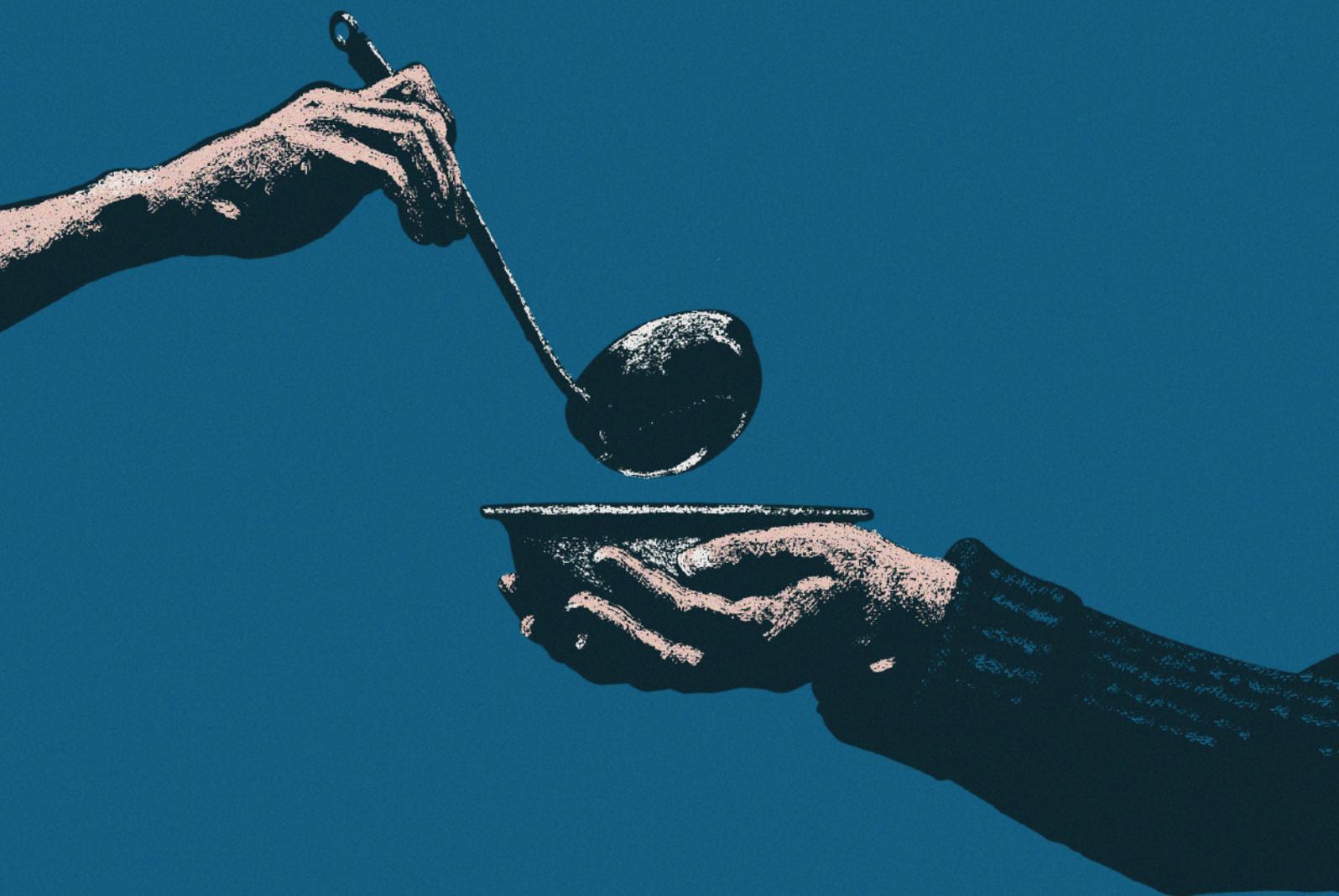


# El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad

➤ *El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*



Gustavo Gamallo  
Septiembre 2017

**cece**  
Centro de Estudios para  
el Cambio Estructural

## Contenido

Presentación .....	2
La “condición salarial” y la crisis del modelo contributivo argentino.....	2
La creación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.....	5
Movimientos y protesta social .....	9
Estructura y evolución presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Social .....	11
Las principales intervenciones programáticas (2003-2015) .....	14
Pensiones No Contributivas (PNC) .....	14
El Plan Familias para la Inclusión Social (Plan Familias).....	18
Seguridad alimentaria .....	19
Economía social y cooperativismo de trabajo bajo programas.....	21
Cambiamos.....	30
Presupuesto .....	31
Pensiones No Contributivas.....	32
Ingreso Social con Trabajo- PRIST .....	33
Emergencia Social .....	37
Diez ideas finales .....	38
Bibliografía citada.....	49

## Presentación

El objetivo del presente documento es proporcionar una descripción del desempeño del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MINDES) desde su creación en 2000 hasta el 2017, con especial foco en el período 2003-2015 y los cambios identificados a partir de la nueva administración. El propósito es estimar su capacidad de respuesta en la tarea de atender la “nueva cuestión social” en la Argentina de la posconvertibilidad.

Para ello, es necesario desplegar tres líneas analíticas: los cambios estructurales en el mercado de trabajo que afectaron la “condición salarial”, principio sobre el cual se organizaron los principales arreglos institucionales del Estado social argentino; la dinámica de un nuevo ciclo de acción colectiva y constitución de identidades y prácticas de nuevos actores sociales, emergentes de la metamorfosis señalada; y la configuración institucional específica que adquirió la actividad estatal de carácter asistencial en la elaboración de las respuestas políticas a esa situación de expansión de la pobreza y la precarización del trabajo.

Específicamente, interesa comprender: la emergencia de la “nueva cuestión social” entendida a partir de la transformación de la “condición salarial” que influyó en la conformación de un área asistencial con rango ministerial introduciendo una pauta de intervención política relativamente novedosa por su alcance y masividad; la configuración de un ciclo de movilizaciones y de protesta social que dio origen a la “cuestión piquetera” y respecto de las cuales el MINDES conformó gradualmente una interlocución privilegiada; el desarrollo institucional del MINDES en tanto organización burocrático administrativa ponderando sus principales orientaciones en relación con su precedente (Secretaría de Desarrollo Social -SDS) y de otras agencias estatales con la cual tendió a generar responsabilidades compartidas respecto de la “nueva cuestión social” (el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social - MTESS y particularmente la Administración Nacional de la Seguridad Social - ANSES); los componentes, rigideces y limitaciones de su estructura presupuestaria; la descripción de sus principales orientaciones programáticas incorporando los cambios de tendencia introducidos por la nueva administración; por último, un balance sobre la contribución del MINDES a las tareas políticas que presumiblemente le fueron encomendadas. El estudio se basó en fuentes secundarias y en la recapitulación de los hallazgos de investigaciones recientes sobre el tema.<sup>1</sup>

Tres advertencias. Primera: no serán evaluadas las acciones en términos del efecto sobre las condiciones de vida de los distintos grupos de población asistidos sino solamente se describirán las prestaciones y suministros de las intervenciones seleccionadas. Segunda: no fue analizado el funcionamiento del Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES) y la relación con las provincias y municipios. Tercero: no se analizó la participación de los fondos de la Lotería Nacional y Casinos en las acciones asistenciales.

