

margen N° 83 – diciembre 2016

Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003- 2015). Una periodización sobre sus transformaciones.

Por Eliana Lijterman

Eliana Lijterman. Lic. en Trabajo Social (UBA) y docente de la carrera. Becaria doctoral de CONICET con asiento en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS, UBA).

1. Interrogando la política social del ciclo pos-convertibilidad. El planteamiento de un problema

La crisis de los años 2001/2002 abrió un nuevo ciclo político en Argentina, marcado por transformaciones en la dinámica de la acumulación, la legitimidad y el modelo de Estado, cuya caracterización fue objeto de polémica política y académica. De dicha discusión no escapó la política social, que constituyó un núcleo de intensa actividad tanto en su dimensión “inmediatamente material” (Danani, 2013: 7), como en los sentidos y relaciones que la orientaron.

Los antecedentes en el análisis de las políticas sociales de la posconvertibilidad son vastos y todos se han interrogado sobre la configuración de un nuevo modelo o patrón de intervención. Lo hicieron construyendo objetos de análisis disímiles y alcanzando conclusiones divergentes. Algunos de ellos se dedicaron al análisis de variables macrosociales y buscaron echar luz en la trayectoria histórica de indicadores asociados a las políticas (gasto social, salario directo e indirecto, pobreza, empleo, etc.). Por ejemplo, Seiffer (2013) señalaba la continuidad entre las políticas del kirchnerismo y sus antecedentes neoliberales en cuanto a la tendencia creciente del gasto social. Contrariamente, Roca (2013) advertía una transformación notable en el conjunto de políticas sociales por su impacto positivo en la distribución del ingreso. Otras perspectivas, se han enfocado en los procesos político- culturales por los cuales las políticas reorientaron su sentido, como por ejemplo Lo Vuolo (2010), Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2008, 2013), Hopp y Frega (2012), Grassi (2012), Danani y Hintze (2011), Hintze y Costa (2011). Mientras que Danani, Hintze y Grassi acuñaron la categoría de “contrareforma” para aludir a la confrontación político-cultural de estas políticas respecto de los sentidos de la década neoliberal, Pautassi, Arcidiácono, Straschnoy y Lo Vuolo (2010) han sugerido la adopción de una formación híbrida de los programas sociales, entre las políticas de transferencia condicionadas de ingresos y la lógica de seguros.

Reconociendo estos antecedentes, en el presente trabajo nos proponemos realizar un ejercicio de periodización de las transformaciones de la política social en base a dos ejes principales. En primer lugar, nos interesa inscribirlas en los procesos de *reconfiguración de las formas de acumulación de capital y legitimación del ejercicio político* del período en cuestión. Ello implica interrogar la política social desde los problemas de la acumulación, de la construcción de legitimidad, así como de las tensiones que emergen entre ambos procesos *-1-*. En segundo término, nos interesa atender a los cambios referidos a *diagnósticos y problematizaciones sobre la cuestión social* pues marcaron el pulso de las reorientaciones de las intervenciones sociales del Estado *-2-*. Su reelaboración en torno a la expectativa de “inclusión social” y recomposición del trabajo regular constituye una marca de época que se vio tensionada por los “problemas” (y desigualdades) del mundo del trabajo propios del ciclo. Por ello, nos interesa examinar el particular *anudamiento entre la cuestión de la pobreza y el trabajo* presente en dichas problematizaciones.

Nos ocuparemos principalmente de los sectores de *la asistencia y la seguridad social* pues entendemos que durante el período analizado se tensionaron sus formas históricas de relación, basadas en la diferenciación y complementariedad en sus lógicas, objetos y sujetos de intervención. En Argentina, los derechos sociales se ampliaron sobre la expansión de los derechos del trabajo y protecciones de la seguridad social asociadas a la figura del “trabajador” en un contexto de pleno empleo. La asistencia se restringió a quienes se encontrarán “marginados” del mercado de trabajo y delimitó su sujeto en la categoría identificatoria de “pobre”, organizando sus prestaciones sobre el principio de necesidad, según carencias y sujetos particularizados. En consecuencia, al menos hasta la década del '80, su lugar en el esquema de provisión de bienestar fue residual (Grassi, Hintze, Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006; Danani y Hintze, 2011; Pautassi et. Al, 2013). La desestabilización del estatuto asalariado, iniciada hacia mediados de los '70 y profundizada en los '90 en Argentina, se acompañó de un activo proceso de individuación de las regulaciones colectivas del trabajo, teniendo por corolario la mercantilización de la seguridad social y la multiplicación de estrategias de “lucha contra la pobreza”, que le otorgaron a la asistencia un peso estratégico (Grondona, 2014; Danani, 2013; Grassi, 2003). La posconvertibilidad revela procesos de masificación de las formas asistenciales junto con una nueva gravitación de la seguridad social, caracterizada por la reversión parcial de las reformas de la década neoliberal y por la redefinición de los criterios de acceso al sistema de los trabajadores en condición de precariedad/informalidad. *Cabe preguntarse, entonces, por la dinámica y sentidos que asumieron los límites y yuxtaposiciones entre asistencia y seguridad social.* Este interrogante ha emergido de diversos modos en la producción del campo de estudios sobre la política social de los últimos años (Danani, 2013; Grassi, 2012; Pautassi et. Al, 2013).

Nuestro análisis se basó en el trabajo de archivo. Éste permitió analizar la circulación y permanencia de las prácticas discursivas que intervienen en la estabilización de determinadas problematizaciones sobre la cuestión social, a través de una serie de documentos (Aguilar, 2015). El corpus que sostiene este trabajo se compone por: documentos oficiales (normativa e informes asociados a programas, y material de divulgación producido por dependencias estatales); producciones académicas de la sociología del trabajo y del campo de estudios de la política social; y de una serie de artículos periodísticos que tematizaron las políticas sociales del ciclo y nos permitieron aproximarnos a la circulación de sentidos públicos vinculados a las intervenciones sociales del Estado.

2. El trabajo como problema: acumulación y legitimación en Argentina (2003-2015)

A continuación trazamos breves apuntes sobre los procesos de acumulación/legitimación desplegados durante el ciclo 2003-2015 en su relación con las intervenciones sociales del Estado. Dicho período se inicia con la crisis de los años 2001/2002, cuya relevancia radica en que se condensaron el agotamiento de la forma de acumulación vigente (Aronskind, 2011); el resquebrajamiento de las formas de legitimación del ejercicio político y la impugnación social del orden neoliberal (Twaithes Rey, 2016); una profunda crisis social, marcada por niveles inéditos de desempleo y pobreza -3-; y el reordenamiento de las relaciones internacionales, a partir de la crisis originada en los países del sudeste asiático (Basualdo 2011). Se trató de una *puesta* en crisis y cuestionamiento de las instituciones sociales vigentes, que habían modelado prácticas económicas, políticas y sociales (Grassi, 2003). Si el modelo previo de la “convertibilidad” había devenido en una *solución* legítima ante los diagnósticos que problematizaban la *inestabilidad* económica y la *ineficiencia* estatal (Cortés y Marshall, 1999), hacia fines de la década había perdido su capacidad articuladora de prácticas.

El escenario de fines del siglo XX combinó altos niveles de endeudamiento y profundos desequilibrios en la balanza de pagos, causados por el sostenimiento artificial del bajo tipo de

cambio real y el fuerte estímulo a las importaciones (Arondskin, 2011). El punto más crítico de este escenario fue en 2002, cuando se derrumbó el PBI, la inversión y el consumo privados (MECON). La “salida” de la crisis no fue un resultado natural, sino un objeto de disputa en el marco de una creciente conflictividad social (Danani y Hintze, 2014). Los grupos económicos locales encabezaron una “alianza devaluacionista” (Basualdo, 2011: 136) que reunió el consenso de sectores sindicales **-4-** y del gobierno, en ese entonces presidido por E. Duhalde **-5-**. El programa adoptado se basó en la salida de la convertibilidad, una alta devaluación, pesificación de la economía, cesación de pagos de la deuda externa (Piva y Bonnet, 2013) y establecimiento de retenciones a las principales exportaciones agrarias, cuyo precio iba en ascenso (Lindenboim, 2015b) **-6-**.

La devaluación y la mutación en la estructura de precios a nivel internacional desplazaron el eje de acumulación prevaleciente hasta entonces, desde los servicios públicos privatizados y la especulación financiera hacia los sectores productores de bienes transables. La estabilización del tipo de cambio real alto fue determinante para el estímulo de dos sectores: el manufacturero, que produjo una gradual sustitución de importaciones (Beccaria, Maurizio, Vázquez, 2015); y el exportador de productos agropecuarios, en particular de *commodities*, cuya centralidad fue notable en el esquema de desarrollo (Slipak, 2013; Svampa, 2012) **-7-**.

El empleo se reactivó impulsado por procesos de absorción de la capacidad instalada y el rol creciente de las PYMES (Lindenboim, 2014a, 2015b; Groisman y Beccaria, s/f). Se generó, entonces, una importante reactivación económica basada en la depreciación salarial de la fuerza laboral **-8-**, el tipo de cambio establecido y la expansión del comercio internacional, pues las retenciones a las exportaciones pusieron a disposición del gobierno una masa de divisas que fortalecieron los ingresos estatales y se dirigieron hacia otros sectores productivos (Schor, 2012).

