laborales de jóvenes. Políticas, instituciones, dispositivos y subjetividades* (pp. 15-50). Buenos Aires: Teseo.

Jacinto, C., & Millenaar, V. (2012). Los nuevos saberes para la inserción laboral. Formación para el trabajo con jóvenes vulnerables en Argentina. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, *17*(52), 141-166.

Jenson, J. (2010). Diffusing ideas for after neoliberalism the sSocial Investment Perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, *10*(1), 59-84.

Jenson, J. (2018). Social politics puzzling: Governance for inclusive growth and social investment. En C. Deeming & P. Smyth, *Reframing global social policy. Social investment for sustainable and inclusive growth* (pp. 273-293). Great Britain: Policy Press.

Kantor, D. (2008). *Variaciones para educar adolescentes y jóvenes*. Buenos Aires: Del Estante editorial.

Katz, C. (2014). *¿Qué es el neo-desarrollismo? I- Una visión crítica. Economía"*. Recuperado de https://katz.lahaine.org/que-es-el-neo-desarrollismo-i-una-vision-critica-economia/

Kessler, G. (2002). *La experiencia escolar fragmentada. Estudiantes y docentes en la escuela media en Buenos Aires*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Buenos Aires: FCE.

Keynes, J. M. ([1925] 1997). ¿Soy un liberal? En *Ensayos de persuasión*. Barcelona: Folio.

Klasen, S. (2018). Measuring and monitoring inclusive growth in developing and advanced economies: Multiple definitions, open questions and soe constructive proposals. En C. Deeming & P. Smyth, *Reframing global social policy. Social investment for sustainable and inclusive growth* (pp. 273-293). Great Britain: Policy Press.

Kosacoff, B. (1998). Estrategias empresariales y ajuste industrial. En B. Kosacoff, *Estrategias empresariales en tiempos de cambio: El desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres* (p. 211). Quilmes: CEPAL-Universidad Nacional de Quilmes.

Lagos, R., & Tokman, V. (1983). Monetarismo global, empleo y estratificación social. *El Trimestre Económico*, *50*(199(3)), 1437-1473.

Lautier, B. (2011). Políticas de redistribución y de transferencias sociales. En 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.

Lavinas, L. (2013). 21st century welfare. *New Left Review*, (84), 5-40.

Lavinas, L. (2015). La financierización de la política social: El caso brasileño. *Politika*, (2).

Lavinas, L., & Simões, A. (2015). Social Policy and Structural Heterogeneity in Latin America: The Turning Point of the 21st Century. En B. Fritz & L. Lavinas, *A Moment of Equality of Latin America? Challenges for Redistribution*. Burlington: Ashgate.

Lewis, A. (1954). Economic Development with Unlimited Supplies of Labour. *Manchester: School of Economic and Social Sciences*, *22*(2), 139-191.

Lewis, A. (1979). The dual economy revisited. *The Manchester School*, *3*(47), 211-229.

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.

Lo Vuolo, R., & Barbeito, A. (1993). *La nueva oscuridad de la política social. Del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires - Madrid: Miño y Dávila-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.

Madoery, O. (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*. Buenos Aires: Programa CEA-OIT.

Manzano, V. (2016). Topografías variables del poder: Las relaciones entre movimientos sociales y el Estado argentino en dos tiempos. *Mouvements sociaux et pouvoirs : distances et espaces*, (15).

Marshall, A. (1978). *El Mercado de Trabajo en el Capitalismo Periférico: El caso de Argentina*. Santiago de Chile: PISPAL-CLACSO.

Marshall, A., & Perelman, L. (2013). ¿Modernización, economías de escala, esfuerzo laboral? Exploración de los factores asociados con el crecimiento de la productividad del trabajo en empresas industriales. *Desarrollo Económico*, *52*(207-208).

Marx, K. (1991). *La cuestión Judía y otros escritos*. Buenos Aires: CS Ediciones.

Marx, K. (2014). *El Capital. El proceso de produción del capital* (Vol. 1). Buenos Aires: Siglo XXI.

Maurizio, R. (2016). *Formas atípicas de empleo en América Latina: Incidencia, características e impactos en la determinación salarial*. Buenos Aires: OIT.

Maurizio, R., Perrot, B., & Villafañe, S. (2008). How important were social and labour market policies in reducing poverty across different families in Argentina? A dynamic approach. *Manuscrito presentado Presentado en Income Distribution and the Family Conference*. Presentado en University of Kiel, Alemania. University of Kiel, Alemania.

Mazzola, R. (2015). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

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? *III jornadas internacionales Estado y sociedad: la reconstrucción de la esfera pública*. Presentado en Buenos Aires. Buenos Aires.

Mezzera, J. (1987). Abundancia como efecto de escasez. Oferta y demanda en el mercado laboral urbano. *Nueva Sociedad*, (90).

Minujín, A. (1998). Vulnerabilidad y Exclusión Social en América Latina. En E. Bustelo & A. Minujín, *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes* (pp. 163-165). Bogotá: Unicef-Santillana.

Minujín, A., & López, N. (1994). Nueva pobreza y exclusión. El caso argentino. *Nueva Sociedad*, (131), 88-105.

Monza, A. (1996). La situación ocupacional argentina Diagnóstico y perspectivas. En A. Minujín, *Desigualdad y exclusión: Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo* (pp. 65-114). España: UNICEF/Editorial Losada.

Morrison, A. (2002). Políticas Activas de Mercado Laboral: Experiencias recientes en América Latina, el Caribe y los países de la OCDE. *Seminario Internacional "Desarrollando Consensos en torno al mercado de trabajo y las políticas de empleo en área andina"*. Presentado en Lima. Lima: GRADE/BID.

MTEySS. (2005). *Trabajo decente: Significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición*. Buenos Aires: MTEySS.

Murillo, S. (2006). Introducción. En S. Murillo, *Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social.* (pp. 7-10). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Murillo, S. (2008). *Colonizar el dolor: La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina: El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: CLACSO.

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. (2011). *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE/CONICET.

Nohlen, D., & Sturm, R. (1982). La Heterogeneidad Estructural como concepto básico en la Teoría del Desarrollo. *Revista Estudios Políticos*, (28), 45-74.

Novick, M., Tomada, C., Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. (2007). *In the wake of the crisis: Argentina's new economic and labour policy directions and their impact*. OIT.

Nun, J. (1969). Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal. *Revista Mexicana de Sociología*, *5*(2), 178-236.

Nun, J., Murmis, M., & Marín, J. C. (1968). *La marginalidad en América Latina: Informe Preliminar*. Intituto Torcuato Di Tela - Centro de Investigaciones Sociales.

O' Donnell, G. (1984). Apuntes para una teoría del Estado. En O. Oszlak, *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Paidós.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, *3*(2), 5-57.

Oszlak, O. (1994). Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras. En B. Kliksberg, *El Resideño del Perfil del Estado*. México: FCE.

Pacífico, L., Jaccoud, F., Monteforte, E., & Arakaki, A. (2011). La Encuesta Permanente de Hogares, 2003-2010. Un análisis de los efectos de los cambios metodológicos sobre los principales indicadores sociales. *10mo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Presentado en Pensar un mejor trabajo. Acuerdos, controversias y propuestas, Buenos Aires.

Palacios Sommer, O. A. (1997). *Los neo-keynesianos*. Documento de Trabajo N° 01/03 Universidad de León, España.

Palomino, H. (2003). Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina. En *Nafta y Mercosur: Procesos de apertura económica y trabajo* (pp. 137-183). Buenos Aires: CLACSO.

Panigo, D., & Neffa, J. C. (2009). *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*. Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de economía y finanzas públicas.