### La “condición salarial” y la crisis del modelo contributivo argentino

Los riesgos sociales son acontecimientos que comprometen la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social y constituye la experiencia secular de quienes sobreviven gracias a su trabajo (Robert Castel, 2004). La respuesta a la inseguridad social ha sido el

---

<sup>1</sup> Ángeles Bermúdez (Universidad de Buenos Aires) colaboró con la búsqueda y elaboración de la información presupuestaria y del aparatado sobre economía social y cooperativismo de trabajo.

desarrollo del Estado social como mecanismo protector y reductor de los riesgos sociales. La fuente de protección social fue el estatuto del “empleo”: la “condición salarial” estableció garantías no mercantiles de acceso a la ciudadanía social (derechos sociales). La asociación de protecciones y derechos a la condición del trabajador fue el mecanismo privilegiado que convirtió a la “condición salarial” en la vía para el acceso a los derechos sociales. De tal modo, la “sociedad salarial” promovió una “sociedad de semejantes” desigualitaria a la vez que protectora, vale decir, diferenciada y jerarquizada pero en la cual todos podían mantener vínculos de interdependencia porque disponían de un fondo de recursos y de derechos comunes. El Estado social fue el garante de esa construcción en base a la reducción de los riesgos sociales y de la inseguridad social inscribiendo a los individuos en el seno de sistemas de organización colectiva a la par del desarrollo del capitalismo industrial y de la gran empresa, la organización estandarizada del trabajo, los sindicatos poderosos y las regulaciones colectivas. Según el autor, ese modelo de sociedad de la “modernidad organizada” constituido por grupos profesionales homogéneos cuya dinámica era administrada en el marco del Estado-nación, se vienen resquebrajando a partir de los años setenta.

La “nueva cuestión social” se denominó al “derrumbe de la condición salarial” en la cual la precarización del trabajo se convirtió en un modo casi permanente de inscripción de amplios contingentes sociales al mundo laboral afectando la certidumbre de las trayectorias, incorporando nuevas y frecuentes vulnerabilidades y debilitando el mecanismo tradicional mediante el cual funcionaban las protecciones frente a los riesgos sociales (Castel, 1997).

Si bien las protecciones sociales en base a la “condición salarial” fueron las más relevantes, no agotan el inventario. Gosta Esping Andersen (2000) diferenció tres principios “típicos ideales” de producción y distribución de bienestar por parte del Estado social: el residual, que limita su ayuda a unos estratos de riesgo específico dividiendo a la sociedad entre una mayoría de ciudadanos autosuficientes y una clientela dependiente del Estado; el universalista considera que los derechos sociales son incondicionales y que los riesgos se deben compartir bajo una misma cobertura; por último, el corporativista concibe que los riesgos se comparten en función de la pertenencia a un estatus (generalmente el grupo profesional) expresando niveles de diferenciación entre grupos y ramas de actividad de la economía: los derechos sociales suelen asociarse a las condiciones de participación en el mercado formal de trabajo y la idea de la “contribución” mediante el aporte compulsivo de patrones y empleados.

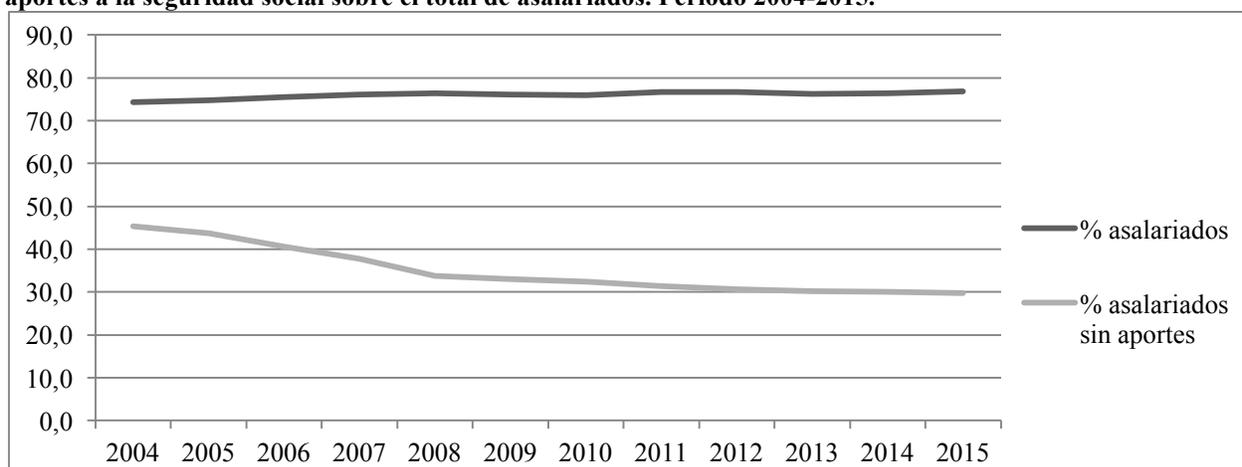
Las sociedades combinaron esos principios en diferentes arreglos institucionales dando origen a “régimen de bienestar” (Esping Andersen, 2000) que estratificaron y estructuraron desigualdades dada la forma de reconocimiento de los riesgos sociales, el acceso a las prestaciones y el alcance de los derechos (Pilar Arcidiácono y Gamallo, 2012). La metamorfosis de la “condición salarial” puso en cuestión especialmente a los arreglos institucionales de bienestar basados en el principio contributivo.

El régimen de bienestar argentino combinó diferentes principios aseguradores de los riesgos sociales: predominancia de los seguros contributivos dirigidos a los asalariados registrados, un componente asistencial (residual) asociado a quienes no se encontraban integrados al mercado formal de trabajo, en tanto el componente universalista por excelencia fue el sistema educativo (Ernesto Isuani, 1992). La figura del trabajador asalariado fue protagonista del aseguramiento estatal en detrimento de otras categorías. El acceso a los servicios de atención a la salud, a las transferencias monetarias a las familias y a los seguros por vejez y discapacidad se asoció a las relaciones asalariadas formales en las que habitualmente participaba el varón cabeza de familia,

quien derramaba las protecciones hacia su cónyuge e hijos en base a la idea de la “contribución”. Producto de la dinámica sindical organizada por rama de actividad y de la diferencial capacidad de movilización colectiva y de presión política de los distintos sectores, se consolidaron prestaciones estratificadas respecto de su extensión y calidad. Pese a esas distorsiones sectoriales y desigualdades territoriales, el funcionamiento del mercado de trabajo formal con bajos niveles de desempleo y subempleo asemejaron al sistema de seguridad social a uno con cobertura de aparente universalidad, si bien se señalaban las limitaciones de la estrategia (ídem).

En especial en la década de los noventa, maduraron alteraciones regresivas en el mercado de trabajo: desempleo, subempleo, informalidad y precarización. La mayor informalidad económica y precarización laboral se tradujo en la pérdida de las protecciones de la seguridad social contributiva poniendo en crisis tanto el modo de regular el acceso como de financiar sus beneficios. Además, contribuyó a la creciente pauperización de amplios sectores de la población trabajadora.