A partir del 2003, estas medidas contracíclicas conformaron una programática estable del gobierno presidido por N. Kirchner, es decir, una agenda de problemas y modos específicos de planteamiento que alumbraron un espacio determinado de intervención, desestimando otro. Las políticas desplegadas fundaron y disputaron su legitimidad en la afirmación de que era deseable y posible un *crecimiento económico genuino* que se compatibilizara con la *inclusión social* **-9-**. Dicha compatibilización podría generarse, de acuerdo al discurso oficial, en base a dos ejes: la expansión de la economía *real* a partir de un incremento de las exportaciones y la reactivación del mercado interno (Basualdo, 2011); y la *intervención estatal* como engranaje virtuoso para lograr mayor distribución del ingreso **-10-**. La distribución se revistió de un carácter político, resquebrajándose la racionalidad puramente técnica que sostenía las medidas del ciclo neoliberal (Grassi, 2003).

La intervención estatal sobre el bienestar tuvo un peso crucial en esta programática. Su legitimidad se fundó y disputó sobre la expectativa de reconstrucción del trabajo asalariado regular y protegido como eje para la integración social y una mayor distribución del ingreso, fenómenos que habían caracterizado a la sociedad argentina hasta la década del '70 **-11-**. El “trabajo decente” **-12-** alimentó como parámetro de normalidad a diversas políticas sectoriales: productivas, laborales, sociales.

El empleo ocupó un lugar privilegiado en los diagnósticos e intervenciones de la posconvertibilidad, al tiempo que la conflictividad laboral crecía acompañada por los procesos de reactivación del mercado de trabajo (López y Cantamutto, 2013; Kornbliht et al., 2014). Las intervenciones asumieron cuatro direcciones generales: a) la búsqueda de injerencia en la oferta y la demanda, a partir de legislación que buscaba, sino incrementar, conservar el número de puestos de trabajo **-13-**; b) la incidencia en la distribución primaria, mediante el restablecimiento de mecanismos institucionales de actualización salarial **-14-**; c) la promoción de medidas tendientes a la registración del trabajo “en negro”, como la inspección laboral y las reducciones en las cargas sociales para estimular la formalización **-15-**; d) un conjunto diverso de políticas que se pusieron en

objetivo de alentar la “reinserción laboral” del conjunto de desempleados **-16-**. El Estado buscó ubicarse en un rol regulador de las relaciones laborales, confrontando con el imperativo de particularización de las mismas e individuación de sus riesgos que dominó el discurso estatal y experto durante la década del '90 (Grassi, 2003).

Estas problematizaciones sobre el modelo de crecimiento y las intervenciones sociales del Estado cobraron forma a partir de -al menos- cuatro cuestiones. Primero, el establecimiento de una demarcación y confrontación con el paradigma neoliberal, en lo referido a justificaciones y fundamentos de las políticas sociales. Es decir, la *construcción del neoliberalismo como campo de adversidad* (Verón, 1987). Predominó la idea de “recuperación” o “recomposición” de las regulaciones y protecciones que, según los diagnósticos oficiales, el neoliberalismo había arrasado a partir del “achicamiento” del Estado. Segundo, diagnósticos y discursos remitieron a una *memoria oficial de la crisis de los años 2001/2002*, entendida como una fuerza disgregadora del tejido social y resultado de la acción sin restricciones del mercado durante la década previa **-17-**. Esta memoria se reactivaría en distintos momentos del ciclo, fortaleciendo los argumentos normativos y morales de las políticas ampliatorias de “derechos” impulsadas por el gobierno. En tercer lugar, justamente, el *lenguaje de derechos* atravesó las fundamentaciones de las políticas sociales y constituyó un lugar de afirmación y disputa de su legitimidad **-18-**.

Finalmente, las intervenciones sociales del Estado hicieron pie, sobre todo en los primeros años que siguieron a la crisis, en una *apelación a la “concertación” entre distintos actores sociales*. Los discursos oficiales señalaban que la “reconstrucción” del país implicaba una tarea que debía reunir a “todos los argentinos” **-19-**, sentido que orientó formas institucionales concretas de diálogo y negociación con otros sectores: las paritarias, para el caso de los trabajadores ocupados; la negociación directa con los movimientos territoriales de desocupados, algunos de los cuales -afines al proyecto oficial- pasaron a ser parte de estructuras ministeriales (Perelmiter, 2016). Vale, aquí, el señalamiento de Piva y Bonnet (2013) de que el kirchnerismo fundó su legitimidad en la capacidad de arbitraje activo y directo entre distintas fracciones de clase; ejercicio que fue objeto de conflicto al estar sometido a exigencias contradictorias por parte de distintos sectores sociales.

Este patrón de legitimidad no se desarrolló sin sobresaltos ni impugnaciones. El reconocimiento de la politicidad de las intervenciones estatales las abrieron a la controversia, poniendo de relieve -más que obliterando- la confrontación de intereses divergentes en torno a la distribución. Asimismo, la gravitante presencia de los *problemas de empleo* -especialmente, de precariedad, informalidad y subocupación- y *de pobreza*, cuestionó los sentidos distributivos y de “justicia social” en que se fundamentaba la acción estatal, así como aquellos ligados al trabajo decente como núcleo de la integración.

Hacia el año 2007, la dinámica expansiva de la economía y del empleo **-20-** comenzó a manifestar limitaciones (Beccaria, Maurizio, Vázquez, 2001; Lindenboim, 2015a; CIFRA, 2009). La progresiva apreciación real de la moneda tendió a bajar el tipo de cambio y ello deterioró la protección cambiara que estimulaba al sector manufacturero mercado-internista y produjo una creciente inflación (CIFRA, 2009). En este contexto, se comenzó a consolidar una dualidad estructural en el sector productor de bienes (Schor, 2012). El sector asociado al procesamiento de recursos básicos mantuvo una elevada productividad, una balanza comercial positiva y concentró las exportaciones. Por su carácter capital - intensivo y destinar su producción al comercio internacional, mantuvo una relación de relativa prescindencia respecto de los niveles salariales: estos representaban más un costo de producción que un factor propulsor de la demanda.

El peso económico de este sector se tradujo en un poder decisivo en la definición de la especialización industrial del ciclo. En cambio, el sector manufacturero volcado al mercado interno avanzó hacia niveles crecientes de déficit en la balanza comercial, pues en la medida en que la industrialización se desarrollaba requería mayores importaciones de bienes de capital. La

apreciación cambiaria expuso al sector a la competencia con productos importados, en tanto absorbida la capacidad instalada, no se dieron procesos sustantivos de ampliación de la productividad. Así, el resguardo de las ganancias se generó presionando sobre los salarios vía inflacionaria y mediante cierta restricción del volumen del empleo (Lindenboim, 2014b) **-21-**.

Hacia el año 2009, los efectos de la crisis internacional agudizaron la pérdida de competitividad (CIFRA, 2009). A partir de entonces se dieron pequeñas bajas en la tasa de actividad y, desde el año 2012, en el crecimiento. El eje de la acumulación sufrió un nuevo desplazamiento, adquiriendo mayor relevancia el sector de servicios en detrimento del industrial **-22-**. El capital extranjero comenzó a remitir sus utilidades al exterior y las inversiones tendieron a un retroceso. Las bases de legitimidad de las formas de desarrollo y de estatidad se vieron tensionadas. Por un lado, comenzaron a crecer las tasas de informalidad y no registro y se puso en discusión la evolución y magnitud del índice de pobreza, en el marco de la intervención del Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC) desde el 2007. La intervención estatal sobre la distribución fue sometida a un debate crecientemente conflictivo, con un ascenso en la conflictividad laboral, cierta revitalización de los sectores desocupados e incipientes manifestaciones masivas de carácter regresivo (Antón et alii, 2008).

3. Asistencia y Seguridad Social en mutación: una periodización posible

A continuación realizamos una propuesta de periodización de las transformaciones de la asistencia y la seguridad social durante el ciclo en análisis, atendiendo a las problematizaciones acerca de la cuestión social, las formas institucionales que asumieron las políticas desplegadas y el ordenamiento sectorial resultante.

3.a. Estado de emergencia (2003- 2004)

Los primeros años del ciclo exhibieron una pronta reactivación del empleo y una baja acelerada del desempleo, aunque para en 2003 alrededor del 85% de la PEA estaba afectada por problemas de empleo (MECON) **-23-**. Junto con la caída salarial y la elevada inflación **-24-**, se explica que las tasas de pobreza e indigencia siguieran un ritmo de descenso ralentizado respecto del desempleo: hacia fines de 2003 afectaban, respectivamente, a un 47.8% y 20.5% de la población (INDEC).

Las primeras intervenciones sociales del Estado fundaron su legitimidad en la identificación de una situación de “emergencia” pos-crisis, que permitía explicar e intervenir sobre la cuestión social del momento. Si durante el gobierno de Duhalde se habían tomado medidas tendientes a la recomposición de los ingresos **-25-**, durante el primer gobierno kirchnerista éstas se anudaron a políticas sectoriales y adquirieron estabilidad, asumiendo nuevos sentidos políticos: en lugar de argumentarse como transitorias, comenzaron a justificarse como “reconstitutivas” de una institucionalidad dañada (tanto por la crisis como por la década neoliberal previa). Así, evidenciamos una *continuidad no lineal* entre ambos gobiernos.