Pautassi, L. C. (2010). *El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales Una breve revisión*. 5. 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*. Presentado en Los Polvorines, Buenos Aires. Los Polvorines, Buenos Aires.

Pérez Sáinz, J. P. (1991). *Informalidad urbana en América Latina. Enfoques, problemáticas einterrogantes*. Guatemala: Nueva Sociedad.

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* (De Julio César Neffa, P. Chena, M. Féliz, A. Naclerio, P. Pérez, J. Salas, & F. Toledo). Buenos Aires: Trabajo y Sociedad - CEIL/PIETTE.

Pérez, P. (2008). *La inserción ocupacional de los jóvenes en un contexto de desempleo masivo. El caso argentino entre 1995 y 2003*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Pérez, P. (2013). Empleabilidad, motivación por trabajar y políticas de empleo para jóvenes en Argentina. *Revista Cuestiones de Sociología*, (9), 287-291.

Pérez, P. E., & Barrera, F. (2018). De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencias de ingresos. Mercado de trabajo y políticas laborales en el periodo kirchnerista. En M. Schorr, *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política.* (pp. 163-189). Buenos Aires: Batalla de ideas.

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.

Pérez, P. E., Chena, P., & Barrera, F. (2010). La informalidad como estrategia del capital. Una aproximación macro, inter y intra sectorial. En P. E. Pérez & M. Busso (Eds.), *La corrosión del trabajo. Estudios sobre informalidad y precariedad laboral* (pp. 171-201). Buenos Aires: Miño y Dávila.

Pessino, C. (1996). La anatomia del desempleo. *Desarrollo Económico*, *36*, 223-262.

Pinto, A. (1970). Notas sobre la naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de América Latina. En *Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: ILPES.

Pinto, A. (1973). *Inflación: Raíces estructurales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pinto, A. (1976). La CEPAL y el problema del progreso técnico. *El Trimestre Económico*, *43*(170), 267-284.

Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina Kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas.

PNUD. (2008). *Guía para la gestión de microcréditos: Herramientas para el fortalecimiento de instituciones locales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: PNUD.

Portes, A. (1995). *En torno a la informalidad: Ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: FLACSO.

Portes, A., & Benton, L. A. (1987). Desarrollo industrial y absorción laboral: Una reinterpretación. *Estudios Sociológicos*, *5*(13), 111-137.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo económico en América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Puello-Socarrás, J. F. (2010). Del homo œconomicusal 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.

Quijano, A. (2014). «Polo marginal» y «mano de obra marginal». En *Colección Antologías. Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder* (pp. 125-169). Buenos Aires: CLACSO.

Ragel, M. (2011). *Pobreza Rural y los Programas de Transferencia Condicionadas en América Latina y el Caribe*. royecto 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. *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.*, 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.

Rodríguez Enríquez, C., & Reyes, M. F. (2006). *La política social en la Argentina post-convertibilidad: Políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. Buenos Aires: CIEPP.

Rodríguez, M. C., & Ciolli, V. P. (2011). Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: El papel de las políticas públicas en este recorrido. *Org & Demo, Marília*, *12*(1), 27-46.

Rodríguez, O. (1983). *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. México: Siglo XXI.

Romero, W. (2009). *Evaluación Programa mi Familia Progresa "Estudio de percepción incluyendo procesos.* Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Guatemala: Universidad Rafael Landivar.

Rosas, M. E. (2008). Trabajo infantil y Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Argentina. *MTEySS*, *N° 8*, 57-92.

Rostow, W. W. (1960). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sabatini, F. (1981). La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de la marginalidad. *EURE- Revista de Estudios Urbano Regionales*, *8*(23), 53-67.

Salvia, A. (2009). *Mercado de Trabajo, distribución del ingreso y reformas liberales en la Argentina: 1990-2003. Un estudio de caso sobre la tesis de la heterogeneidad estructural*. Buenos Aires: IIGG-UBA.

Salvia, A., Vera, J., & Poy, S. (2015). Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina. En J. Lindenboim & A. Salvia, *Hora de balance: Proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*.

Samaniego, N. (2002). *Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

Saraví, G. A. (2009). *Transiciones Vulnerables. Juventud, Desigualdad y Exclusión*. México: Publicaciones de la casa chata.

Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.

Seiffer, T. (2015). Asignación Universal por Hijo y PROGRESAR: ¿un cambio en la forma estatal de atendimiento de la «cuestión social» en Argentina? En 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.

Souza, P. R. (1980). *Salário e emprego em economias atrasadas*. Campinas: UNICAMP.

Souza, P. R., & Tokman, V. (1976). El sector informal urbano en América Latina. *Revista Intenacional del Trabajo*, *94*(3).

Stampini, M., & Tornarolli, L. (2012). *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did They Go Too Far?* IDB Policy Brief.

Stiglitz, J. (2009). Crisis mundial, protección social y empleo. *Revista del Trabajo*, año 5(7), 49-60.

Suarez Colmenares, J. C. (2012). Dualización de los derechos de bienestar y ciudadanía y su condicionamiento al trabajo. *Zero*, (28), 50-53.

Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tarassiouk, A. (2007). Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa. En G. Vidal & A. Guillén, *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (p. 560). México: CLACSO.

Theodoro, M. (2000). *As Bases da Política de Apoio ao Setor Informal no Brasi*. Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Thwaites Rey, M., & Ouviña, H. (2018). El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: Auge y fractura. En H. Ouviña & M. Thwaites Rey, *Estados en disputa. Auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. (pp. 17-64). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: El colectivo.

Tokman, V. (1978). *An exploration into the nature of informal-formal sector relationship*. *6*(9.10), 1065-1075.

Tokman, V. (1979). Dinámica del mercado de trabajo urbano: El sector informal urbano en América Latina. En R. Katzman & J. L. Reyna, *Fuerza de trabajo y movimientos laborales en Latina*. México: Colegio de México.

Tokman, V. (1987). *El sector informal: Quince años después*. *54*(3), 513-536.

Tokman, V. (1997). La informalidad en los noventa: Situación actual y perspectivas. *Cuadernos de Políticas Sociales*, (2).

Tokman, V. (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América latina: 40 años de búsqueda*. Fondo de Cultura Económica.

UNESCO. (2000). *Foro Mundial de Educación para Todos*. Presentado en Dakar, Senegal. UNESCO/París.

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.

Vega, M. L. (2005). *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado.* Lima: OIT.

Velásquez, M. P. (2010). *Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Vilas, C. (1997). De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo. *Desarrollo Económico*, *36*(144), 111-141.

Villatoro, P. (2005). *Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe*. Recuperado de http://iis7-e2.cepal.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Pablo_Villatoro.pdf

Vitali, S. (2013). *El trabajo en la «Economía Social». Un acercamiento a las experiencias productivas de los «emprendedores» que participan de un Programa municipal de la ciudad de Rosario* (Tesis de grado). Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Vitali, S. (2018). *Particularidades regionales en el campo de la economía social. Análisis sobre la relación entre la acción estatal y la producción de sentids y prácticas de los beneficiarios de programas municipales en la ciudad de Rosario.* (Tesis de Doctorado). Universidad Nacional de Rosario, Rosario.

Wainer, A. G. (2018). Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015). *Revista Mexicana de Sociología*, *80*(2), 323-351.

Weffort, F. C., & Quijano, A. (1973). *Populismo, marginalización y dependencia*. Centroamérica: Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA.

Weller, J. (1998). *Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes*. CEPAL.

Weller, J. (2011). Panorama de las condiciones de trabajo en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (232), 32-49.

Zalakain, J. (2007). Trabajo, trabajadores pobres e inserción social. *Documentación Social*, *137*, 45-76.