**Gráfico N° 1. Argentina. Distribución porcentual de asalariados sobre el total de ocupados y de asalariados sin aportes a la seguridad social sobre el total de asalariados. Período 2004-2015.**



Nota: promedio de los primeros trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

Considerando el período bajo análisis, la crisis social llegó a su punto más álgido entre fines de 2001 y fines de 2002, a partir del cual comenzaron a recuperarse tanto la actividad económica como el empleo, con un lapso de bonanza hasta 2008, a partir del cual comenzó a evidenciarse un amesetamiento que se convirtió en deterioro a partir de 2011. Esos cambios positivos (crecimiento económico, aumento de los niveles de empleo y de salarios, caída de la incidencia de la pobreza urbana) se combinaron con la permanencia de un importante contingente de trabajadores precarizados: los asalariados no registrados, que alcanzaban al 45% de los asalariados en 2004, descendieron paulatinamente, pero se mantuvieron cerca del tercio mientras que el componente de asalariados de la población ocupada se mantuvo constante (Gráfico N° 1). La informalidad y la precarización laboral se ofrecían como rasgos centrales de una sociedad estructuralmente heterogénea, producto de la segmentación y dualidad de los mercados de trabajo, donde conviven poblaciones plenamente integradas junto con sectores económicamente marginales (Agustín Salvia, 2015). La ausencia de empleo de calidad es una característica del mercado laboral argentino.

En consecuencia, la crisis de la “condición salarial” tuvo un efecto devastador sobre los arreglos de bienestar contributivos. Por lo tanto, el componente asistencial no contributivo, aquello que fue

relativamente marginal durante largo tiempo, fue convirtiéndose desde mediados de los años noventa en un conjunto de intervenciones estatales significativas, relevantes y sistemáticas que se masificaron a partir del nuevo siglo. Entre ellas se inscribe la creación del MINDES. El “gobierno de la pobreza” comenzó a cobrar lugar en la agenda estatal.

## **La creación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación**

La lucha contra la inflación fue la principal estrategia de combate a la pobreza de los inicios de la administración justicialista de Carlos Menem (Fabián Repetto, 2001). Entre 1990 y 1993 se ensayaron una serie de acciones compensatorias, una de las más recordadas fue el Bono Solidario, mostrando la ausencia de un plan asistencial sistemático. Recién en 1993 con el lanzamiento del llamado Plan Social, una suerte de alineamiento bajo una misma denominación de los programas que se venían implementando en distintas jurisdicciones sin ninguna coordinación, cobró cuerpo una política específicamente asistencial. En 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) con la intención (poco exitosa) de centralizar las acciones y el gasto social focalizado del gobierno nacional, desprendiendo del Ministerio de Salud y Acción Social las actividades asistenciales. Frente a las consecuencias del ajuste estructural, la constitución de una “autoridad social” para la gestión de las políticas sociales se tematizaba con insistencia en el debate internacional en contraposición con la existencia de una “autoridad económica”. La SDS se estructuró en base a programas, la mayoría de ellos financiados por organismos multilaterales, y se caracterizó por la preocupación en mejorar las capacidades técnicas del sector y por la tendencia a delegar la gestión en organizaciones de la sociedad civil, al amparo de las ideas de fortalecimiento del capital social.<sup>2</sup>

En 1996 se creó el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES), un organismo colegiado, de carácter deliberativo, integrado por los máximos responsables de las áreas sociales de los gobiernos provinciales y de la Nación con el objetivo de coordinar las acciones vinculadas con el desarrollo social, análogo a los existentes en el ámbito de la educación y de la salud.

Una de las primeras decisiones del gobierno del presidente Fernando De la Rúa (1999 – 2001), por la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, una coalición entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente para el País Solidario (FREPASO), fue reducir el número de secretarías que dependían de la presidencia y, en ese movimiento, se creó el MINDES, con cuatro secretarías preexistentes y una nueva: tres orientadas a la administración de los programas sociales – de Desarrollo Social, de Tercera Edad y Acción Social (ambas en manos del radicalismo) y de Políticas Sociales (FREPASO)- a las cuales se agregaban las de Deportes y Recreación, y de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, también bajo la órbita del FREPASO. El nuevo ministerio absorbió diferentes organismos descentralizados y desconcentrados (Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia -CONAF; Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social- INAES; Instituto Nacional de Asuntos Indígenas -INAI; Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales -CNPA; y el Fondo de Capital Social -FONCAP). La CNPA se convirtió en un organismo clave. A la vez, transfirió responsabilidades al recién creado Ministerio de Infraestructura y Vivienda (Fondo Nacional de la Vivienda, Programa de Financiamiento a Municipios y Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica).

---

<sup>2</sup> La descripción del período 1994 – 2001 se basa en: Gamallo (2003).

Con excepción de las pensiones no contributivas, el MINDES carecía de subsidios personales de gran alcance y generó iniciativas de transferencia de ingresos: el Plan de Erradicación de la Exclusión Social “Solidaridad”; el Seguro de Inclusión Infantil (SI) y el Plan “Jefas de Hogar”:

- el Plan “Solidaridad” otorgaba un subsidio mensual monetario de 150 pesos y en especies (básicamente una prestación alimentaria) a las familias indigentes con hijos menores de 14 años con el compromiso de los beneficiarios de realizar controles sanitarios periódicos y respetar la obligatoriedad de la escolarización de los niños.<sup>3</sup> Su ejecución apenas cumplió la etapa piloto, se llegó a aplicar en 15 ciudades pequeñas de distintas provincias del país y llegó a atender a 18.000 hogares (su meta eran 450.000).
- El SI era una asignación monetaria a los hogares en situación de pobreza con presencia de menores de 18 años (se estimaron valores que oscilaron entre los 50 y los 70 pesos mensuales por hijo) y escolarización para sus madres. El programa al máximo de cobertura potencial significaba una inversión anual del orden de los 1.200 millones de pesos (el presupuesto total del ministerio). No se llegó a aplicar.
- Otra experiencia fue el Plan “Jefas de Hogar” a partir de la reformulación de un programa con financiamiento externo (Programa de Atención a Grupos Vulnerables/BID). Entregaba un subsidio monetario de 150 pesos mensuales a las jefas de hogar sin empleo con hijos menores de 14 años, y les brindaba la posibilidad de completar sus estudios primarios y/o secundarios. Introdujo una original conceptualización de la noción de trabajo (“estudiar es trabajar”) y resolvió favorablemente la relación entre la nación, las provincias y los municipios a través de un acuerdo de compromisos y aportes mutuos. Su cobertura fue limitada (se extendió solamente a cinco grandes ciudades) y careció de recursos suficientes.