Las intervenciones sobre el trabajo tuvieron centralidad y abarcaron un conjunto de medidas tales como: aumento de remuneraciones mediante el otorgamiento de sumas fijas incorporadas al salario básico (Decreto 392/03); actualización del salario mínimo (Decretos 388 y 1349/03); reestablecimiento en el año 2004 del Consejo Nacional de Empleo, Productividad y Salario Mínimo y de las negociaciones paritarias. Estas medidas canalizaron institucionalmente el conflicto salarial, ubicando al Estado como árbitro activo, bajo el protagonismo renovado del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Asimismo se apuntó a regular la oferta y demanda de empleo **-26-**, con el objetivo de conservar los puestos de trabajo y fomentar su incremento, y se recobró la inspección laboral para fiscalizar la registración.

La Ley de Promoción del Empleo (N.º 25.877), del 2004, señalaba que “el objetivo básico (...)

del Gobierno Nacional [era] asegurar un *crecimiento estable*, que permita una expansión de la actividad y el empleo” y que “resulta prioritario *que el empleo sea de calidad creciente* para que *progresivamente* conduzca a una mejor y más equilibrada distribución del ingreso”. Como hemos señalado, se postulaba una posible “relación positiva entre el crecimiento del producto, el incremento de la productividad y el aumento del empleo, fomentando su desarrollo cuantitativo y cualitativo” (idem). El incremento del empleo de calidad se ubicaba como eslabón entre el crecimiento y la distribución del ingreso.

El empleo de calidad quedó comprendido por esta normativa bajo la categoría de “trabajo decente”, promovida por la OIT desde 1999. Refiere a un trabajo seguro, con un estatuto protegido por la seguridad social y representación sindical. La categoría venía a incorporar una “dimensión social” a los procesos de crecimiento económico hacia fines del siglo XX, en el marco de una alta conflictividad social de la que estos documentos tomaban nota. Se argumentaba que “no se trata simplemente de crear puestos de trabajo, sino que han de ser de una *calidad aceptable*” (Somavia, 1999: 5; resaltado propio) y que era preciso combinar las protecciones con una rápida adaptación a contextos económicos competitivos y cambiantes. Esta perspectiva rechazaba tanto la creación de empleos en cualquier condición como -en una argumentación espejada- el desestímulo a la demanda laboral por efecto de elevadas exigencias de calidad. Refería, entonces, a una meta gradual, sujeta a las condiciones vigentes en el mercado en un momento dado.

Tal concepción del trabajo decente dio lugar a otras intervenciones complementarias cuyo sujeto era la población vulnerable, ajena al mercado de trabajo formal y sus instrumentos de regulación. Se argumentaba que “la finalidad irrenunciable [del Estado] es (...) crear condiciones que posibiliten la generación de empleo y asistir *directamente* a los sectores más desprotegidos” (Decreto 582/03 de adecuación de las pensiones no contributivas a la vejez). Se instalaba una intervención inmediata y directa hacia la referida población vulnerable, definida de forma alternativa como aquella sin coberturas, sin empleo, o en condiciones de pobreza.

En este sentido, se llevaron acciones que implicaron tanto a la asistencia como a la seguridad social. Respecto de ésta, se actualizaron los montos de las jubilaciones mínimas y se extendió la cobertura trasvasando criterios normativos del sistema (como la jubilación anticipada del año 2004, para quienes contaran con la cantidad de aportes) o incrementando sus componentes no contributivos. Por otro lado, se desplegaron programas nutricionales de emergencia como “El Hambre Más Urgente” y se le dio continuidad al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), implementado en 2002 frente al desempleo masivo. Pese a su sostenimiento, fue descentrado dentro de la estrategia gubernamental, tal como se evidenció en la falta de actualización de las prestaciones y el cierre de nuevas inscripciones.

Su “continuidad descentrada” se explica por una delicada correlación de fuerzas. Luego del consenso inicial del que había sido objeto, prontamente se desplegaron críticas ligadas al clientelismo y la transparencia en la gestión. Distintas instituciones –la Iglesia, grupos empresariales, de expertos y organismos internacionales- confluyeron progresivamente en la crítica al PJJHD por su carácter masivo y relativamente indiferenciado, pues aglutinaba situaciones diversas cuyo punto en común era la situación de desocupación. El debate de este período muestra la circulación de propuestas diversas que coincidían en la necesidad de diferenciar las intervenciones ligadas a la capacitación para el trabajo de los mecanismos de transferencia de ingresos en el nuevo contexto de recuperación económica.

Sin embargo, la coyuntura no era propicia para su desmantelamiento. Lejos de desactivar el conflicto que protagonizaban los movimientos de desocupados, éste se había reinstalado en torno a demandas relativas al plan (aumento de montos, aguinaldo, cobertura médica, organización social de las contraprestaciones) (Seiffer, 2011). Aunque las críticas instaban a desactivar el vínculo con las organizaciones territoriales, el nuevo gobierno promovió instancias de diálogo con éstas,

descartando la respuesta represiva como la predominante. En torno a la política social se constituyó una instancia de negociación diferencial con los movimientos, a partir de la identificación de un sector “duro” con el que se relativizaba la capacidad de diálogo por el carácter radical de sus medidas de acción. Esta táctica condicionó un debate interno de los movimientos que tuvo por efecto su fragmentación interna que, junto al socavamiento de la fuente de reclutamiento por el descenso del desempleo, propició una baja en la conflictividad del sector (Antón *et alii*, 2008).

En relación con esta dinámica se lanzó el Plan “Manos a la Obra” (PMO, Res. MDS: 1375/04) de financiamiento a experiencias cooperativas, que durante la presidencia de Duhalde sólo había sido una prueba piloto. Se evidencia, así, las incipientes iniciativas de intervención sobre el desempleo y la subocupación en relación con las organizaciones territoriales, pues su sanción se vinculó a un conflicto protagonizado por los movimientos afines al nuevo gobierno. Pese a que la reactivación del empleo había alcanzado a usuarios del PJJHD -27-, dicha tendencia no se sostuvo pues la demanda laboral predominante era de puestos calificados y, en general, dicha población contaba con bajos niveles educativos y una trayectoria laboral signada por ocupaciones no calificadas (MTEySSN, 2004).

De estos primeros años “de emergencia” podemos extraer la diferenciación entre las institucionalidades puestas en juego para el incremento de ingresos de los trabajadores formales y de los sectores de bajos ingresos, vinculados a posiciones informales, precarias o al desempleo, que convocaron un repertorio diverso de políticas sociales, entre las cuales advertimos una gravitación incipiente de la seguridad social, la continuidad de intervenciones basadas en la asistencia material y la emergencia de nuevas intervenciones en torno al desempleo.

3.b. La diferenciación por la “empleabilidad” (2005 a 2007)

Al cabo de los primeros años de gobierno, la situación de emergencia ya no permitía articular los diagnósticos e intervenciones sobre la cuestión social. En estos años, el empleo creció con la mayor intensidad de todo el ciclo -28- y su modalidad dominante fue registrada (Cortés y Graña, 2013). Los aumentos salariales comenzaron a producir mejoras reales respecto de la caída del año 2002, en el marco de una revitalizada conflictividad laboral (Antón *et alii*, 2008) y el afianzamiento de las negociaciones paritarias.

Sin embargo, en el año 2006 un 65% de la PEA tenía problemas de empleo -29-, reduciéndose al 54.2% en 2008 -30-. Los índices de pobreza e indigencia mantuvieron una tendencia descendente cuyo ritmo continuó siendo más lento que el del desempleo -31-, dejando entrever que no era posible explicar la pobreza unívocamente por el desempleo y que el crecimiento económico no se traducían en un crecimiento automático del empleo formal -32-. Estas interpretaciones se reafirmaban con tasas elevadas de precariedad e informalidad, que no bajaron del 40% de la PEA, y tenían por correlato bajos ingresos e inestabilidad. *El diagnóstico que se generalizó afirmaba que la demanda predominante de empleo no se correspondía con el perfil productivo de los trabajadores aún no integrados al mercado laboral* y que ello era producto de las políticas neoliberales previas que deterioraron el vínculo de, al menos dos generaciones, con el empleo y la cultura del trabajo.

Estos diagnósticos y las críticas crecientes al PJJHD coagularon en la imposibilidad de su continuidad. Según funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) se trataba de crear *una oferta adecuada para los distintos grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad* -33-. Con la expectativa en el trabajo decente como eje para el crecimiento y la distribución, se desplegaron diagnósticos e intervenciones oficiales centrados en la *empleabilidad*. Dicha categoría delimitó la población “vulnerable” -marginada del mercado de trabajo- de otro

grupo de trabajadores, cuyo “capital social y cultural” hacía posible su pronto reingreso al mercado de trabajo.

Los usuarios del PJJHD fueron traspasados a dos programas según sus posibilidades de inserción laboral (Decreto N° 1506/04). Éstas mostraban un sesgo fuerte hacia los varones con experiencia laboral previa como asalariados formales, sólo un 30% del conjunto de usuarios (MTEySS, 2004). Se argumentaba que avanzar en el proceso de inclusión social requería tareas diferenciadas: la promoción de la “cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con condiciones de empleabilidad” y la disminución de “la vulnerabilidad de las familias que se ubican en una situación estructuralmente más desventajosa” (Decreto N° 1506/04). El MTEySS pasó a concentrar las intervenciones dirigidas a promover la empleabilidad, al reconocerse que el mercado de trabajo por sí mismo no generaría tales procesos de absorción. La primera fue el Seguro de Capacitación y Empleo (Resolución N° 336/06), que establecía una prestación para la terminalidad educativa y la capacitación durante la búsqueda de empleo, con una duración máxima de dos años -34-. Por otro lado, la condición de vulnerabilidad demarcó la población que fue “sujeto” del MDS, mediante el Plan Familias (PF, Resolución N° 825/05), que otorgaba un subsidio mensual variable de acuerdo a la cantidad de niños, condicionado al cumplimiento de controles sanitarios y de escolaridad -35-. Si bien el PJJHD no fue eliminado, su prestación monetaria no volvió a ser actualizada, desincentivando la permanencia en el mismo.