Zucchetti, E. (2003). Un Mercato del lavoro plurale. *Sociología del Lavoro*, (97), 25.

[Anexo Metodológico]

El abordaje metodológico propuesto para dar respuesta a los interrogantes que esta tesis se plantea estuvo basado en la combinación de métodos cuantitativos y cualitativos. La combinación de métodos y tipos de información, se justifica en tanto se entiende que "se deben apuntar no sólo a conocer las magnitudes -los aspectos cuantitativos-, sino también las características -los aspectos cualitativos- de los procesos" (RICyT, 2001, p. 12). A continuación se presenta el orden en que se organiza este anexo metodológico:

1. Sobre las fuentes de información utilizadas para el análisis de tasas básicas de América Latina (capítulo 1).
2. Sobre las fuentes de información utilizadas para el análisis de los PTMC en América Latina (capítulo 3).
3. Sobre el cálculo de tasas básicas del mercado de trabajo argentino (capítulo 4).
4. Sobre el estudio de la matriz socio-asistencial argentina (capítulo 4 y 5)

A) Sobre las fuentes de información utilizadas para el análisis de la matriz socio-asistencial argentina.
B) Sobre el cálculo de la cantidad de perceptores por programa y año
C) Sobre el cálculo del gasto público en políticas sociales
D) Sobre el cálculo de las tasas de cobertura de la Canasta Básica Alimentaria, Canasta Básica Total y el Salario Mínimo Vital y Móvil para adulto equivalente

1. Sobre las fuentes de información utilizadas para el análisis de tasas básicas de América Latina (capítulo 1).

Como se señala en el capítulo 1, realizar una caracterización de los problemas de empleo en América Latica presenta muchas dificultades. La primera de ellas se vincula a la reconstrucción de series históricas y de indicadores que permitan ser comparables en un periodo amplio, como el que se abarca en esta tesis (1950-1989). La segunda dificultad refiere al nivel de agregación. Como muchos estudios muestran, América Latina es una región que presenta una heterogeneidad significativa entre los países que la integran, aunque también ciertos rasgos que los asemejan. En este sentido, se recuerda que la intención de la caracterización que en ese capítulo se realiza tiene como objetivo acercar ciertas tendencias y dar cuenta de algunos rasgos que, pese a la variabilidad entre países, caracterizan los problemas de empleo en América Latina.

A continuación se presentan los datos y las fuentes con los que se reconstruyeron la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo para América Latina en el periodo 1950-2015. Los indicadores analizados son: la estructura ocupacional, las tasas de desempleo abierta y la tasa de pobreza e indigencia. A su vez, se complementa esta información con la evolución de la participación en el mercado de trabajo y la evolución demográfica para la región.

Los datos utilizados para abordar el primer indicador, es decir, la estructura ocupacional de la población económicamente activa en América Latina durante el periodo 1950-2015 se extrajeron del informe de OIT/PREALC (1982) para los años 1950; 1960 y 1970; no se encontraron datos para 1980 ni 1990 que puedan ser comparables; por su parte, para el resto de los años -1999, 2005, 2008 y 2014- se utilizaron los datos que proporciona CEPALSTAT (disponibles en http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp, visitado octubre de 2018). El criterio que se utilizó para poder hacer compatibles estas dos fuentes de información es que en ambas usan los mismos criterios para el armado de las categorías ocupacionales que se analizan; a su vez, éstas se contabilizan para el mismo conjunto de países y se circunscribe a las áreas urbanas -sería interesante estudiar que ocurre también en zonas rurales pero no hay información compatible para realizar este análisis durante todo el periodo temporal que esta tesis propone-. Nuevamente, esto debe leerse como una tendencia -de largo plazo- que da cuenta de la forma particular que adopta la estructura ocupacional en los mercados de trabajo de América Latina. A su vez, un informe realizado por PREALC en 1989 constata los mismos resultados para 1950, 1960 y 1970 a partir de datos elaborados por OIT y corregidos por CEPAL -fuente utilizada para el periodo 1999-2014- lo que permite nuevamente reafirmar el criterio homogéneo en la construcción de estas categorías por ambas instituciones (OIT/PREALC y CEPAL).

Tabla 4. Estructura de la población económicamente activa por categoría ocupacional para distintos años entre 1950 y 2014. En porcentajes.

Categoría ocupacional	1950	1960	1970	1999	2005	2008	2014	Variación 1950-2014	Variación 1970-2014
Asalariados	53.6	56.7	58.9	53.7	56.1	57.7	59.7	6.1	0.8
Patrones	5.1	3.7	3.3	4.6	4.4	4.7	4.6	-0.5	1.3
Trabajadores por Cuenta Propia	27.3	28.1	28.3	28.9	27.9	26.8	26.7	-0.6	-1.6
Familiares no remunerados y Servicio doméstico	14	11.5	9.5	12.8	11.7	10.8	9	-5	-0.5
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**		
Familiares no remunerados y Servicio doméstico + cuenta propia	41.3	39.6	37.8	41.7	39.6	37.6	35.7		

Fuente: elaboración propia a partir de OIT/PREALC (1982) y CEPALSTAT.

Los datos respecto a la tasa de desocupación abierta (en porcentajes) para América Latina se construyeron a partir de un promedio simple de las tasas de desocupación que Cepalstat presenta para distintos países de América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se excluyen del análisis aquellos países para los que no se cuenta con información en todos los años del periodo bajo análisis. Respecto a la cantidad de personas en situación de desempleo abierto, es decir, a la cifra en términos absolutos, se utilizó para el dato de 1990 información de CEPAL (2004) y, para el resto de los años -2000, 2008 y 2015- datos de Ilostat (Disponibles en https://ilostat.ilo.org/ visitado octubre de 2018). Cabe destacar que el empalme entre estas dos fuentes de datos es posible ya que ambas coinciden en los valores para el año 2000.

Tabla 5. Tasa desocupación abierta para distintos años entre 1950 y 2015 en porcentajes y en millones de personas (Se utiliza para la construcción del gráfico 2 – Capítulo 1).

	1950	1970	1980	1990	2000	2008	2015
Promedio simple	4.4	4.8	6.8	8.1	9.7	7.2	8.0
En millones de personas				7.6	20.4	18.2	19.9

Fuente: elaboración propia a partir de CEPAL (2004) y ILOSTAT.

Los datos de pobreza e indigencia (pobreza extrema) en porcentajes y en términos absolutos se construyen a partir de CEPALSTAT (disponibles en http://websie.eclac.cl/infest/ajax/cepalstat.asp, visitado octubre de 2018). No se encontraron datos compatibles con esta serie para 1950-1980.

Tabla 6. Pobreza y pobreza extrema para América Latina en millones de personas y porcentajes. Varios años entre 1980 y 2014 (Se utiliza para la construcción del gráfico 3 – Capítulo 1).