Esas iniciativas revelaban la necesidad de enfrentar la crisis de la “condición salarial”, pese a la reducida escala e incluso a la ineficacia de algunas decisiones y a la notable ausencia de liderazgo político para afirmar una orientación. Conviene mencionar que entre 1996 y 2002 el MTESS ejecutó el Plan Trabajar, el primer programa de empleo transitorio de cierto alcance para trabajadores desocupados.<sup>4</sup> Vale decir, en esa particular coyuntura, donde el desempleo y la precarización laboral cobraban significación, las acciones centrales para enfrentar ese riesgo social no tuvieron sede ni en la SDS ni en su sucedáneo el MINDES. La Alianza puso en marcha el Programa de Emergencia Laboral (PEL) también en aquella jurisdicción; en suma, el Plan Trabajar y otros de ese carácter llegaron a un pico de cobertura de unos 130 mil beneficiarios en la víspera de la elección legislativa de 1997 y al momento de la crisis de 2001 contaba con 92 mil (Laura Golbert, 2004). Es relevante retener esas cifras a la luz del cambio en las magnitudes en los años posteriores.

La principal definición de la Alianza ocurrió en noviembre de 2001, semanas antes de la renuncia del presidente, con la aprobación del Sistema de Protección Familiar (SIPROF) en el ámbito del MTESS (Decreto N° 1.382), que fue descartado por la siguiente administración. El SIPROF

---

<sup>3</sup> A los fines de estimar el monto de los subsidios, se encontraba vigente la paridad entre la moneda nacional y el precio del dólar estadounidense.

<sup>4</sup> El Plan Trabajar es considerado el primer dispositivo de “workfare” en Argentina, expresión que combina las voces inglesas de “bienestar” y “trabajo”; esa concepción se basaba en que los beneficiarios de los planes de asistencia como contraprestación trabajaran o se involucrasen en programas de entrenamiento o capacitación a fin de mejorar sus condiciones de “empleabilidad” alejándose de la noción de sujetos de derechos sociales (Ana Grondona, 2017).

modificaba la forma tradicional de acceso a la protección social y constituyó un antecedente significativo de la Asignación Universal por Hijo (AUH) creada en 2009:<sup>5</sup>

- incorporaba al régimen de asignaciones familiares a los menores de 14 años provenientes de hogares con trabajadores del sector informal y sin empleo y mantenía a los de los trabajadores formales pero con ingresos inferiores a los 1.000 pesos mensuales; la asignación se estipuló en 30 pesos mensuales por hijo.
- Integraba el existente plan de becas estudiantiles del Ministerio de Educación para los jóvenes de 14 a 17 años en situación de pobreza; el beneficio era de 450 pesos anuales.
- Aseguraba a los mayores de 65 años un beneficio de 100 pesos mensuales independientemente de los aportes y contribuciones realizados durante la vida activa, con un esquema de incorporación gradual que comenzaba con los mayores de 75 años (beneficio que había sido anunciado en mayo de 2000).

En 2002 se inició la “masificación” de la asistencia estatal (Luisina Perelmiter, 2016). Durante la convulsionada presidencia provisional del justicialista Eduardo Duhalde (2002 – 2003) se declaró la emergencia laboral, sanitaria y alimentaria. El MINDES cobró un claro perfil asistencial, en especial mediante el impulso de las políticas alimentarias. La principal acción para enfrentar la crisis social se estructuró en el MTESS: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados “Derecho Familiar por la Inclusión Social” (PJYJHD) puesto en marcha en mayo de 2002 y que llegó a contar con casi dos millones de beneficiarios en 2003, que suministraba ingresos por 150 pesos mensuales y requería una contraprestación laboral.

Con la asunción del presidente Néstor Kirchner en mayo de 2003 (Frente para la Victoria, dominado por el PJ), fue nombrada ministra su hermana Alicia, quien había ocupado cargos similares en la Provincia de Santa Cruz: el MINDES fue conducido durante más de una década por ella (con una breve interrupción entre 1996 y 1997). Si bien nunca tuvo la exposición mediática de otros ministros ni integró la “mesa chica” durante la presidencia de su hermano y de su cuñada, su figura y liderazgo interno fue decisiva para entender la orientación del MINDES (Perelmiter, 2016). Estableció una pauta discursiva que produjo tres desplazamientos respecto de la concepción de las políticas asistenciales: abandonó el gerencialismo de los noventa por un posicionamiento desde la “militancia social”; cobró centralidad la noción de “territorialidad” como componente de ese acercamiento hacia la población, las organizaciones sociales y los gobiernos locales en lugar de la tecnocracia de “escritorio”, desarrollando una estructura burocrática propia a nivel local;<sup>6</sup> tercero, concibió al trabajo como la mejor política social, oponiéndose tanto a los previos programas focalizados como a los recientes de transferencia de ingresos (Perelmiter, 2016).

En 2003 el MINDES contaba con 56 programas sociales que fueron reorganizados en tres grandes líneas de acción (Perelmiter, 2016). En el contexto de una mayor bonanza económica, la administración de Néstor Kirchner confió en la recuperación de la “condición salarial”, que la inclusión progresiva y creciente de la población en relaciones asalariadas formales permitiría recuperar los niveles perdidos de protección social: orientó medidas destinadas a los asalariados registrados (recomposición salarial, aumento de asignaciones familiares, estímulos para la

---

<sup>5</sup> Grondona (2017) da cuenta de un decreto del presidente Alfonsín (3.984/84) que extendió las asignaciones familiares a los trabajadores despedidos antes del 31/12/1985 como otro antecedente relevante de la AUH.

<sup>6</sup> Fueron creados los Centros de Referencia, los Centros Integradores Comunitarios y los Centros de Articulación Local. También deben considerarse los Consejos Consultivos (CC).

registro del empleo, suspensión de los despidos sin causa justa, modificación de la ley de quiebras, limitación de las facultades del empleador, aumento del salario mínimo vital y móvil (Arcidiácono, 2012). Los programas sociales fueron concebidos como transitorio (entendidos como “políticas del mientras tanto”) orientados a quienes se hallaban momentáneamente excluidos de las relaciones asalariadas formales (ídem). Los programas fueron mutando y convirtiéndose en intervenciones permanentes e imprescindibles, consolidando la brecha entre los protegidos por los seguros contributivos derivados de la registración laboral y quienes se encontraban por fuera de la misma.

La literatura especializada, a partir de la preocupación por el cruce entre la cuestión social y el territorio, produjo una afortunada denominación de la nueva situación que sintetizaba el deterioro del mercado formal de trabajo, la incapacidad de los hogares por generar ingresos laborales y la expansión de los diferentes programas de transferencias de ingresos: “barrios bajo planes” o “territorios de asistencia”. Con esa formulación, se daba cuenta de la fuerte presencia estatal, en especial del conurbano bonaerense, decisiva para la reproducción cotidiana del mundo popular.