De forma paralela a este proceso, el PMO comenzó a tener mayor gravitancia en el esquema del MDS: junto con la política alimentaria y el PF, conformaba una estrategia de “tres patas” según el discurso oficial. Pasó de financiar 7000 unidades en su primer año a apoyar 34.950 proyectos en el 2006 -36-. El discurso sobre el PMO buscaba diferenciarse de los anteriores planes con contraprestación laboral, ubicándose como una vía de generación de empleo en el ámbito de la economía social. La *promoción* como rol estatal se contraponía al asistencialismo de los años previos -37-. Además, era expresa la finalidad de elevar los ingresos de sus usuarios lo cual implicaba, de acuerdo a esta concepción, la realización de trabajo como medio legítimo y dignificante para su obtención. En su fundamentación convivían dos ejes: a) la delimitación de sus sujetos a partir de la *vulnerabilidad social*, por ende, su definición como autoválidos pero no empleables -38-; y b) la idea de que las actividades productivas -definidas en sentido amplio- potenciaban el “desarrollo humano” -39-. El énfasis estaba puesto en el *objetivo de integración de estos sectores mediante la realización de trabajo*, que tendría un doble efecto: mejorar sus ingresos e inscribirlos en lazos de proximidad que tenderían a reconstituir el tejido social -40-. A estas cuestiones se asociaba la idea del “Estado promotor”.

Los sentidos asociados al trabajo como vehículo de integración figuraron un contrapunto con el “trabajo decente” que orientaba la política laboral, una incongruencia político-ideológica en el seno de las intervenciones sociales del Estado (Grassi, 2012). El “trabajo digno”, evocado por el PMO, refería a un trabajo comunitario y organizado, que fungía como medio para la integración de los trabajadores definidos como “vulnerables”, con el objetivo de reconstituir los lazos sociales y, por ese medio, generar ingresos de forma legítima. En cambio, la categoría de “trabajo decente” orientó las intervenciones de registración del trabajo, la recomposición de los derechos laborales y, también, las de fortalecimiento de la empleabilidad para la reinserción en el mercado de trabajo. Refería al trabajo productivo y protegido por las instituciones tradicionales de seguridad social, integrador *en tanto* soporte de derechos. Uno y otro se asociaron a distintos subsistemas económicos: la economía social y solidaria y el mercado capitalista de trabajo, respectivamente. Mientras la expectativa se depositó en la recomposición del primero, el segundo resultó relativamente supletorio. A su vez, se configuró como *condición* para el acceso legítimo a prestaciones y protecciones.

Estos sentidos estuvieron sujetos a la controversia pública, dando lugar a disputas y demandas

por los mismos. La convivencia “incongruente” de distintos sentidos del trabajo debe pensarse en términos dinámicos e identificando la generación de productos específicos en términos de políticas. Un ejemplo es el “monotributo social”, creado en 2004, que establecía una nueva figura de registro para este espectro de trabajadores “vulnerables”, que los habilitaba a contar con aportes previsionales y obra social, subsidiados por el MDS. El objetivo argumentado era sostener el tránsito hacia la “formalización” y su inscripción en el régimen de seguridad social propio de los trabajadores formales. *Nuestro interrogante es si esta incongruencia tendió a ampliar la definición de aquello que se reconoce por trabajo.* Lo veremos en lo que sigue.

Este problema también se expresó en la dinámica de la seguridad social. Ésta continuó la tendencia a la ampliación de la cobertura en jubilaciones y pensiones asistenciales. Éstas aumentaron en un 52% su cobertura entre 2006 y 2008 por incrementos presupuestarios. Un movimiento similar se dio con las jubilaciones en el año 2005 con la primera moratoria jubilatoria (Ley N.º 24,476), que permitió el acceso a trabajadores que no contaban con la cantidad de aportes requerida, fijando un esquema de pago de los mismos al recibir la prestación. Ello marcó un *reconocimiento de la insuficiencia del criterio relativo al tipo de contratación laboral para el acceso a la previsión*, al reconocer un derecho asociado a los trabajadores formales a aquellos cuya trayectoria completa o parcial había discurrido por el no registro. Así, se amplió el trabajo reconocido pero no el principio contributivo de las jubilaciones (Danani y Hintze, 2013). La moratoria se popularizó como la “jubilación de las amas de casa”, pues comprendió de forma mayoritaria a mujeres, entre ellas a quienes desarrollaron durante toda su vida, primordialmente, trabajo doméstico. Esto ilustra el efecto ampliatorio de lo comprendido por trabajo.

En síntesis, la particularidad de este segundo momento reside en las variaciones en la problematización de la cuestión social que, gestionada la “emergencia”, se centró en las dificultades para la incorporación de trabajadores al empleo regular y protegido. Así, “pobreza” y “trabajo” comenzaron a anudarse en las explicaciones de la problemática social. La intervención estatal debía ubicarse en el desfasaje entre el crecimiento económico y del empleo formal, fortaleciendo la “empleabilidad” de las poblaciones que podían reinsertarse al mercado laboral. Por esa vía, se distinguieron de aquellas inempleables, que serían sujeto de políticas ligadas a la asistencia material y la promoción de capacidades mediante vías alternativas de trabajo.

La polisemia de la categoría “vulnerabilidad” reunió a un conjunto difuso de población, delimitado de múltiples formas: la falta de aseguramiento, la inempleabilidad, el escaso capital social y cultural, los ingresos por debajo del mínimo. Las prestaciones conjugaron fundamentos diversos: la protección de la familia y en particular de los niños (PF); la protección a grupos o situaciones específicas, como la vejez sin cobertura o las discapacidades (pensiones no contributivas); y la promoción de la cultura del trabajo mediante el trabajo “asistido” (PMO). Entre ellas, las políticas de integración socio-productiva y las de previsión retomaron de esa población vulnerable la condición de “trabajador”.

Entre tanto, para los trabajadores cuyos atributos debían reforzarse para el reingreso al mercado laboral, la expectativa estuvo puesta en el “trabajo decente” y en la institucionalidad de la seguridad clásica que buscaba recomponerse. El proceso de ampliación de la seguridad social está ligado a la idea de tránsito hacia la formalidad, convocando a quienes estaban hasta el momento excluidos del sistema por sus condiciones de precariedad e informalidad, combinando principios contributivos y no contributivos.

Ya hacia fines de este segundo momento, los efectos de la crisis internacional comenzaron a impactar en una economía atravesada por restricciones históricas que volvieron a poner en cuestión el ámbito de la distribución.

3.c. La seguridad social como sector estratégico (2008- 2015)

A partir del año 2007 se evidenciaron frenos en el crecimiento económico cuyo efecto sobre el empleo fue directo: luego de enlentecerse, hacia 2014 la tasa se amesetó y hacia 2015 se registraron pérdidas de puestos; se revirtió la tendencia al mayor incremento relativo de los puestos registrados por sobre los no registrados; y bajó levemente la tasa de actividad y creció el subempleo (Lindenboim, 2015a). La desigualdad entre trabajadores se incrementó por el aumento de la brecha entre registrados y no registrados y por el mejoramiento relativo de posiciones jerárquicas (López, 2014).

Trabajo y pobreza continuaron anudándose. La trama del debate sobre la pobreza incluyó a la informalidad y la precariedad como factores explicativos. Entre los jefes de hogares pobres ocupados, en el 2013 el 78,2% trabajaba en puestos no registrados, con bajas remuneraciones y una alta inestabilidad (CIFRA, 2013). Además, se generalizó el concepto de “núcleos duros de pobreza” o “pobreza persistente” en el ámbito académico y político como forma descriptiva de la cuestión social del momento. Refería a aquellos estratos que, pese al crecimiento económico de los años anteriores, no habían logrado salir de la situación de pobreza por su carácter profundo e integral, encontrándose nuevamente amenazados por el posible impacto de la crisis **-41-**.

Así, en el año 2009, el gobierno lanzó un primer “paquete de medidas” **-42-** que incluía un incremento en los montos del PF, del Plan Alimentario Nacional y la apertura de una nueva línea de fomento a cooperativas, el Programa “Ingreso Social con Trabajo” (PRIST, Res. N.º 3182/09, conocido como Argentina Trabaja), que apuntaba a “crear 100.000 puestos” **-43-**. Si bien éste continuaba la línea del PMO, expresaba una profundización del peso estratégico de la intervención dirigida a sectores desocupados y subocupados, lo cual se manifestó en su extensión **-44-** y en la profundización de los sentidos con los que se fundamentaban estas intervenciones.

Estos contienen interesantes marcas de coyuntura. Por un lado, se tomaba nota de las *renovadas dificultades del mercado de trabajo para la incorporación de fuerza laboral*. El PRIST buscaba comprender a aquellos sectores con reducidas posibilidades de reingreso. De hecho, las estadísticas sobre condiciones socio-laborales de sus usuarios dan cuenta de una trayectoria laboral inestable, bajos niveles formales de instrucción, necesidades básicas insatisfechas y, por lo general, nulas experiencias de trabajo asociativo (MDS, 2014) **-45-**. Por otro lado, se argumentaba que era preciso *profundizar la transformación de las políticas sociales* hacia un nuevo paradigma, integral y basado en el empleo. Se enfatizaba que la mejor política social era el trabajo, frase bajo la cual se reivindicaba al empleo como principal vector de integración. En este sentido, se establecía una fuerte demarcación respecto del “ocupacionismo” y los planes “meramente asistenciales” de la década neoliberal, destacando que el trabajo realizado por los usuarios era genuino y que los ingresos otorgados eran una remuneración por dicha actividad **-46-**.