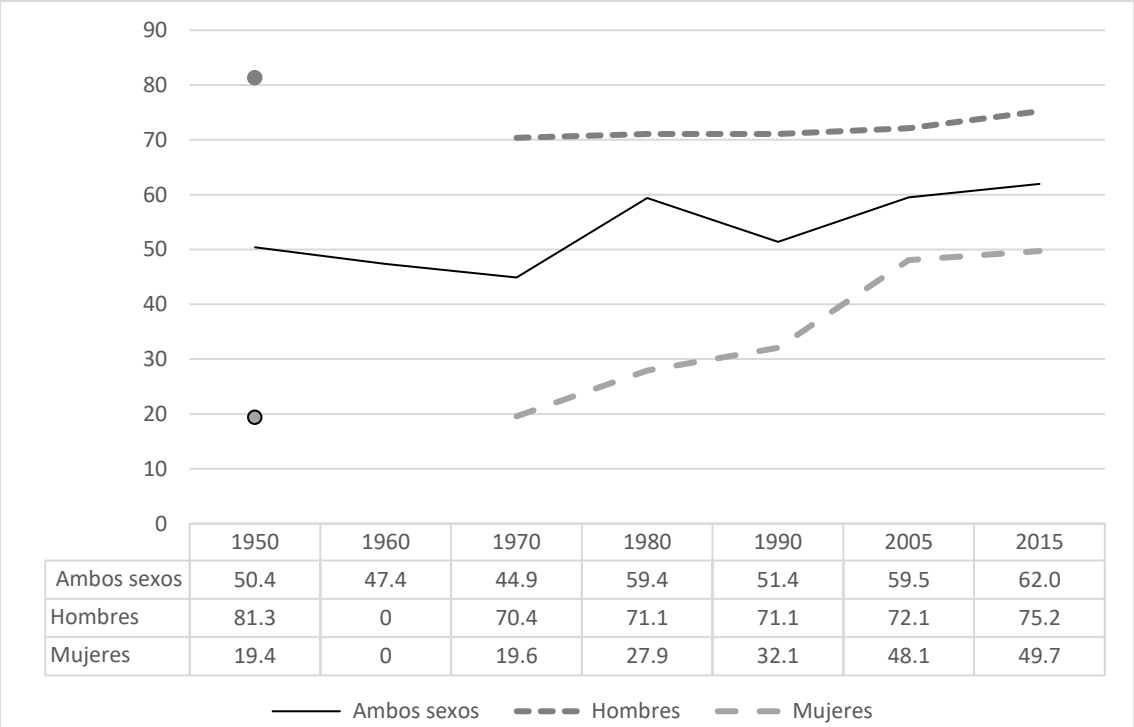
	En porcentajes		En millones	
	Población pobre	Población indigente	Población pobre	Población indigente
1980	40.5	18.6	80	68
1986	43.3	20.7	93	86
1990	48.4	22.6	115	101
1994	45.8	20.9	119	100
1997	43.5	19	123	96
1999	43.8	18.6	131	96
2002	43.9	19.3	133	104
2005	39.7	15.4	136	86
2008	33.5	12.9	120	75
2012	28.2	11.3	103	69
2014	28.2	11.8	103	74

Fuente: elaboración propia a partir de CEPALSTAT.

Por su parte, en el capítulo 1 se sostiene que los rasgos estructurales que presentan los mercados de trabajo en América Latina se amplifican en épocas contemporáneas de la mano de dos fenómenos: i. el incremento de la tasa de participación de las personas al mercado laboral -especialmente a partir de los 80-: ii. El aumento del volumen mismo de personas en condiciones de trabajar como consecuencia del crecimiento demográfico. A continuación se presenta información que permite constatar esta afirmación.

La tasa de participación (Gráfico 10) se obtiene del ratio entre la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Esta información se reconstruye para los años 1950- 1990 a partir de Weller (1998), para 2005 y 2015 por el informe "Panorama laboral" elaborado por OIT en 2015 y 2017, respectivamente -OIT, 2015 y 2017- . Sin datos desagregados por sexo para 1960. Por su parte, los datos sobre la evolución demográfica de la región (Gráfico 11) se extrajeron de UNESCO (revisión 2017) -(disponibles en https://population.un.org/wpp/, visitado octubre de 2018).

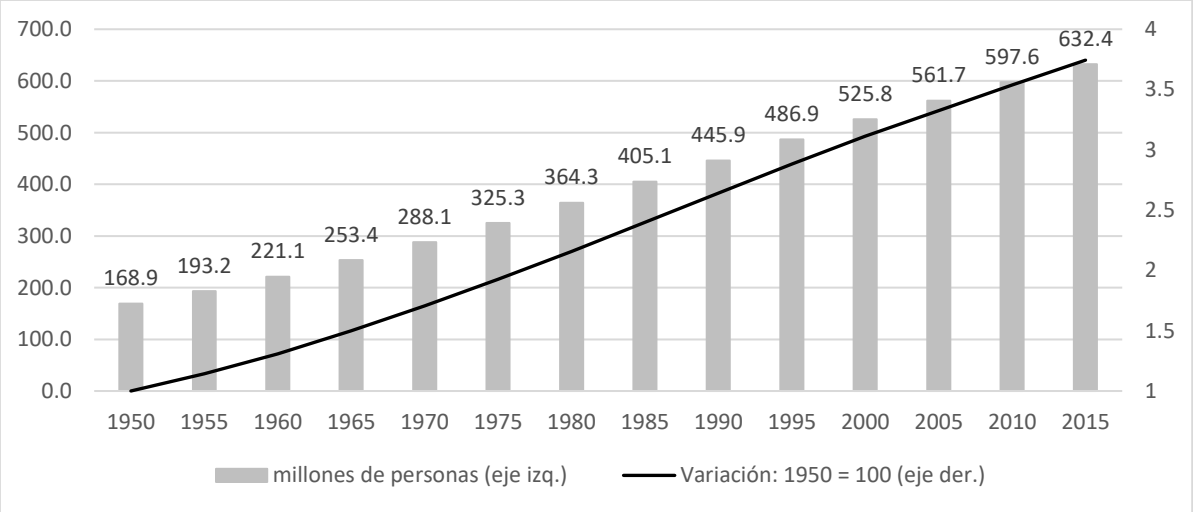
Gráfico 10**.** Evolución de la tasa de participación en el mercado de trabajo según sexo (1950-2015). Tasas anuales medias para América Latina.



	1950	1960	1970	1980	1990	2005	2015
Ambos sexos	50.4	47.4	44.9	59.4	51.4	59.5	62.0
Hombres	81.3	0	70.4	71.1	71.1	72.1	75.2
Mujeres	19.4	0	19.6	27.9	32.1	48.1	49.7

Fuente: elaborado en base a Weller (1998) y OIT (2015 y 2017).

Gráfico 11. Evolución demográfica para América Latina en millones de personas y variación: 1950=100. Distintos años entre 1950 y 2015.



Fuente: elaborado en base a datos de UNESCO.

2. Sobre las fuentes de información utilizadas para el análisis de los PTMC en América Latina (capítulo 3)

En lo que respecta al estudio de las características que adopta la protección social no contributiva en *América Latina* -tema desarrollado en el tercer capítulo de esta tesis-, 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 el siguiente cuadro).

Cuadro 7. PTMC analizados en el segundo capítulo de la tesis en función del país de su implementación, año de ejecución y tipología del programa

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

Fuente: elaboración propia.

Esta información se complementó con el análisis de fuentes documentales. Principalmente se analizaron documentos informativos elaborados por las Agencias Internacionales de Crédito (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- (2003) Reducción de la pobreza y promoción de la equidad social. Documento de Estrategia. Washington D.C.

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- (1995) El mundo del trabajo en una economía integrada. Informe sobre el desarrollo mundial 1995. Washington D.C., Banco Mundial.

BM – Banco Mundial- (1997) Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación. Washington D.C., Banco Mundial.

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

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 (2015) Instrumentos de protección social: Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Colección Desarrollo Social. Santiago: 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.

3. Sobre el cálculo de tasas básicas del mercado de trabajo argentino (capítulo 4).

A continuación se presentan los datos con los que se construye la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo argentino en el periodo 1974-2015. Los indicadores que se analizan son: la tasa de desocupación -TD-; tasa de subocupación -TS-; tasa de subocupación demandante -TSD-; tasa de subocupación no demandante -TSND- y tasa de subocupación más tasa de subocupación -TD+TS- (Tabla 7).