La política de transferencia de ingresos a las familias con hijos del período 2003-2015 puede dividirse en tres etapas (Arcidiácono, 2015):

- entre 2003 y 2007, al amparo de la visión “trabajocéntrica”, se mantuvieron los programas previos con la distinción entre categorías de “empleables” e “inempleables” en cuanto a la condición de los beneficiarios (los primeros orientados hacia el MTESS y los segundos hacia el MINDES), el despliegue de las PNC y la fuerte oposición, en especial del MINDES, a la universalización de las transferencias.<sup>7</sup>
- Una segunda etapa (2008 y 2009) dominado por el amesetamiento de la actividad económica y de la creación de empleo, el aumento de la inflación y la intervención sobre el sistema estadístico nacional, y la emergencia de las voces opositoras sobre el resurgimiento de la pobreza y el reclamo de otras acciones.
- A partir de 2009 se reorganizó la política social nacional: por un lado, la creación del PRIST-AT en el ámbito del MINDES; por otro lado, la puesta en marcha de la AUH en competencia de la ANSES seguida por la incorporación de la Asignación Universal por Embarazo (2011), el PROGRESAR (2013) y el PROCREAR (2013). Vale decir, a partir de ese momento la ANSES cobraría una especial centralidad convirtiéndose en el gran ministerio social.

En diciembre de 2015, la alianza Cambiemos (Propuesta Republicana - PRO, UCR y Coalición Cívica) llevó a la presidencia a Mauricio Macri (PRO), el primer mandatario electo surgido de una fuerza política distinta al bipartidismo tradicional. A diferencia de su antecesor, no contó con mayoría en las cámaras legislativas y apenas un puñado de gobernadores son de su mismo color político. Nominó como ministra a Carolina Stanley, quien desempeñó el cargo análogo en la Ciudad de Buenos Aires durante el mandato del presidente como Jefe de Gobierno. La nueva gestión del MINDES imprimió su impronta a partir del reclutamiento de funcionarios políticos vinculados al mundo de las OSC, alejándose del perfil del “militante social”, y sin participación de los otros socios de la coalición de gobierno. Si bien inicialmente no produjo grandes cambios en las líneas programáticas e incrementó el presupuesto, se advirtió un discurso asistencial más pronunciado con cierto retiro de la retórica de los derechos sociales, un mayor énfasis en la responsabilización

---

<sup>7</sup> Esa oposición se manifestó en un documento oficial denominado “La bisagra”.

individual frente a las situaciones de pobreza, un menor apoyo a los procesos y soluciones asociativas y una pérdida del peso específico de la ANSES en las acciones no previsionales. Dos decisiones relevantes tendrán efecto en un futuro próximo: la ley de Emergencia Social N° 27.345, sancionada a fines de 2016 y reglamentada en marzo de 2017 (Decreto N° 139), que le otorgó una nueva centralidad a la política asistencial del MINDES respecto de su relación con las organizaciones populares; y el traslado de su principal programa presupuestario (la CNPA) en septiembre de 2017.

## **Movimientos y protesta social**

Los estudios sobre la emergencia y la maduración de las instituciones del Estado social mostraron la relevancia del papel del conflicto social, en especial entre el capital y el trabajo, donde el sindicalismo fue considerado un actor central para entender esas formaciones. Por lo tanto, es necesario establecer una aproximación al escenario de movilización y protesta social, y de configuración de las identidades sociales que acompañaron a la crisis de la “condición salarial” y los mecanismos de representación de los afectados, el carácter de sus demandas y los posicionamientos en el campo político respecto de la política asistencial. De todos modos, este documento es un limitado intento por señalar el tipo de dirección y orientación que la acción colectiva de ese conjunto de organizaciones populares le imprimió a la política asistencial, en la referencia empírica de una arena particular de intermediación y transacción como es el campo asistencial conducido (parcialmente) por el MINDES. Además, el análisis opera “desde arriba” y “desde afuera”, esto es, intentando captar el campo asistencial privilegiando la dinámica, el sentido y las contribuciones de las políticas analizadas y apartándose de una visión “desde abajo” y “desde adentro” de las propias organizaciones. En cualquier caso, no puede obviarse el escenario de movilización social en un contexto de transformación estructural de la condición salarial e intentar leer las huellas que le fue dejando ese proceso a las políticas asistenciales.

Entre 1996 y 1998 se configuró un nuevo repertorio de protesta social y ciclo de movilización, fraguándose la identidad del “movimiento piquetero” y una nueva modalidad organizativa, a partir de los estallidos en las provincias de Neuquén, Salta y Jujuy, los cortes de rutas multisectoriales y la creciente autonomización de los movimientos de desocupados (Svampa y Pereyra, 2009). Entre 1998 y 2001 se consolidó en organizaciones masivas e instaladas en el conurbano bonaerense, comenzando el manejo de planes sociales y el desarrollo de proyectos productivos, y convirtiéndose progresivamente en interlocutores en la política nacional (ídem).

A partir de 2001 el “movimiento piquetero” asumió una conformación “diversa y fragmentada”, con diferentes respuestas frente a la crisis y posicionamientos frente al gobierno de Néstor Kirchner (ídem). La represión y el asesinato de dos militantes en la Ciudad de Avellaneda en junio de 2002, en el contexto de una manifestación que reclamaba, entre otros, el incremento de los montos del PJJHD, precipitó el llamado a elecciones que posibilitó el ascenso a la presidencia de Kirchner en 2003. Uno de sus lemas iniciales fue “ni planes ni palos” anunciando un giro político respecto de los sectores movilizadores (Perelmiter, 2016). Su administración promovió la creación de nuevas organizaciones, desplegó una asistencia privilegiada hacia esos grupos con los nuevos programas de “economía social” e incorporó como funcionarios a no pocos dirigentes de esos sectores (ídem).

El proceso iniciado en 2003 generó efectos en el modo de vinculación entre el Estado y las organizaciones de desocupados en torno a la identidad de lo “nacional-popular” (Mauricio

Schuttemberg, 2012). El autor destaca la insuficiencia de la idea de cooptación para comprender el posicionamiento de esas organizaciones y la necesidad de atender al proceso de construcción identitaria de esos apoyos desde el lugar y la historia de cada una de ellas y de sus militantes (ídem). Ana Natalucci (2011) señala la auto denominación de organizaciones “populares” (en lugar de “piqueteras”) en ese escenario de convergencia con distintos niveles de adhesión al oficialismo; hacia el final de la presidencia de Néstor Kirchner, la autora afirmaba que “las organizaciones se ocupaban de la organización de los sectores populares, pero esto seguía sin tener la incidencia que pretendían en el régimen político” (2011:12).

De todos modos, durante el período 2003-2007 el típico conflicto de clase impulsado por el resurgimiento del movimiento sindical cobró centralidad desplazando en cuanto a la ocupación del espacio público y al número de protestas al movimiento “piquetero” (Sebastián Etchemendy y Ruth Berins Collier, 2008). Vale decir, si bien el segundo tuvo una enorme visibilidad, el estudio muestra una fuerte presencia de la acción sindical a la vez que el efecto de la asistencia social estatal en la disminución de la conflictividad de aquel origen.