Bajo el PRIST, se profundizaron los discursos sobre la integración social, promoción de la cultura del trabajo y del desarrollo humano. El anclaje del trabajo cooperativo en el ámbito comunitario se fortaleció, pues a éste se asociaba su utilidad, que consistía en la realización de obras de infraestructura en los territorios “vulnerables” (Alicia Kirchner en Página 12, 10/02/2010). Se explicaba que “el trabajo generado redundará en el *desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables*, a través del apoyo a las *comunidades más desprotegidas*” (Resolución 3182/09; resaltado propio). De modo que el efecto auspicioso del programa se asentaba, fundamentalmente, en el fortalecimiento del “tejido social” comunitario y en la distribución del ingreso mediada por la realización de trabajo. Ello dio continuidad al contrapunto entre trabajo digno y trabajo formal, cuyo reconocimiento se basaba en su carácter productivo.

¿Podía esta intervención correr los límites de lo socialmente reconocido (y valorado) como trabajo? Resulta difícil responder por la positiva, aunque aún hoy su respuesta se encuentra

sometida a la disputa de sentidos -47-. En primer lugar, las remuneraciones nunca llegaron a alcanzar, en todo el ciclo, la medida del salario mínimo. Si bien en sus inicios correspondía a un porcentaje cercano a la canasta básica (la línea de pobreza), del 2009 al 2015 sufrió una depreciación continua -48-. Las protecciones que se fueron asociando a la actividad laboral del programa (como obra social, ART, descuentos jubilatorios, asignaciones por hijo) nos dan la pauta de cierto acercamiento a los derechos laborales del trabajo asalariado regular, aunque la calidad de dichas protecciones no fueron homologables al “trabajo decente” que los inspiraba. En segundo lugar, la expectativa puesta en el empleo asalariado como modalidad “normal” de trabajo puso en tensión la valoración del trabajo cooperativo: el primero “colonizó” algunos sentidos vinculados al “trabajo digno”, definiéndolo como modalidad supletoria. Al respecto, es preciso señalar que estos programas no revirtieron en un fortalecimiento del subsistema de la economía social en términos institucionales, lo cual debilitó el reconocimiento de las actividades del programa como uno de sus componentes -49-. Finalmente, se desarrolló un discurso de “derechos y obligaciones” asociados al “trabajo digno” que tomaron por modelo aquellos asociados al trabajo asalariado, cuando sus condiciones no son las mismas. Por ejemplo, en el año 2012 se incorporaron adicionales monetarios de presentismo y productividad.

De este modo, cobran renovada fuerza las tensiones entre “trabajo como soporte de derechos/trabajo como condición de merecimiento” y “trabajo comunitario y organizado/trabajo asalariado”. La idea de percepción de un “ingreso social” por la realización de trabajo -inscrita en el nombre del programa- fortalece esta tensión: como argumentaba la propia presidenta en un discurso vinculado a anuncios del plan “no es gratis, acá no se regala nada, la gente tiene también que devolver las cosas porque es parte del juego y parte de crear una cultura del esfuerzo y del trabajo” (Cristina Fernández, 29/05/2012). Promoción y territorialidad, valoración del trabajo cooperativo y afirmación de su transitoriedad respecto del trabajo asalariado, bajos ingresos y modalidades de aseguramiento, conviven conflictivamente en la definición de este programa.

Meses después del PRIST, tuvo lugar el anuncio de una de las políticas más novedosas del período: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) -50-. Consistió en la ampliación del Régimen de Asignaciones Familiares, mediante un componente no contributivo, para la inclusión de los trabajadores desocupados o en condiciones de informalidad, en tanto sus remuneraciones fueran iguales o menores al salario mínimo. La AUH tenía por objetivo la intervención sobre la pobreza: “significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados”; “ofrece una *respuesta reparadora* a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal” (Decreto 1602/09, resaltado propio). En estas fundamentaciones convivía la advertencia de un nuevo contexto de crisis con la explicación de las situaciones de vulnerabilidad como efecto de largo plazo de las políticas neoliberales. Su implementación significó una expansión significativa de la cobertura del régimen de asignaciones familiares -51-, incidiendo positivamente en la indigencia -no así en la pobreza-. Por otro lado, a diferencia de lo señalado respecto del PRIST, la AUH mantuvo relativamente su poder de compra durante el ciclo (Danani y Hintze, 2013).

Fue novedoso su anclaje en la Seguridad Social: al ser parte del régimen de asignaciones familiares de los trabajadores formales, las prestaciones se equipararon a las de estos en monto y la institucionalidad administradora (ANSES). En los años siguientes, se pusieron en práctica medidas que profundizaron el acercamiento entre ambas prestaciones, contributivas y no contributivas: en el 2011 incluyó el período de embarazo y un monto por escolaridad; y en 2015 se estableció por ley su actualización automática. La diferenciación que supone, hasta hoy, son las condicionalidades en salud y educación, que determinan la continuidad de la prestación -52-.

En este orden, la AUH superpuso dos categorías para definir el sujeto que convocó para la protección: la “vulnerabilidad” se yuxtapuso con la figura de “trabajador” -53-. Es por ello que

Grassi (2012) argumenta que la AUH fue una “cuña” en el sistema de seguridad social, pues reconociendo los límites de la política de regularización del empleo como base para la protección, tendió a dar unidad al sujeto de derechos, incorporando a los trabajadores “vulnerables” al universo de trabajadores asegurados. No constituyó un programa transitorio, sino que su institucionalidad supuso estabilidad (Logiudice, Bressano, Borghini, 2013). De modo que *la categoría de vulnerabilidad sobre la que se asentaron las intervenciones asistenciales, confluyó con la tradición de derechos sociales asociada a la figura del trabajador desanclada del principio contributivo.*

La AUH tuvo por efecto cierto reordenamiento del campo asistencial. Su implementación reemplazó el componente de transferencia condicionada de ingresos del PF, cuyos usuarios pasaron a percibir de forma automática la AUH, suponiendo un incremento en los montos y en la extensión de la cobertura -54-. El PF pasó a condensar iniciativas vinculadas a la “promoción familiar y comunitaria”, con eje en el fortalecimiento del “capital humano” de las familias vulnerables, mediante la instalación de servicios sociales y el mejoramiento de infraestructura en los territorios. Por otro lado, la AUH se asoció a la actividad de los trabajadores de los distintos programas de empleo, tanto del MDS como del MTEySS -55-.

En cuanto a la previsión social, en el año 2008 se eliminó el régimen de capitalización individual, se unificó el sistema bajo la modalidad de reparto y se dictó la ley de movilidad jubilatoria (N.º 26.417). También continuó la expansión de las pensiones no contributivas -56- y se dio una nueva moratoria jubilatoria en 2015 a partir del agotamiento de los efectos positivos de la edición anterior. Estos movimientos impulsaron una continua ampliación de la cobertura horizontal, que fue superior al 90% de aquellos en edad jubilatoria -57-.

Este tercer momento al interior del ciclo es distinguible a partir de un cambio en la coyuntura, del que toman nota los diagnósticos, discursos e intervenciones sociales del Estado. Si el momento previo había registrado las dificultades para la absorción de mayores contingentes de fuerza laboral al mercado de trabajo y depositado en el Estado la tarea de fortalecer la empleabilidad de unos y reducir la vulnerabilidad de otros, la percepción de nuevos efectos constrictivos en la economía y el empleo alteró el modo en que el objetivo de la inclusión y del trabajo decente podía ser tomado por la política social. Se advertía que la nueva coyuntura podía poner en riesgo de una nueva caída a la población definida como vulnerable y, a su vez, se registró en su seno “núcleos de pobreza persistente” que el dinamismo económico no había sido capaz de revertir. Esto implicó un replanteo de las políticas sociales que se acompañó por un aumento del gasto social, en particular el previsional (MECON).

En este subperíodo asumió centralidad la seguridad social, mediante reformas generales (como el establecimiento del régimen único de reparto) y políticas que tendieron a la expansión de la cobertura. En la AUH se combinaron dos movimientos de los años previos: el desanclaje respecto de la condición de registro (que había surgido con la primera moratoria) y el principio no contributivo (característico de la expansión de las pensiones asistenciales). Ésta “aproximó” a los “trabajadores vulnerables” con los formales en una institucionalidad única, aunque tensionada por condiciones diferenciadas de este subsistema (exigencia de condicionalidades, incompatibilidades con otros programas sociales, límite de ingresos correspondiente al salario mínimo). Con el correr de los años algunas de estas condiciones se alteraron (por ejemplo, la incorporación del período de embarazo y de una prestación por escolaridad, la actualización de sus montos por ley) y otras -como la exclusión de ciertas categorías y las condicionalidades- permanecieron demarcando la particularidad de este subsistema. La reedición de la segunda moratoria previsional, en cambio, no abandonó el principio contributivo.