También se presenta la tasa de asalariados registrados y no registrados (Tabla 8). Esta tasa responde a la definición de informalidad legal e incluye dentro del no registro a aquellos trabajadores asalariados que no realizan aportes a la seguridad social.

Tabla 7. Evolución de tasas de Desocupación y Subocupación demandante y no demandante. Región: Total de Aglomerados Urbanos - Período: 1974-2015.

Año	TD	TD+TS	TS	TSD	TSND
1974:1	5.0	10.4	5.4		
1974:2	3.4	8.0	4.6		
1975:1	3.5	8.8	5.3		
1975:2	3.8	9.2	5.4		
1976:1	5.2	10.5	5.3		
1976:2	4.4	9.7	5.3		
1977:1	3.9	8.0	4.1		
1977:2	2.7	6.5	3.8		
1978:1	4.2	9.7	5.5		
1978:2	2.3	6.1	3.8		
1979:1	2.6	6.5	3.9		
1979:2	2.4	6.0	3.6		
1980:1	2.6	7.1	4.5		
1980:2	2.5	8.3	5.8		
1981:1	4.2	9.2	5.0		
1981:2	5.3	11.3	6.0		
1982:1	6.0	12.7	6.7		
1982:2	4.6	11.0	6.4		
1983:1	5.5	11.4	5.9		
1983:2	3.9	9.8	5.9		
1984:1	4.7	10.1	5.4		
1984:2	4.4	10.3	5.9		
1985:1	6.3	13.8	7.5		
1985:2	5.9	13.0	7.1		
1986:1	5.9				
1986:2	5.2	12.6	7.4		
1987:1	6.0	14.2	8.2		
1987:2	5.7	14.2	8.5		
1988:1	6.5	14.3	7.8		
1988:2	6.1	14.1	8.0		
1989:1	8.1	16.7	8.6		
1989:2	7.1	15.7	8.6		
1990:1	8.6	17.9	9.3		
1990:2	6.3	15.2	8.9		
1991:1	6.9	15.5	8.6		
1991:2	6.0	13.9	7.9		
1992:1	6.9	15.2	8.3		
1992:2	7.0	15.1	8.1		
1993:1	9.9	18.7	8.8		
1993:2	9.3	18.6	9.3	4.1	5.2
1994:1	10.7	20.9	10.2	4.8	5.4
1994:2	12.1	22.5	10.4	5.4	5.0
1995:1	18.4	29.7	11.3	7.0	4.3
1995:2	16.6	29.1	12.5	7.7	4.8

Año	TD	TD+TS	TS	TSD	TSND
1996:1	17.1	29.7	12.6	8.1	4.5
1996:2	17.3	30.9	13.6	8.5	5.1
1997:1	16.1	29.3	13.2	8.4	4.8
1997:2	13.7	26.8	13.1	8.1	5.0
1998:1	13.2	26.5	13.3	8.2	5.1
1998:2	12.4	26.0	13.6	8.4	5.2
1999:1	14.5	28.2	13.7	8.9	4.8
1999:2	13.8	28.1	14.3	9.1	5.2
2000:1	15.4	29.9	14.5	9.5	5
2000:2	14.7	29.3	14.6	9.3	5.3
2001:1	16.4	31.3	14.9	9.6	5.3
2001:2	18.3	34.6	16.3	10.7	5.6
2002:1	21.5	40.1	18.6	12.7	5.9
2002:2	17.8	37.7	19.9	13.8	6.1
2003:II	17.8	35.6	17.8	11.8	6.0
2003:IV	14.5	30.8	16.3	11.4	4.9
2004:II	14.8	30.0	15.2	10.7	4.5
2004:IV	12.1	26.3	14.2	9.7	4.5
2005:II	12.1	24.8	12.7	8.9	3.8
2005:IV	10.1	22.0	11.9	8.4	3.5
2006:II	10.4	22.4	12.0	8.1	3.9
2006:IV	8.7	19.5	10.8	7.5	3.3
2007:II	8.5	15.6	7.1	7.1	0.0
2007:IV	7.5	16.6	9.1	6.0	3.1
2008:II	8	16.6	8.6	6.3	2.3
2008:IV	7.3	16.4	9.1	6.0	3.1
2009:II	8.8	19.4	10.6	7.5	3.1
2009:IV	8.4	18.7	10.3	6.9	3.4
2010:II	7.9	17.7	9.8	6.7	3.1
2010:IV	7.3	15.6	8.3	5.5	2.8
2011:II	7.3	15.7	8.4	5.7	2.7
2011:IV	6.7	15.2	8.5	5.9	2.6
2012:II	7.2	16.6	9.4	6.7	2.7
2012:IV	6.9	15.9	9.0	6.4	2.6
2013:II	7.2	16.9	9.7	6.7	3.0
2013:IV	6.4	14.2	7.8	5.1	2.7
2014:II	7.5	16.9	9.4	6.8	2.6
2014:IV	6.9	16.0	9.1	6.1	3.0
2015:II	6.6	15.7	9.1	6.3	2.8

Fuente: base de datos de INDEC.

Tabla 8. Proporción de asalariados registrados y no registrados para distintos aglomerados y tasa de no registro por género. 1986-2015.

Año	Registrados	No registrados	Variación	Mujeres	Varones
1986*	76.0	24.0	1.00	26.07	13.36
1987*	73.9	26.1	1.09	28.45	14.65
1988*	70.1	29.9	1.25	31.32	18.86
1991*	67.5	32.5	1.35	29.99	22.45
1992*	68.7	31.3	1.30	29.86	21.52
1993**	68.1	31.9	1.33	32.04	21.92
1994**	70.9	29.1	1.21	28.19	19.79
1995**	66.9	33.1	1.38	32.47	23.04
1996**	64.9	35.1	1.46	34.33	26.39
1997**	63.8	36.2	1.51	35.55	27.48
1998**	62.9	37.1	1.55	35.30	28.12
1998***	62.1	37.9	1.58	35.89	28.39
1999***	61.7	38.3	1.59	36.70	29.43
2000***	61.5	38.5	1.60	38.26	29.17
2001***	61.3	38.7	1.61	37.48	30.08
2002***	55.9	44.1	1.84	42.96	34.95
2003***	55.1	44.9	1.87	43.61	36.31
2003-II	50.6	49.4	2.06	50.74	38.00
2004-I	52.0	48.0	2.00	49.12	37.53
2004-II	52.0	48.0	2.00	48.97	37.56
2005-I	53.0	47.0	1.96	49.88	36.37
2005-II	54.4	45.6	1.90	46.62	35.72
2006-I	56.3	43.7	1.82	45.60	33.00
2006-II	57.2	42.8	1.78	43.50	32.45
2007-I	59.0	41.0	1.71	41.57	31.46
2007-II	60.5	39.5	1.64	41.56	28.57
2008-I	62.9	37.1	1.54	38.01	27.70
2008-II	63.0	37.0	1.54	38.13	27.12
2009-I	64.1	35.9	1.49	36.16	26.94
2009-II	64.1	35.9	1.49	36.09	27.32
2010-I	64.8	35.2	1.47	35.94	26.10
2010-II	65.3	34.7	1.44	34.30	26.67
2011-I	66.0	34.0	1.42	34.46	25.05
2011-II	65.6	34.4	1.43	34.83	25.28
2012-I	66.4	33.6	1.40	33.38	25.36
2012-II	65.0	35.0	1.46	34.09	25.99
2013-I	67.0	33.0	1.37	32.05	25.32
2013-II	66.1	33.9	1.41	31.72	26.04
2014-I	67.3	32.7	1.36	32.50	25.03
2014-II	66.4	33.6	1.40	32.01	25.29

Fuente: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank)

* Datos que corresponden a Gran Buenos Aires

** Datos que corresponden a 15 aglomerados
*** Datos que corresponden a 28 aglomerados
Los datos para el periodo 2003-2015 corresponden al relevamiento de la EPH-continua.
Sin datos para 2015.