Denis Merklen (2005) destacó un aspecto central del nuevo repertorio de acción colectiva de las organizaciones populares: la base territorial. La crisis de la “condición salarial” sustituyó a la fábrica y al lugar de trabajo como eje de sociabilidad y organización. En ese sentido, el barrio, el nivel local, se constituyó paulatinamente en un centro de cooperación, de movilización y de protesta colectiva, también en una fuente de supervivencia, que en una formulación notable denominó como la “inscripción territorial de las clases populares”. En otras palabras, la “desafiliación social” producto de la crisis de la condición salarial encontró un sustituto mediante la inscripción territorial. Por lo tanto, esa trama social compleja se entiende como un incentivo para las políticas asistenciales territorializadas que se desarrollaron con especial énfasis a partir de 2009.<sup>8</sup>

A la par, los intereses sindicales mantuvieron una enorme influencia en su relación con el Estado. Etchemendy y Collier (2008) denominan “neocorporativismo segmentado” a una modalidad de negociaciones a nivel de cúpulas en la cual los sindicatos de carácter monopólico, las asociaciones empresarias y el gobierno pactan un salario mínimo general, y salarios sectoriales acorde a las metas de inflación, que se aplican a una proporción de la fuerza de trabajo. La lógica del “neocorporativismo segmentado” restableció a los líderes sindicales como interlocutores en negociaciones salariales a nivel de cúpulas, incrementó la capacidad de movilización y las prerrogativas institucionales de los sindicatos y ayudó a grandes porciones de trabajadores del sector formal a recomponer su nivel de salarios. No obstante, al “neocorporativismo segmentado” le falta el componente de política social del corporativismo europeo. Los sindicatos argentinos propiciaron cierto nivel de igualdad en tanto ayudaron a los trabajadores formales a cosechar beneficios, fortaleciendo la brecha entre quienes están afuera y adentro del mercado de trabajo formal (Etchemendy y Collier, 2008:149). En consonancia con los argumentos desarrollados en Gamallo (2015a), ese modo de articulación tuvo un papel relevante en el mantenimiento de la brecha entre las políticas sociales de carácter contributivo y las acciones asistenciales no contributivas.

Sin embargo, no se advierten elaboraciones análogas para caracterizar el modo de articulación de intereses entre el Estado y las organizaciones populares en el período posterior a 2003. Santiago

---

<sup>8</sup> El cruce analítico entre políticas asistenciales y “escala territorial” dio lugar a una abundante producción académica. Una buena síntesis del estado del arte se encuentra en Vilma Paura y Carla Zibecchi (2014).

Battezzati (2012), en base al estudio del caso de la Red de Organizaciones Sociales y Organización Barrial Túpac Amaru de la Provincia de Jujuy, denomina “sistema de intermediación jerárquico informal” (:148) dada por la existencia de una organización hegemónica capaz de alinear bajo su égida a otras organizaciones; “[...] un modo de intermediación de intereses de los sectores populares informales en que las unidades constitutivas con capacidad de presión sobre el Estado son limitadas y se encuentran organizadas de manera jerárquica –como consecuencia en parte de regulaciones informales del Estado-, y en el que estas unidades aspiran con éxito a un monopolio de la representación de estos sectores, al ser reconocidas por el Estado e incorporadas en discusiones sobre la política pública” (:152).<sup>9</sup> La atractiva elaboración permite distinguir el tipo de relación diferencial establecido tanto a nivel de los arreglos institucionales de bienestar (la brecha entre lo contributivo y lo no contributivo), del tipo de interlocución con el Estado y con la clase de agencia estatal que estableció esa interlocución.

El asunto excede la preocupación académica y regresa al centro de la escena debido a la creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC), en la órbita del MINDES, integrado por miembros del PEN y de tres representantes de los movimientos sociales entre cuyas funciones debe diseñar el Registro Nacional de la Economía Popular, mediante cuyo registro los trabajadores podrán acceder a un Salario Social Complementario (ley N° 27.345 reglamentada en marzo de 2017 por el Decreto N° 139). Vale decir, con el gobierno de Cambiemos se habilitó el mayor canal de institucionalización de la relación entre las organizaciones populares y el MINDES mientras lo coloca en un lugar de privilegio como “autoridad social”, entregando un estatuto organizativo superior a la “economía popular” a la vez que reconociendo implícitamente las restricciones estructurales del empleo formal. Vale decir, la propuesta de conformación del CEPSSC se desliza hacia la formalización del sistema de intermediación sin que exista un mecanismo formal para unificar la representación de ese conjunto de actores sociales si bien en la práctica dicha interlocución está en manos de tres grandes organizaciones. Por lo pronto, el punto queda abierto.

## **Estructura y evolución presupuestaria del Ministerio de Desarrollo Social**

Durante el período 2003-2015 se verificó un significativo incremento en el gasto estatal. El gasto público consolidado pasó del 26,6 al 47,14 por ciento del PBI, en tanto el gasto público social consolidado se elevó de 17,69 a 30,85 por ciento del PBI, vale decir, creció en 13 puntos porcentuales pero a un ritmo inferior que el gasto total (considerando los tres niveles de gobierno). Paralelamente, la recaudación tributaria creció entre 2004 y 2014 del 18,3 al 26,7 por ciento del PIB (Consejo-IARAF, 2015).

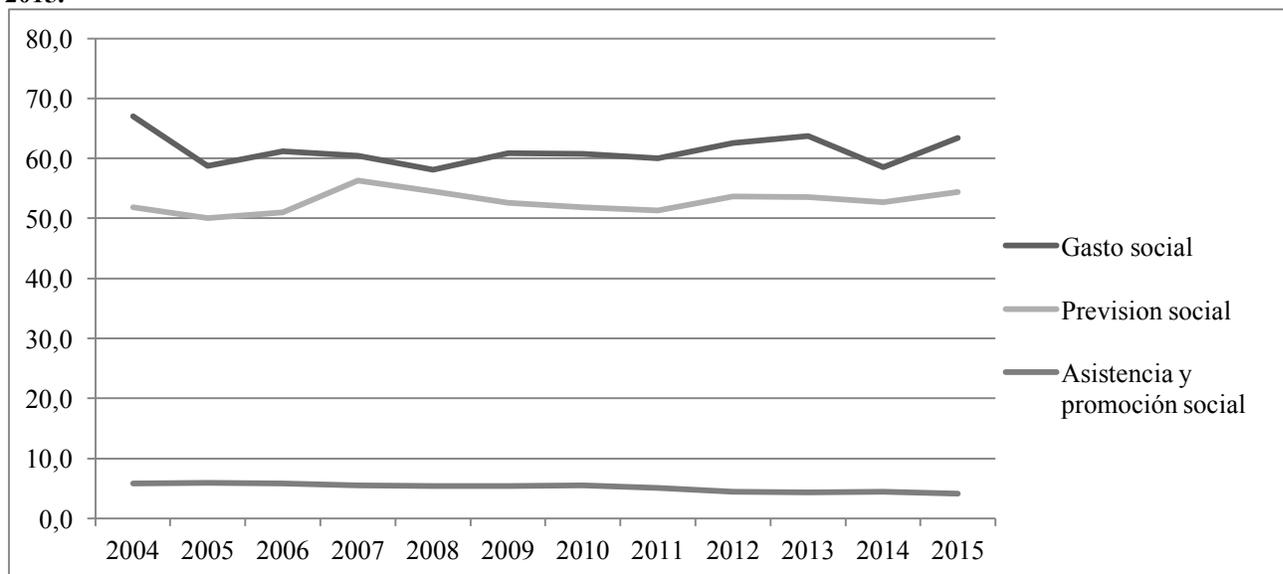
Durante ese lapso, el gasto social del nivel nacional osciló alrededor del 60 por ciento (Gráfico N° 2). La mayor proporción se destinó a la finalidad “previsión social” (entre el 50 y el 55 por ciento del gasto nacional). Por el contrario, el gasto en “asistencia y promoción social” fue mínimo: algo