Por otro lado, las intervenciones asistenciales se sustentaron en la distinción de la población vulnerable -a partir de la superposición de condiciones de inempleabilidad y pobreza- y el objetivo de promoción con fuerte anclaje en lo comunitario- familiar y en la cultura del trabajo. Estos

fundamentos conformaban “las bases de una *nueva política social* (...) buscando la satisfacción de las necesidades a través de la *cultura del trabajo* y de un *Estado Promotor*”. En función de la coyuntura, se argumentaba que era preciso trascender un efecto positivo de las políticas previas sobre los “problemas más inmediatos de los hogares pobres e indigentes de la Argentina” a fin de “complejizar la intervención para que su labor combinara herramientas de promoción, protección y participación social de sus destinatarios” (Informe institucional del Plan Familias, 2009).

Así, podemos observar dos lógicas de intervención: el aseguramiento y la promoción, que implicaron institucionalidades, garantías para los sujetos y calidad de las prestaciones distintas. Ambas, estuvieron centradas en el trabajo pero, como ya hemos apuntado, en sentidos disímiles del trabajo. Mientras que la centralidad que asumió la seguridad social se asentó en el discurso de la reconstitución de las protecciones del trabajo formal y regular, la promoción rescató al trabajo como medio para la integración y como condición para el acceso a ingresos de forma legítima. La atención a la población vulnerable superpuso ambas lógicas: la *promoción del trabajo como vía para la integración social* y la *ampliación de las protecciones de la seguridad social*, como institucionalidad históricamente ligada a los derechos del trabajo (redefinida trasvasando la formalidad). Las políticas ampliatorias de la seguridad social funcionaron como un *fuelle* que superpuso categorías de trabajadores anteriormente distinguidas y por el que se ligaron los sentidos de aseguramiento y promoción. La tensión entre trabajo como soporte de derechos y trabajo como medio para la integración al tiempo que se reafirmó, produjo efectos particulares dentro del ciclo.

4. Conclusiones e interrogantes

Iniciamos este trabajo planteando un conjunto de ideas sobre la dinámica del patrón de acumulación/legitimación del período en análisis, cuyas tensiones se originaron en el cruce entre el “crecimiento inclusivo” -que orientó las formas de legitimación del ejercicio político- y los problemas del empleo y el trabajo. Ello en el marco de la controversia en torno a la distribución y orientación de la intervención estatal.

Primeramente, la cuestión social se tematizó bajo la idea de “emergencia”: ésta convocó intervenciones abocadas a “reconstituir” el trabajo regular y protegido así como acciones directas sobre la población definida como vulnerable. Al ritmo de la recuperación económica, la lectura sobre la permanencia de los problemas del trabajo se hizo en clave de la inadecuación de ciertos estratos de la población a la demanda laboral, por lo que cobró relevancia la empleabilidad como categoría diferenciadora de sujetos y de las intervenciones a ellos asociadas. Al tiempo que se consolidaron intervenciones para la regulación de la condición asalariada formal, operó una distinción al interior de la población asistida (hasta el momento mediante el PJJHD) entre empleables por el mercado de trabajo y autoválidos inempleables. Aunque la inempleabilidad no fue interpretada como carencia individual, el capital cultural y social de la población fue crucial en esta diferenciación. Finalmente, la categoría de “núcleos” o “bolsones” de pobreza se generalizó hacia los últimos años del ciclo para referir a ciertos estratos de la población vulnerable que, pese a la reactivación económica y las intervenciones estatales desarrolladas, continuaban en situación de pobreza, siendo un flanco débil ante nuevos efectos de crisis. La promoción unida a la asistencia material se tornó crucial en un discurso que afirmó el trabajo protegido como vía para la integración y a la política social como aquella propulsora de integración mediante el trabajo.

El discurso acerca del trabajo que orientó las intervenciones públicas no fue uniforme. Convivieron sentidos disímiles, incongruentes, de cuya conjunción se siguió un tratamiento segmentado de las políticas y la diferenciación entre trabajadores asalariados regulares y no regulares (sujetos de la política laboral, salarial y de seguridad social los primeros; y de registración, reinscripción laboral, asistencia y formas ampliatorias de seguridad social los

segundos). Las tensiones entre “trabajo decente” y “trabajo digno” emergieron desde el centro de los problemas entre acumulación y legitimación, revelando una modalidad dual de tratamiento de la cuestión social, radicada en los desfases entre crecimiento económico y recomposición del trabajo regular/distribución del ingreso.

Un producto peculiar de estas tensiones puede haber sido la creación de la categoría de “trabajadores vulnerables” que, dentro de la población con problemas de empleo, comprendía a aquellos trabajadores activos inempleables y pasivos sin coberturas, en condición de pobreza. Esta categoría orientó las políticas asistenciales y de integración socio-productiva, delimitando a este sector de aquellos autoválidos empleables, que fueron sujeto de políticas de reinserción promovidas por el MTEySS. Se expresa en ella un anudamiento de la figura del trabajador y la condición de vulnerabilidad, de trabajo y pobreza.

Estas categorías expresaron, así, una diferenciación en la orientación de las intervenciones sectoriales. En esta operación cobró forma la diferenciación de perfiles de vulnerabilidad entre los trabajadores vulnerables, aquellos que podían reinsertarse en el mercado laboral con soporte estatal, y los asalariados precarios, sujetos de una política de registración que cabría analizar detenidamente. Al respecto, introducimos la hipótesis de Grondona (2014), quien afirma que, en el proceso de generalización de la noción de “trabajo decente”, se observa el pasaje de una moral del trabajo normal -regular, protegido y por tiempo indeterminado- hacia una *ética del trabajo decente con cuidados flexibles*, admitiendo un tránsito en grados -quizás parciales- hacia el trabajo regular.

El proceso resultante es complejo: el movimiento de diferenciación y categorización de la población trabajadora coincidió con trasvasamientos de estas fronteras y con la aproximación de estas poblaciones en torno a ciertas protecciones. El sector de la política social que encarna este proceso de aproximación de poblaciones diferenciadas por otras políticas es el de la seguridad social. Por ello dijimos que funcionó como un “fuelle” por medio de cuya ampliación se tendió a unificar el sujeto de derechos en una institucionalidad común. Para la “población vulnerable” (que integró situaciones de desocupación, informalidad, precariedad y pasividad sin cobertura) se combinó: a) el aseguramiento, mediante la redefinición de la categoría de trabajador, que hizo extensivo a desocupados e informales los derechos “del” trabajo (formal y regular); y b) la promoción familiar-comunitaria y de la cultura del trabajo, con centralidad de la asistencia material (que no se restringió a un lugar subsidiario, como durante la década de los '90 o los años desarrollistas).

El “trabajo digno” asistido por el “Estado promotor” tuvo características peculiares al asociarse con ciertas formas específicas de aseguramiento (monotributo social, AUH). La yuxtaposición entre asistencia y seguridad social significó una combinación de territorialidad, promoción y aseguramiento, con tensiones ligadas a la distinción/aproximación entre categorías de trabajadores, el sentido del trabajo como medio de integración/soporte de derechos, la promoción/el lenguaje de derechos. Proponemos mirar estas tensiones como productoras de problemas (de la “ciencia” y la “administración”).

Cabe ahondar en próximos análisis las condiciones de formación de estas combinaciones inestables entre fundamentos y justificaciones de la protección a lo largo del período, qué actores fueron parte de la disputa por su estabilización, qué memorias se activaron y qué nuevos sentidos emergieron.

Notas

-1- No hay acumulación sin legitimación y, entre ambos, además de relaciones de “necesidad” se suscitan conflictos y contradicciones (Grassi, Hintze y Neufeld, 1991; Hirsch, 2005).

-2- Definidas como aquellas centradas en las condiciones de vida y de trabajo de la población,

que expresan y construyen definiciones legítimas sobre el trabajo, las necesidades, y la relación entre lo público y lo privado (Danani, 2009).

-3- El desempleo trepó al 24,5% de la PEA y la pobreza alcanzó a aproximadamente el 50% de la población en el 2002 (MECON).

-4- Federaciones Rurales Argentinas- y a la CGT.

-5- Fue el cuarto presidente luego de la renuncia de De la Rúa el 31/12/2002, designado por la Asamblea Legislativa en enero de 2002 y en funciones hasta mayo de 2003. Debió adelantar el llamado a elecciones por los altos niveles de conflictividad.

-6- La irrupción de China en el comercio internacional generó un aumento extraordinario en la demanda de materias primas para la región latinoamericana y de soja para nuestro país (Lindenboim, 2015b).

-7- Según especialistas consultados, su efecto fue la profundización de la extranjerización y primarización de la economía (Slipak, 2013; Svampa, 2012).

-8- La caída salarial del 2002 fue una de las mayores de la serie argentina (Kornblihtt, Seiffer y Vilanova, 2014), de 35% respecto de 1998 y de 29% respecto del 2001 (Groisman y Beccaria, s/f)

-9- Esta argumentación puede encontrarse en documentos oficiales del año 2002 (como la Ley de Emergencia Pública ya citada) y en discursos públicos de Duhalde. En octubre de 2003, el Plan **-I-** Integral de Promoción del Empleo (Res. N.º 256 MTEySSN) remite a la relación entre “crecimiento estable” y la generación de “trabajo decente” como motor para la integración social y la distribución del ingreso.