4. Sobre el estudio de la matriz socio-asistencial argentina (capítulo 4 y 5)

Una de las mayores dificultades para el trabajo con programas sociales desde una perspectiva cuantitativa y a nivel agregado se vincula con la poca información disponible o con su fragmentación. Por este motivo, para poder abordar cuantitativamente a los distintos programas que esta tesis se dispuso a 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 Ministerio de Trabajo*, 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, 2011b); 2000-2003 (Neffa & Brown, 2011c); y 2003-2012 (Neffa & Brown, 2011d). El último de estos documentos, fue actualizado en el año 2015 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 2003-2015. 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 tablas en las que se sistematizan las distintas fuentes empleadas en función del programa y los años. Cabe destacar que las dificultades para encontrar datos compatibles para el año 2015 que permitan compararlos con los relevamientos realizados y publicados en el informe de Bantar, Brown, & Neffa, (2015) cuya reconstrucción de datos llega hasta 2014 implicó que algunos indicadores se analicen hasta éste último año.

Por su parte, el estudio del primero de estos periodos fue complementado con otros estudios y relevamientos realizados, donde se hayan hecho tanto una revisión de los programas que se implementaron durante la década de los 90 como un análisis del diagnóstico y fundamentación sobre los que éstos se diseñaron. Para el segundo periodo estudiado (2003-2015) el análisis se complementó con distintos tipos de documentos sobre los dispositivos ejecutados, entre ellos: normas, documentos informativos, evaluaciones realizadas por distintos organismos estatales, materiales de divulgación destinados a

promocionar las políticas, actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades presidenciales y/o ministeriales en referencia a las políticas e informes anuales generales, entre otros. En total se analizaron 73 documentos.

Los programas que se analizan son aquellos programas que se enmarcan en las características de los PTMC en sentido amplio que se derivan del análisis realizado en el capítulo 3 de esta tesis. Entre ellos: i. por parte del MDS: Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"; Plan Familias por la Inclusión Social, Programa de Ingreso Social con Trabajo -en sus dos líneas: Argentina Trabaja y Ellas Hacen-; ii. por parte del MTEySS: el Programa Jefes y jefas de Hogares Desocupados, el Seguro de Capacitación y Empleo y Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo; y, finalmente: iii. por parte de la ANSeS: la Asignación Universal por Hijo. Cabe destacar que, en enero de 2014, por decreto 84 del Poder Ejecutivo Nacional el gobierno argentino crea el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos -PRO.GRE.SAR- de alcance nacional. Debido al poco tiempo que transcurre entre su implementación y el final del periodo que en esta tesis se analiza; así como las dificultades que se evidencian para la reconstrucción de datos para 2015, este programa no se incorpora al análisis. Una extensión del periodo de análisis implicará incorporar a este dispositivo.

Sobre el corpus de datos cualitativos obtenidos, la presente tesis entiende al análisis de contenido como la técnica metodológica más apropiada. El análisis de contenido resulta una técnica de abordaje de datos cualitativos que busca extraer, a través de procesos de codificación sucesivos, los principales temas o significados presentes en textos y narraciones de sujetos. El principal objetivo que se propone con la utilización de esta técnica es la identificación de núcleos temáticos comunes al interior de cada uno de los tipos de documentos analizados. Para esto, se utilizó un software especial para el tratamiento de datos sociales, el software Atlas.ti. Éste, habilita el análisis del conjunto total de información textual recogida a lo largo de la investigación, a partir de herramientas de codificación que nos permiten "resumir, sintetizar y clasificar muchas observaciones realizadas desde los datos" (Bryman & Burgess, 1999, p. 5).

En relación con el análisis de documentos escritos se tuvo en cuenta la perspectiva planteada por Valles (1997), quien sugiere que la investigación documental constituye una técnica cualitativa de producción de datos como lo son las entrevistas y la observación.

Por su parte, muchos de los interrogantes que dieron origen al contenido del capítulo 4 y 5 -en donde se analiza en caso argentino- surgen del trabajo de campo que realicé entre los años 2011 y 2014 en tres centros de ejecución de programas ubicados en Constitución, CABA; La Boca, CABA y Ezeiza, Provincia de Buenos Aires. Puntualmente hice observación participante, entrevistas semi estructuradas y en profundidad a distintos participantes de dos PTMC: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo -que se implementa en 2009 como parte de la cartera del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social- y el Programa Inserción Social con Trabajo – Argentina Trabaja (que también se implementa en 2009 pero desde el Ministerio de Desarrollo Social). En este marco, se realizaron entrevistas a personas perceptoras, talleristas, coordinadores de los programas y funcionarios públicos encargados de su ejecución. En total se realizaron 30 entrevistas. Su análisis y los interrogantes a los que se derivó se complementaron con estudios y relevamientos realizados en el territorio por otras investigaciones, lo que permite identificar procesos y estudiar dinámicas de un nivel mayor de agregación.

En lo que respecta a los rasgos cuantitativos que asumen los PTMC en particular, se busca indagar sobre: i) la cobertura de los programas -a partir de observar la evolución de la cantidad de beneficiarios- ii) la cuantía otorgada por cada dispositivos en relación al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVyM); la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT); iv) el Gasto público consolidado y el presupuesto total ejecutado en PTMC (en % de PBI y en $ constantes).

A) Sobre las fuentes utilizadas para el estudio de la matriz socio-asistencial argentina.

Por otro lado, el análisis de los PTMC implementados en Argentina durante el período 1993-1999 y 2003-2015 desarrollado en el capítulo 5 se realizó a partir del estudio de 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 enuncian las distintas fuentes utilizadas según su tipología:

Normas

Decreto N° 565/02 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 Nº 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.gob.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.

MDS (2014) *Ellas Hacen. Caracterización de titulares a dos años de inclusión*. Ministerio de Desarrollo social de la Provincia de Buenos Aires.

MDS (2015) Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer Semestre de 2015.

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 Perteneciente 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.

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2014) *Ellas Hacen. Caracterización de titulares a dos años de inclusión*. Provincia de Buenos Aires.

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.casarosada.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 98º conferencia. 17/6/2009 - Ginebra, Suiza

B) sobre el cálculo de la cantidad de perceptores por programa y año

Tabla 9. 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.

Tabla 10. 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 Jóven			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, 2011a

Tabla 11. Programas ejecutados durante el periodo 2003-2015 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	(2003-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015.	-
PEC Discapacidad	(2011-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015.	Sin datos para 2013 y 2014.
Programa Promover	(2011-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015.	-
SCyE	(2006-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011c	-
JMyMT	(2008-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015; Neffa y Brown, 2011c	-
Repro	(2004-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
DEL	(2004-2014)	Neffa y Brown, 2011c	Los datos que corresponden a 2010 abarcan únicamente el periodo enero-Junio. Sin datos para 2011, 2012 y 2013.
Interzafra y otros prog. estacionales	(2004-2014)	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	(2009-2014)	MDS, 2015	Para el período 2009-2014, los datos especifican el impacto sobre las flias. Por lo tanto, se calculó el ratio entre personas beneficiadas y miembros del hogar (3.87).
PRIST - Ellas hacen	(2013-2014)	MDS, 2015	Los datos especifican el impacto sobre las flias. Por lo tanto, se calculó el ratio entre personas beneficiadas y miembros del hogar (5.5).
AUH	(2009-2011)	Roca, 2011	La cantidad de familias cubiertas para 2012-2014 se calculó expandiendo el índice promedio de niños por hogar que resulta de la relación entre niños y titulares para los años 2009-2011 (1,89).
	(2012-2014)	Kliksberg & Novacovsky, 2015	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 12. Cantidad de perceptores por programa - período 2003-2014. Sin datos para 2015.