---

<sup>9</sup> El estudio de Battezzati (2012) muestra el acceso privilegiado de la Tupac Amaru a fondos provenientes del Plan de Emergencia Habitacional del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), que le permitió construir aproximadamente entre novecientos y mil viviendas, el 50% de las construidas en la provincia por ese programa. La organización entabló una relación directa con el PEN, sin participación ni lugar de negociación tanto del gobierno provincial como de los municipios y se convirtió en un puente para el acceso y la distribución de recursos estatales hacia otras organizaciones sociales de la provincia (ídem). La conexión con las redes de asistencia y transferencia de recursos estatales no se circunscribió al MINDES.

más de un 5 por ciento hasta 2010, para luego caer al 4 por ciento.<sup>10</sup> Vale decir, en un contexto de expansión del gasto estatal, la estructura del gasto social se mantuvo relativamente rígida. El Estado nacional es un pagador de jubilaciones y pensiones mayormente de carácter contributivo, si bien es cierto que la composición de la cobertura previsional tiene un elevado número de beneficiarios que accedieron por mecanismos reparatorios como la moratoria, producto de la extensión y permanencia de la informalidad económica y la precarización laboral.

**Gráfico N° 2. Argentina. Nivel nacional. Distribución porcentual del gasto público por finalidad. Período 2004 – 2015.**



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo.

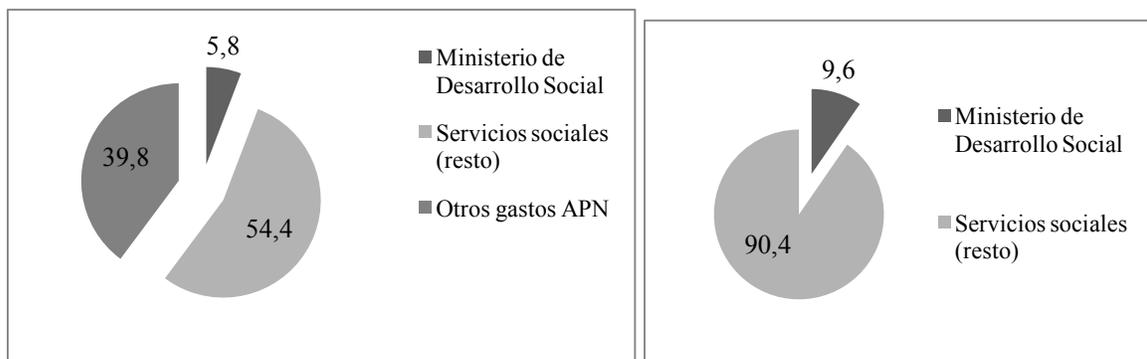
En 2000, el MINDES gastaba aproximadamente 1.200 millones de pesos, que representaban menos del 4% del gasto social nacional (SIEMPRO, 2001). Su presupuesto se incrementó notablemente en el período posterior: en la postcrisis se duplicó (creció a unos 2,2 mil millones de pesos en 2004) trepando a casi 130 mil millones de pesos en 2017. Sin embargo, representaba el 5,8 por ciento del gasto nacional total y el 9,6 por ciento del gasto nacional en servicios sociales en 2015, en un escenario en el cual el 60,2 por ciento del gasto de la APN es considerado “social” (Gráfico N° 3). Vale decir, si bien creció en forma significativa, la participación del MINDES era inferior al 10 por ciento del gasto social nacional en 2015.

Considerando su estructura presupuestaria, las PNC es el programa de mayor relevancia, que forman parte de la finalidad “previsión social”. En 2000 representaba aproximadamente el 70 por ciento del gasto de la jurisdicción (Gamallo, 2003). Esa estructura tuvo variaciones a partir de la crisis: entre 2003 y 2006, se mantuvieron por debajo del 50 por ciento evidenciando una disminución relativa ante el incremento del peso de los programas de “seguridad alimentaria” y las transferencias correspondientes al Plan Familias (Gráfico N° 3). Sin embargo, a partir de 2006 y una vez eliminadas las restricciones que serán comentadas en otra sección, su presupuesto nominal creció

<sup>10</sup> La finalidad “asistencia y promoción social” incluye partidas presupuestarias de varios ministerios.

gradualmente (Tabla N° 1) hasta alcanzar el 76 por ciento del gasto devengado en 2015 (Gráfico N° 4).<sup>11</sup>

**Gráfico N° 3. Argentina. Nivel nacional. Distribución porcentual del presupuesto devengado del Ministerio de Desarrollo Social, respecto de la Administración Pública Nacional y de la finalidad “servicios sociales” (nacional). Ejercicio 2015.**



Fuente: Elaboración propia en base a ASAP sobre la Cuenta de Inversión 2015.

**Tabla N° 1. Argentina. Presupuesto devengado por programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período 2003 a 2015. En pesos corrientes.**

AÑO	MINDES (1)	PNC (2)	PMO (3)	PRIST AT (4)	PNSA (5)	FAMILIAS (6)
2003	1.615.979.430	728.833.804	8.151.258	n/c	330.564.540	265.461.778
2004	2.435.945.163	1.047.279.865	83.661.093	n/c	543.745.698	540.792.166
2005	3.017.953.104	1.330.434.667	107.818.277	n/c	738.318.037	497.706.004
2006	4.034.871.822	2.007.412.433	131.572.092	n/c	742.026.791	639.947.553
2007	6.149.994.963	3.229.164.722	143.172.660	n/c	913.948.561	1.171.091.521
2008	8.684.510.106	4.674.155.457	155.651.943	n/c	1.044.586.128	1.886.329.524
2009	12.356.301.855	6.860.613.960	n/c	1.252.612.617	1.333.975.779	1.784.158.997
2010	18.115.266.654	9.973.916.488	532.097.298	3.782.540.955	1.862.522.900	71.692.898
2011	23.261.337.889	14.963.194.230	563.029.631	3.050.161.512	1.998.576.851	155.035.248
2012	32.806.678.123	23.032.779.735	231.958.047	3.826.678.375	2.012.144.870	200.666.073
2013	42.971.743.359	31.826.902.876	258.034.185	4.157.721.272	1.919.494.622	228.369.783
2014	60.657.784.371	44.411.033.929	312.480.729	6.258.485.219	3.182.820.000	526.037.099
2015	81.901.189.846	62.591.196.133	286.422.615	8.032.327.220	3.237.582.438	431.229.491

Nota: en el ejercicio 2009 el PRIST AT fue ejecutado con imputación al programa 24.6 Asistencia Técnica y Financiera para la Promoción del Empleo Social y el Desarrollo Social (Poder Ciudadano, 2010).