-10- Son numerosos los discursos políticos con que podríamos ilustrar este punto. Ubicándonos en el tránsito hacia una programática estable, citamos un extracto del primer discurso presidencial ante la Asamblea Legislativa, el 25/05/2003: “En nuestro proyecto ubicamos en un lugar central la idea de reconstruir un capitalismo nacional que genere las alternativas que permitan reinstalar la movilidad social ascendente. (...) Para eso es preciso promover políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso. Como se comprenderá el Estado cobra en eso un papel principal, en que la presencia o la ausencia del Estado constituye toda una actitud política (...)” (Néstor Kirchner, resaltado propio).

-11- La revalorización del trabajo se ligó a la reactivación de la memoria de los primeros gobiernos peronistas, basada “en la apreciación simbólica del trabajo y de los trabajadores como una (...) categoría abarcadora de amplios y diversos conjuntos, aunados por esa condición merecedora de reconocimientos” (Grassi, 2016: 7).

-12- La categoría “trabajo decente” es parte de la plataforma política de la OIT desde 1999. Alude al trabajo productivo, regular y protegido. La Ley de Promoción del Empleo, del año 2004, la incluyó en la normativa argentina. La analizaremos en los siguientes apartados.

-13- Nos referimos a la Ley de Emergencia Pública y el Plan Integral de Promoción del Empleo, ya citados.

-14- Mediante el aumento del salario mínimo, el reestablecimiento del Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil y el fortalecimiento de las negociaciones paritarias. Estos mecanismos y la lucha salarial en torno a ellos significaron mejoras reales ante la gran caída salarial del 2002, por lo que el salario del ciclo 2004- 2013 representó un 91% del período 1990- 1999 (Kornblihtt et alii, 2014).

-15- Cláusulas presentes en el Plan Integral de Promoción del Empleo y en la Ley N.º 26476 de Regularización del Trabajo del 2008. En 2014 se sancionó la Ley 26940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral que creó un registro público de empleadores

infractores.

-16- Las analizaremos en los apartados siguientes.

-17- Encontramos referencias a dicha memoria en normativas de políticas sociales: Resolución 1375/2004 y 1023/2006 del Plan Manos a la Obra (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación); Decreto 368/2004 de modificación del régimen de asignaciones familiares; Decreto 388/2003 de aumento del SMVyM. También en materiales de divulgación del Ministerio de Desarrollo Social. En “Políticas Sociales del Bicentenario. Un Modelo Nacional y Popular” el 2001 figura como año de culminación de la década neoliberal, en medio de una crisis de gobernabilidad, cuya imagen se compone de categorías ilustrativas: “infierno”, “decadencia”, “fragmentación social”. Similares referencias encontramos en “Construyendo un sistema de protección integral de derechos de niñas/os y adolescentes para una Argentina más justa e inclusiva”. También es posible seguir la pista de estos sentidos en los discursos políticos: “Intentamos clausurar un ciclo histórico que culminó en la más colosal crisis moral, cultural, política, social y económica, que nos arrastró hasta el fondo de un profundo abismo” (Néstor Kirchner, 13/01/2004, Cumbre de las Américas); “Venimos de la más profunda crisis escalando peldaño a peldaño lo que ha sido y es el calvario de Argentina. Superando con esfuerzo lo que constituyó la peor crisis de nuestra historia” (Néstor Kirchner, 1/03/2005, Asamblea Legislativa). Los discursos presidenciales de Cristina Fernández retomaban el momento de salida de la crisis durante el gobierno de Kirchner como la inauguración del modelo político en desarrollo (por ejemplo, la disertación en la 39ª Conferencia de las FAO, 8/06/2015).

-18- Como señalan Danani y Hintze “es preciso vigilar el vaciamiento de contenidos [de dicho lenguaje]” así como “notar que el reconocer derechos puede potenciar la disputa por su realización, cuestión fundamental porque los derechos no están 'sencillamente allí” (2013: 50).

-19- Este señalamiento nace de un seguimiento de los discursos políticos de Néstor Kirchner, Cristina Fernández y la ministra de Desarrollo Social.

-20- Dicha dinámica se caracterizó por el crecimiento del PBI en un 8,5% anual acumulativo y la creación de 4 millones de puestos de trabajo.

-21- Couto (2010), Schor (2012) y Lindenboim (2014a) explican que la política más relevante en la dinámica del sector industrial fue la cambiaria, en tanto las políticas industriales tuvieron un carácter poco coordinado y continuo.

-22- Entre 2008 y 2013 el PBI creció a un ritmo más lento, del 5% anual, impulsado por el sector terciario (López, 2014).

-23- La tasa de desempleo era del 17.3%, la de subempleo 17.1% y la de informalidad 50.9%.

-24- Un informe del Banco Mundial (Cesilini, 2004) indicaba que, entre diciembre de 2001 y septiembre de 2002, la canasta básica había tenido un aumento acumulado de un 73.5%, mientras que los ingresos reales habían descendido drásticamente.

-25- Primordialmente, aumentos de sumas fijas no remunerativas en los sueldos del sector privado y la implementación del PJJHD.

-26- La Ley N.º 25651 de Emergencia Pública pautó el incremento de cargas sociales por despidos e introdujo beneficios impositivos para los empleadores que aumentaran el personal.

-27- Según el MTEySSN hacia fines de 2004 unos 400.000 usuarios del PJJHD (sobre un total de 2,1 millones, es decir, alrededor del 19% del universo) habían conseguido trabajo formal (La Nación, 19/12/05).

-28- Dicho incremento explicó el 60% del aumento total de empleo hasta 2015 (Lindendoim, 2015a).

-29- 43.6% de la PEA ocupada informalmente, 11.2% de subempleo y 10.2% de desempleo

(MECON).

-30- 37.8% de informalidad, 9.1% de subocupación y 7.3% de desocupación (MECON).

-31- La tasa de pobreza fue de 39% en 2005 y 24.9% en 2009, la de indigencia 12.7% en 2005 al 7.3% en 2009.

-32- Propuestas de diverso signo político encontraban puntos comunes al respecto: CELS; MTEySS (2004); Grupo Sophia, citado en La Nación (19/12/2005); Banco Mundial (2004).

-33- Diario La Nación, 22/06/04.

-34- En el año 2008, inspirado en dicha lógica, se creó el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en el MTEySS.

-35- La diferenciación operada tuvo una dimensión de género que sería propicio indagar. Mientras que los titulares del SCyE fueron predominantemente varones “empleables”, el PF tuvo titulares mujeres. Uno conllevaba para su sostenimiento el fortalecimiento de la empleabilidad y el otro el cumplimiento de condicionalidades vinculadas al cuidado de los niños.

-36- Memorias del Estado, 2006.

-37- Anunciando su lanzamiento, N. Kirchner argumentaba que el PMO era parte de “las bases de una nueva Argentina” marcada por el retorno de un “Estado presencial”, un “Estado que promueve” y no un “Estado benefactor”, haciendo referencia al otorgamiento de planes sociales de carácter asistencialista (discurso 11/08/2003).

-38- La resolución de creación se refería a la población usuaria como sectores desocupados, subocupados, en situación de pobreza o vulnerabilidad. En el año 2006, con la conformación del Manos a la Obra como plan nacional, se señalaba su “destino prioritario a la inclusión de personas o grupos en condiciones de vulnerabilidad social”, especialmente aquellos “desplazados del mercado formal e informal en los últimos 20 años” (Res. SPSyDH 1023/06).

-39- Esta categoría fue formulada por Naciones Unidas hacia fines de la década del ‘90 para aludir a una dimensión del desarrollo de la sociedad no reductible al crecimiento económico: el desarrollo de las capacidades humanas. Se considera al trabajo en sentido amplio (empleo, actividades no remuneradas como el trabajo de cuidados, voluntariado, etc.) y como factor impulsor clave de dichas capacidades. Ver: PNUD, “Informe sobre desarrollo humano 2015. El trabajo al servicio del desarrollo humano”; N.Y., EEUU.

-40- Ello se evidencia en su resolución de creación: “[El programa] estará destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas, prioritariamente en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que conformen experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social”; “el propósito de desarrollar una estrategia tendiente a mejorar la calidad de vida (...) generando condiciones favorables para la integración social a través del sistema productivo” (Res. MDS 1375/04). En la Resolución mencionada del 2006 se apuntaba a “la recuperación y desarrollo de los saberes y las capacidades de trabajo (...) dentro del proceso de integración entre actores y organizaciones del territorio”; “El PLAN suma estrategias de inclusión social (...) mediante mecanismos proactivos que incluyan la educación y la recreación de la Cultura del Trabajo como mecanismos de salida de una situación de alta vulnerabilidad social” (resaltados propios).

-41- Esta explicación se evidencia en la normativa de la Asignación Universal por Hijo (Decreto N.º 1602/09). En el ámbito académico, ver Clemente, 2014.

-42- Así fue anunciado por diversos medios de comunicación consultados.

-43- Página 12, 10/02/2010.

-44- Al 2008, el PMO reunía 70.000 cooperativistas registrados. El PRIST pasó de nuclear 128.250 cooperativistas en su primer año de funcionamiento a 250.000 en 2015.

-45- Antes de ingresar al programa, el 27% de los usuarios habían estado inactivos, 24% desocupados y 49% realizando trabajos temporales o changas. De los desempleados, un 53% al momento de su ingreso al programa llevaba más de 6 meses sin trabajar, al igual que un 64.4% de los inactivos.

-46- La forma de pago buscaba demarcarse de los planes con contraprestación, correspondiendo a una jornada completa de trabajo y obteniéndose de forma bancarizada y registrada bajo el monotributo social.