Programa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	**Promedio anual**
PJyJHD	2095265	1844590	1615491	1452121	1107649	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	22699	**283.152**
PEC Discapacidad									27923	17618			**22.771**
Programa PROMOVER									781	9079	15026	13668	**8.295**
SCyE				20803	75254	103063	133794	247256	263122	226920	166471	99306	**154.585**
JMyMT						9526	75245	124724	317725	286660	259904	191718	**178.964**
Repro		6973	6768	7950	12853	16910	143653	123168	82359	41986	37951	58534	**48.057**
DEL		1227	1190	6700	4412	3082	1849	405				172614	**2.695**
Interzafra y otros Prog. Estacionales		13929	18847	22103	22116	31736	66340	56190	64831	62861	71001	51918	**42.995**
Plan Familias (cantidad de familias)	231421	218538	243449	371291	472278	548861	632538	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	**388.339**
Plan Familias (cantidad de niños/as)				1157639	1742275	2012066	2109275	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	**1.755.314**
PRIST- Argentina Trabaja							48943	138422	187025	201067	205939	211969	**152.158**
PRIST - Ellas hacen											71957	88989	**80.474**
Manos a la obra	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d		s/d
AUH (cantidad de familias)							1821121	1833085	1861229	1797437	1777410	1793797	**1.818.056**
AUH (cantidad de niños/as)							3366171	3489350	3511294	3390948	3353166	3384082	**3.422.186**
Total por año	**2397202**	**2417076**	**2247911**	**2219579**	**2021754**	**1896125**	**4011554**	**3126923**	**3114333**	**2710020**	**2686077**	**2705212**	**2.629.480**

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; MDS, 2015; Roca, 2011; Kliksberg & Novacovsky, 2015.

C) 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 sobre gasto social que se presentan en el capítulo 4 de esta tesis.

Tabla 13**.** Gasto público consolidado según función/finalidad del gasto en % PIB para 1980-2009.

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.

Tabla 14. Composición del Gasto Público Social según función/finalidad del gasto en $ corrientes y % para años seleccionados.

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 realiza a partir de una diversidad de fuentes. En los cuadros que se exponen a continuación, se detalla la fuente que se utiliza para construir el dato del gasto de cada uno de los programas estudiados. En lo que respecta al cálculo en precios constantes, éste se realiza a partir de deflactar el gasto en pesos corrientes a partir de dos tipos de Índices de Precios al Consumidor (IPC). Para el periodo 1993-2005 se deflactó con el IPC-INDEC; para el periodo 2005-2015 con IPC-CIFRA. 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 8. Programas ejecutados durante la década del 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 y Brown, 2011a	-
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	(1995-1997)	Neffa y Brown, 2011a	-
PRONAPAS	(1994-1996)	Neffa y Brown, 2011a	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 y Brown, 2011a	Sin datos para 1998.
Preno	(1995-1998)	Neffa y Brown, 2011a	-
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 Jóven	(1997-1999)	Neffa y Brown, 2011a	Sin datos para 1995 y 1996.
PARP – Proy. Micro e Imagen	Sin datos	-	-
Programa Trabajar	(1996-1999)	Neffa y Brown, 2011a y Cárcar 2006.	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 y Brown, 2011a	-
Acciones especiales de empleo	(1997-1999)	Neffa y Brown, 2011a	-
Proempleo	(1998)	Neffa y Brown, 2011a	-
Prog. de Capacitación Laboral para un Sector o Rama de Actividad	(1998 y 1999)	Neffa y Brown, 2011a y Cárcar 2006.	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.

Tabla 15. Presupuesto ejecutado por programa en pesos corrientes - período 1993-1999

Programa	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
PIT	94.324.157	105.815.102					
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 Jóven					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**	**119.354.042**	**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 9. Programas ejecutados durante el período 2003-2014 según período para el que se consiguieron datos y fuente sobre el presupuesto ejecutado por programa. Sin datos para 2015.

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	(2006-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
JMyMT	(2008-2014)	Bantar, Brown y Neffa, 2015	-
Repro	(2004-2014)	Neffa y Brown, 2011c	Los datos de 2010 incluyen únicamente el período enero-julio de ese año. Sin datos para 2011-2014.
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	Sin datos para 2003-2009 y 2011-2013.
Manos a la obra	(2004-2014)	Rendiciones Nacionales de Gasto - MDS.	-
Plan Familias	(2006-2014)	Rendiciones Nacionales de Gasto - MDS.	-
PRIST - Argentina Trabaja	(2010-2014)	Rendiciones Nacionales de Gasto - MDS.	-
PRIST - Ellas hacen	s/d	-	-
AUH	(2010-2011)	Roca, 2011	Los datos de 2011 son de la Oficina Nacional de Presupuesto y del proyecto de Ley de Presupuesto
	(2012-2014)	Rendiciones Nacionales de Gasto – ANSeS	-

Fuente: elaboración propia.

Tabla 16. Presupuesto ejecutado por programa en pesos corrientes - período 2002-2014. Sin datos para 2015.

Programa	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
PJyJHD	1.799.754.900	3.561.580.215	3.190.270.291	2.730.516.658	2.319.043.172	1.635.385.557	1.165.698.118	767.348.304	51.270.577	21.184.224	158.150		
PEC			397.280.080	414.322.965	409.889.871	384.618.110	520.890.778	721.294.543	300.473.115				
SCyE					14.615.325	133.411.009	196.408.781	203.123.013	316.345.691	609.749.288	586.092.751	352.633.329	216.975.962
JMyMT							3.501.200	63.355.616	146.546.265	837.467.008	769.617.414	685.791.420	356.682.635
Repro			2.550.000	4.326.750	6.995.850	27.001.500	41.831.640	420.077.400	316.827.800				
DEL			399.825	967.800	5.890.890	3.678.150	1.275.220	760.090	102.250				
Interzafra y otros prog. estacionales									17.642.233				
Manos a la obra			6.361.782	103.642.507	128.511.086	153.892.862	151.134.985	153.021.927	144.936.200	186.457.300	203.698.300	289.906.000	203.703.600
Plan Familias					715.520.000	1.261.134.560	1.658.115.561	1.753.768.561	2.282.515.131	64.693.619	64.692.700	218,142,700	221.136.700
PRIST- Argentina Trabaja									1.500.000.000	3.757.124.370	4.677.751.000	4.495.454.500	5.006.769.529
PRIST - Ellas hacen													
AUH									7.512.000.000	10.100.000.000	11.691.671.285	14.096.284.871	17.520.881.000
TOTAL por año	**1.799.754.900**	**3.561.580.215**	**3.596.861.978**	**3.253.776.680**	**3.600.466.194**	**3.599.121.748**	**3.738.856.283**	**4.636.444.454**	**12.588.659.262**	**15.576.675.809**	**17.993.681.600**	**20,138,212,820**	**23,526,149,426**

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

D). 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 las personas perceptoras para cada programa. Esto se debe a que el ingreso varía en función de las actividades -contraprestaciones-) que éstas 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 (2003-2015) el cálculo de cobertura de cada dispositivo se realiza para el momento del lanzamiento del programa y para 2015. Así, se determinan de la siguiente manera:

Programas década del 90

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

Programas periodo 2003-2015

- Para el PJyJHD se presenta únicamente el cálculo para 2002 ya que éste se discontinua y no se implementa en 2015: $150 por familia (no discrimina por cantidad de hijos en el hogar).
- Para el *SCyE* un monto de $225 (marzo de 2006) y de $575 para 2015, monto que surge de sumar el básico actualizado mediante resolución 1100 en 2012 -éste aumenta a $350- y un aporte suplementario de $225 que las personas perceptoras recibirán por participar en distintas contraprestaciones[131]. Otras "asignaciones estímulo" no son consideradas en el cálculo por ser excepcionales.