-47- La discusión en curso sobre la sanción de una ley de emergencia social retoma en parte las controversias acerca del trabajo asistido.

-48- Hemos comparado los ingresos del programa con los niveles de la canasta básica total (tomando las estimaciones de CIFRA, realizado en base a un IPC-9 provincias). La prestación cayó de un 78% de la CBT en 2009 a un 39% en 2015.

-49- Hopp y Frega (2012) explican que los proyectos productivos del PRIST han mantenido tal dependencia de los recursos estatales que impidió una sostenibilidad en el tiempo en forma cooperativa.

-50- Ésta emergió en un contexto de debates sobre un ingreso universal para la niñez en el cual participaron diversas fuerzas políticas. Finalmente, el oficialismo dictó mediante decreto la formulación conocida, asociada al sistema de seguridad social (Hintze y Costa, 2011).

-51- Para un análisis de las exclusiones, ver Pautassi et. Al (2013).

-52- Para una discusión acerca del carácter de estas condicionalidades remitimos a Grassi (2012), Danani (2013) Pautassi et. al. (2013).

-53- Estas categorías refieren a las condiciones socio-económicas de los cuidadores, y no a los niños.

-54- En el año 2009, el PF contaba con 695.177 hogares titulares de prestación monetaria, que pasaron a percibir la AUH. El monto promedio de la AUH (por un cálculo de 1.7 hijos) era similar al monto máximo establecido por el “Familias” (por cinco hijos). La AUH en 2015 alcanzó a 3,3 millones de niños.

-55- El decreto de la AUH determinaba su incompatibilidad con otros programas, a excepción del PRIST y el monotributo social. En 2013, la ANSES emitió un dictamen (N°55780) por el cual se afirmó la compatibilidad con los programas de empleabilidad radicados en el MTEySS.

-56- De acuerdo a nuestra estimación, mantuvieron su poder de compra en alrededor del 40% de la CBT y, del 2009 al 2015, aumentaron un 53% su cobertura.

-57- El “achatamiento de la pirámide jubilatoria” (Danani y Hintze, 2013) también se gestó en estos años, al priorizar el aumento de los haberes mínimos.

Bibliografía

Antón, G., Cresto, J., Rebón, J., Salgado, R. (2008). Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en la Argentina. *OSAL*, 11(24).

Aronskind, R. (2011). Las causas de la crisis de 2001. UNICEN. Recuperado de: <http://www.unicen.edu.ar/content/las-causas-de-la-crisis-de-2001>

Basualdo, E. (2011). *Sistema político y modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.

Beccaria, L. y Maurizio, R. (2013). Mercado de trabajo y distribución del ingreso: lo sucedido en los 2000 y su contraste con la década del '90. *Voces en el Fénix*, N.º 22.

Cesilini, S. (2009). Evaluación rápida de la emergencia social en Argentina. Documento de Trabajo N.º 1/04, Banco Mundial.

CIFRA (2009). Crisis Mundial y Consecuencias en América Latina. Documento de Trabajo N.º 3. Buenos Aires.

CIFRA (2013). Informe de Coyuntura N.º 14. Recuperado de: <http://www.centrocifra.org.ar/docs/IC%20Nro%2014.pdf>

Cortés, R. y Marshall, A. (1999). Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90. *Desarrollo Económico*, N.º 154.

Cortés, R. y Graña, J. (2013). Empleo no registrado: algunas hipótesis sobre su persistencia 2003-2011". Ponencia presentada en XI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.

Couto, B. (2010). Competitividad y política industrial en la Argentina tras la crisis de la convertibilidad. Viejos y nuevos desafíos para el estado y los actores económicos. *Argumentos*, N.º 12.

Danani, C. (1993). Límites y posibilidades del trabajo social. Una reflexión a partir del concepto de mediación. *Servicio Social & Sociedade*, N.º 42. San Pablo: Cortéz Editora.

Danani, C. (2009). La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En: Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comp): *Política Social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS.

Danani, C. (2013). El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. *Revista uruguaya de Ciencia Política*. 22(12).

Danani, C. y Hintze, S. (2013). Seguridad social y condiciones de vida. La protección social en Argentina entre 2002 y 2012. *Voces en el fénix*, N.º 23.

Danani C, Hintze S. (2014). *Protecciones y desprotecciones*. Buenos Aires: UNGS.

Grassi, E., Hintze, S., Neufeld, R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio.

Grassi, E. (2003). *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.

Grassi, E. (2012). La política social y el trabajo en la Argentina contemporánea. Entre la novedad y la tradición. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 10 (39).

Grassi, E. (2016). La reedición del Estado Social en Argentina. La política socio-laboral entre 2003-2015. *Diálogos*, vol. 17, número especial.

Groisman F. y Beccaria L. (s/f): Capítulo I: Notas sobre la evolución macroeconómica y del mercado de trabajo en Argentina 1975- 2007. Mimeo.

Grondona, A. (2014). *Saber de la pobreza. Discursos expertos y subclases en la Argentina entre 1956 y 2006*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.

Hintze, S. y Costa, M. (2011). La reforma de las asignaciones familiares en 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En Danani, C. y Hintze, S. (coord): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina, 1990-2010*. Buenos Aires: UNGS.

Hirsch, J. (2005). ¿Qué significa Estado? Reflexiones acerca de la teoría del Estado Capitalista. *Revista Sociología Política*, N.º 24.

Hopp, M. y Frega, M. (2012). Trabajo asociativo y políticas sociales: Tensiones y potencialidades en la experiencia de implementación del Programa 'Argentina Trabaja'. *Debate Público*, 2(3).

Kornblihtt J., Seiffer T. y Villanova N. (2014): De la caída relativa a la caída absoluta del salario real en la Argentina (1950- 2013). *Revista Científica Guillermo de Okham*, 1(2).

Lindenboim, J. (2014a). Zonas riesgosas del empleo: Problemas en la calidad. Diario La Nación, 25/05/2014, Buenos Aires.

Lindenboim, J. (2014b). La mitad de la fuerza laboral está desocupada o precarizada. Diario La Nación, 1/06/2014, Buenos Aires.

Lindenboim, J. (2015a). “Empleo, pobreza y distribución del ingreso: ¡qué poco sabemos!”. Revista Lavboratorio, año 15, núm. 26.

Lindenboim, J. (2015b). “Las condiciones hoy empujan a la precarización”. En: Diario La Nación, 8/03/2015, Buenos Aires.

Logiudice, A. Bressano, C., Borghini, N. (2013). La actualidad de la política social. ¿Retorno del estado que no fue o nueva matriz de la asistencia?. *Revista del CCC*, N° 16.

López E. y Cantamutto F. (2013). Las demandas económicas de la clase trabajadora en el nuevo modo de desarrollo argentino (2002-2011). *Conflicto Social*. 6(10).

Lo Vuolo, R. (2010): Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al ‘Programa Bolsa Familia’ de Brasil y a la ‘Asignación Universal por Hijo para Protección Social’ de Argentina. *Documento N°76*, Buenos Aires, CIEPP.

MDS (2009). “Informe institucional Plan Familias”. Argentina.

MDS (2014). “Informe de Resultados del Programa Ingreso Social con Trabajo”. Argentina.

MECON. Informes trimestrales. Disponibles en: <http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/programacion-macroeconomica/informes-trimestrales/>

MTEySS (2004). “Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios”. Argentina.

MTEySSN (2014). “Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social ENAPROSS 2011”. Argentina.

Pautassi, L. et. Al (2008). Tensiones en un marco de crecimiento económico: la política social pendiente. En: CELS. *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2008*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013). La asignación universal por hijo para protección social en Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. Documento CEPAL 184. CEPAL/UNICEF.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia*. Buenos Aires: UNSAM.

Piva, A., Bonnet, A (2013). Tiempos de recomposición. La dinámica política en Argentina 2002-2013. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, UNER.

Roca, E (2013): Políticas de protección social y su impacto en la reducción de la pobreza en la Argentina 2003-2012. *Voces en el fénix*, N° 23.

Schor, M. (2012). Industria y neodesarrollismo en la posconvertibilidad. *Voces en el Fénix*, 3(16).

Seiffer, T. (2011). La lucha de clases y la política de asistencia en Argentina, 2002-2007. En Carrera de Trabajo Social, *Cuestión social, reproducción de la fuerza de trabajo y políticas de asistencia*. Tandil: UNICEN.

Seiffer, T. (2013): Cuestión Social, Políticas Públicas e Intervención del Trabajo Social. *Revista Plaza Pública*, 6 (9), UNICEN.

Slipak, A. (2013). Las relaciones entre la República Popular de China y Argentina bajo la lupa de los postulados del modelo de crecimiento con inclusión social. *Voces en el Fénix*, N° 26.

Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.

Somavia, E (1999). Memoria del Director General: Trabajo Decente. 87° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.

Svampa, M. (2013). Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. *OSAL*, 23(32).

Twaithes Rey, M (2016). La ‘Nueva Política’: Informe de síntesis del taller de diseño de la agenda de investigación. Amsterdam: TNI.

Verón, E. (1987). *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*. Buenos Aires: Hachette.

Fuentes documentales:

“El Gobierno quiere mejorar la oferta para los beneficiarios”. (22 de junio de 2004). La Nación, Buenos Aires.

“El 18% de los planes Jefas y Jefes fueron otorgados a familias que no son pobres”. (10 de diciembre de 2005). La Nación, Buenos Aires.

“Ya hay más de 100 mil inscriptos”. (10 de febrero de 2010). Página/12, Buenos Aires.