[131] Cabe señalar que según establece el decreto 336/2006 las contraprestaciones no implican durante los primeros años del programa un aporte dinerario complementario sino que su cumplimiento forma parte de los requisitos para el cobro del básico. Recién a partir de 2012 se

- 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 2015 se toma la última 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. Esta fecha de la última modificación se explica por el interés de trasladar las perceptoras de este programa a la AUH.
- 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 2015, el cálculo se realiza sobre la actualización de octubre de 2014 que eleva este monto a $2600. Cabe destacar que todos los aumentos se hicieron incorporando al básico de 1200 pesos, un adicional por presentismo y productividad.
- 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). Al igual que en el caso del PIST- Argentina Trabaja, para 2015 el cálculo se realiza sobre la actualización de octubre de 2014 que eleva este monto a $2600.
- Para el *PJMyMT* un monto de $450 para el año base -mayo 2008- y $600 para 2015, ya que se toma el monto de la actualización realizada en 2014 mediante Resolución de la Secretaría de Empleo.
- En el caso de la *AUH* se calculó $180 (octubre de 2009) por cada niña o niño que integra la familia y, $837 por infante para 2015.
- 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.

Para la determinación de las *cuantías en dólares* en todos los casos se utiliza el tipo de cambio del Banco Central de la República Argentina para el día, mes y año en que se publica la creación de cada programa.

establecen aumentos que permiten recuperar el poder adquisitivo del básico pero en forma de "incentivos".

Tabla 17. Montos otorgados por programa en el año de su surgimiento (monto inicial) y en 2015

Programa	Año Base	Monto inicial	Monto 2015	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	2600	3,8272 - 03/8/09	313,55
PRIST- Ellas Hacen	mar-13	2000	2600	5,0843 - 14/3/13	393,37
PJyJHD	abr-02	150	-	0,34 - 01/04/02	51
SCyE	mar-06	225	575	3,0698 - 1/3/06	73,29
PJMyMT	may-08	450	600	3,1683 - 2/5/08	142,03
AUH	oct-09	$180/infante y $720/ hijo discapacitado	$ 837/infante	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

- La serie de CBA y CBT correspondientes al *periodo 1993-2002* se extrae de Arakaki (2011) quien elabora el cálculo de las mismas a partir de los datos generados por INDEC para ese período.
- La serie de CBA y CBT correspondientes al *periodo 2003-2015* se construye de la siguiente manera: para 2003-2013 el valor de ambas canastas se extrae del cálculo que realiza 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 de este cálculo 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. Como el último año de esta serie es 2013, el valor de las canastas para 2014-2015 se construye a partir de realizar un empalme hacia adelante de esta serie con las canastas construidas por Salvia y Vera (2016) para el periodo 2010-2015.
- 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 año 2015 se utiliza el valor publicado en la Resolución 4/2015 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Movil que actualiza su monto en agosto de ese año a $5588 mensuales.

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 "tipo heterosexual" 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 10. 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 perceptoras 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 el capítulo 4 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

Tabla 18**.** cálculo de la cobertura de los programas en porcentajes de la CBA, CBT y SMVyM para una persona adulta equivalente (AE) y una 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.

Tabla 19**.** cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para una persona adulta 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.

Tabla 20. cálculo de la cobertura de los programas en porcentajes de CBA, CBT y SMVyM para familia tipo - año 2015.

Programa	CBA (adulto equivalente)	CBT (adulto equivalente)	SMVyM (Ars) 01/08/15	CB Flia	CBA Flia	CBT Flia	Monto 2013	% CBA	% CBT	% SMVyM
Plan Familias	1027,07	1927,98	5588	3,81	3913	7346	245	6%	3%	4%
PRIST-AT	1027,07	1927,98	5588	3,81	3913	7346	2600	66%	535%	47%
PRIST- Ellas Hacen S/ AUH	1027,07	1927,98	5588	2,98	3061	5745	2600	85%	45%	47%
PRIST- Ellas Hacen c/AUH	1027,07	1927,98	5588	2,98	3061	5745	5111	167%	89%	91%
PJyJHD	1027,07	1927,98	5588	3,81	3913	7346	-	-	-	-
SCyE	1027,07	1927,98	5588	3,81	3913	7346	575	15%	8%	10%
PJMyMT	1027,07	1927,98	5588	3,81	3913	7346	600	15%	8%	11%
AUH	1027,07	1927,98	5588	3,81	3913	7346	2511	64%	34%	45%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 21. cálculo de la cobertura de los programas en % de CBA, CBT y SMVyM para familia tipo en cada año base y 2015.

Programa	Año	Monto ($ ctes)	% CBA	% CBT	% del SMVyM	Beneficio otorgado (U$S)
PIT	1993	300	126%	46%	150%	300
PARP-PJ	1993	150	79%	77%	100%	150
Trabajar	1995	200	63%	92%	75%	200
Programa Familias	may-05	entre $100 y $200	51%	23%	42%	Entre u$s 53 y u$s 103
	2015	entre $155 y $380	11%	6%	7%	-
	Variación	**-**	**- 40 pp.**	**- 17 pp.**	**- 35 pp.**	**-**
PRIST-Argentina Trabajo	ago-09	$ 1,200	141%	68%	86%	u$s 312
	2015	$ 3,400	66%	35%	47%	-
	Variación	**-**	**- 75 pp.**	**- 33 pp.**	**- 39 pp.**	-
PRIST- Ellas Hacen	mar-13	$ 2,000	132%	69%	70%	u$s 400
	2015	$ 3,400	85%	45%	47%	-
			- 45 pp.	**- 24 pp.**	**- 23 pp.**	-
PJyJHD	abr-02	$ 150	48%	20%	75%	u$s 51
	2015	$ 150	-	-	-	-
	Variación	**-**	-	-	-	-
SCyE	mar-06	$ 225	49%	22%	36%	u$s 74
	2015	$ 575	15%	8%	10%	-
	Variación	**-**	**- 34 pp.**	**-14 pp.**	**-26 pp.**	-
PJMyMT	may-08	$ 450	61%	30%	46%	u$s 144
	2015	$ 600	15%	8%	11%	-
	Var	**-**	**- 46 pp.**	**-22 pp.**	**- 35 pp.**	-
AUH	oct-09	$180 /infante	60%	29%	38%	u$s 93,6
	2015	$837/infante	71%	37%	48%	-
	Variación	**-**	**-11 pp.**	**-8 pp.**	**-10 pp.**	-

Fuente: elaboración propia.

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.

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.

OIT. (2015). *Panorama laboral 2015 en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

OIT. (2017). *Panorama laboral 2017 en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT.

PREALC (1982) *Mercado de Trabajo en Cifras*, 1950-1980. OIT, Santiago de Chile.

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.

Salvia, A., Vera, J. (2016). *Pobreza y desigualdad por ingresos en la Argentina urbana 2010-2015: tiempos de balance* [en línea]. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Universidad Católica Argentina.

Weller, J. (1998). *Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes*. CEPAL.

* * *