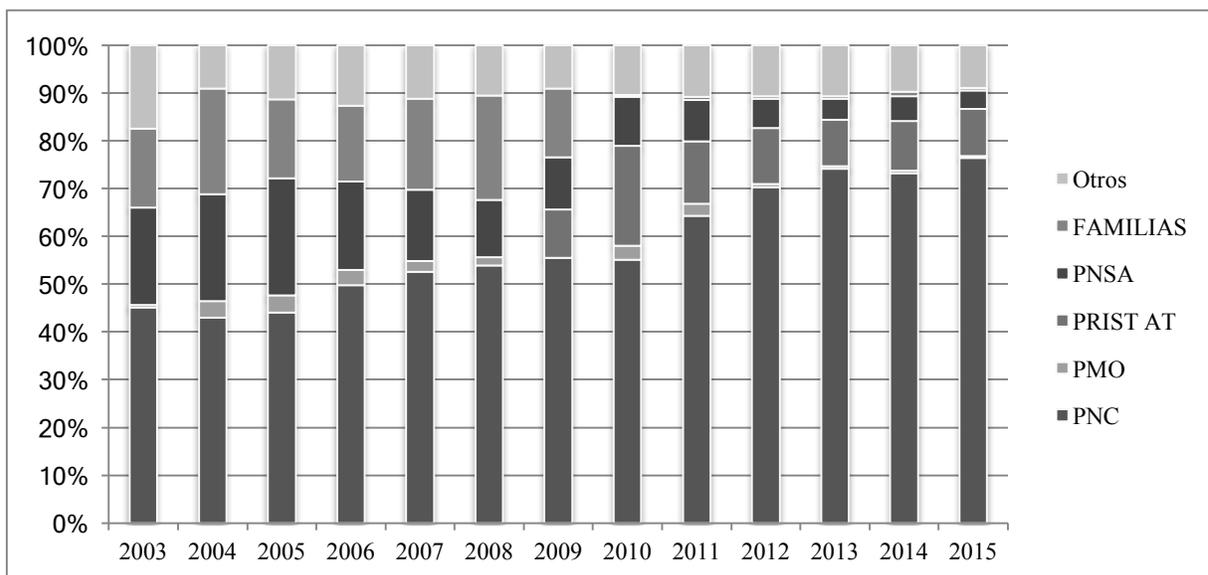
Fuente: MECON. Cuentas de Inversión de cada año.

Los programas de promoción de la economía social cobraron significación en la estructura de gastos a partir del 2009 (Tabla N° 1 y Gráfico N° 4). En 2004, cuando se iniciaron las primeras acciones a través del Plan Manos a la Obra (PMO), afectaba el 3,4 por ciento, para convertirse gradualmente en la principal actividad del MINDES, por supuesto luego de las PNC. En 2009, cuando se inicia el PRIST-AT, contaba prácticamente con un presupuesto similar a “seguridad alimentaria” (10 por

<sup>11</sup> El Decreto N° 698/2017 traslada el presupuesto y la gestión de las PNC a la órbita de la Presidencia de la Nación.

ciento). Con el transcurso de los sucesivos ejercicios, en 2014 prácticamente duplicó el gasto de aquella. Por último, el Plan Familias tuvo relevancia entre 2003 y 2009 con un peso similar y hasta superior a los otros dos mencionados, para luego declinar en forma abrupta con la creación del PRIST AT.

**Gráfico N° 4. Argentina. Distribución porcentual del presupuesto devengado por programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período 2003 a 2015.**



Nota: en el ejercicio 2009 el PRIST AT fue ejecutado con imputación al programa 24.6 Asistencia Técnica y Financiera para la Promoción del Empleo Social y el Desarrollo Social (Poder Ciudadano, 2010).

Fuente: Elaboración propia en base a MECON. Cuentas de inversión de cada año.

### **Las principales intervenciones programáticas (2003-2015)**

Seguidamente se analizan las principales intervenciones del período 2003-2015: las pensiones no contributivas, el Plan Familias, el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y aquellas dos vinculadas con el desarrollo de la economía social: Plan Manos a la Obra y PRIST AT (Argentina Trabaja).

#### **Pensiones No Contributivas (PNC)**

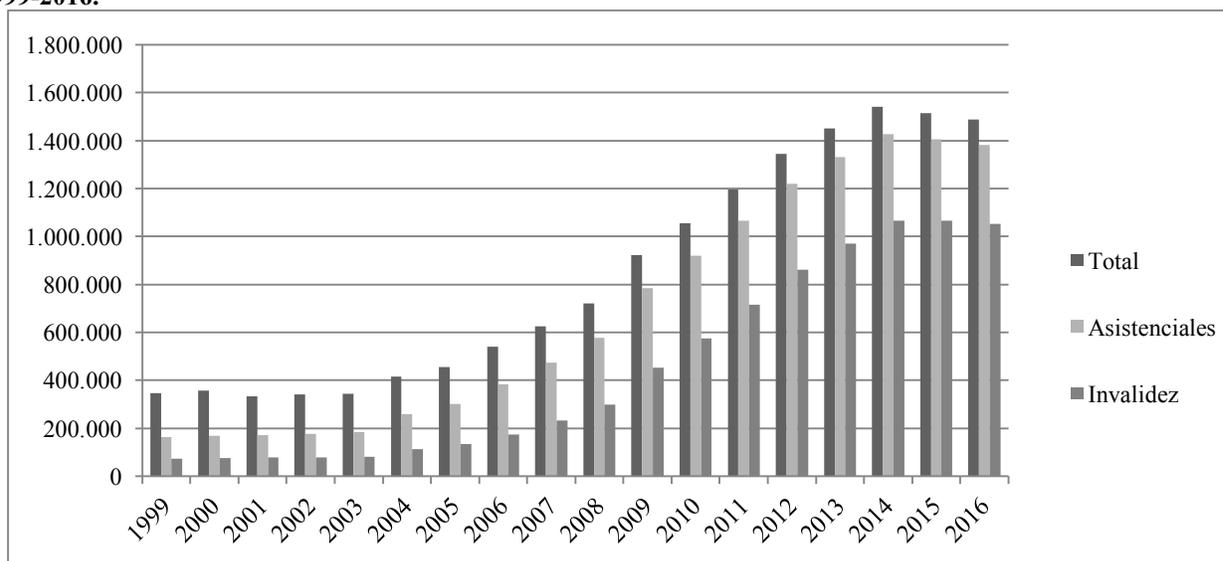
La reforma previsional de 1993 separó a las PNC del entonces denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y actualmente Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). La tramitación y asignación de los beneficios pasó a ser competencia de la CNPA, un organismo desconcentrado creado en 1996, dependiente de la SDS y luego incorporada al MINDES, si bien el pago mensual de las prestaciones es realizado por la ANSES. Afecta aproximadamente al 75 por ciento del presupuesto del MINDES, pero una proporción limitada (algo menos del 10 por ciento) de la finalidad “seguridad social” como categoría presupuestaria del gasto social nacional. Alcanzaron a 62,5 mil millones de pesos en el ejercicio 2015 (Tabla N° 1).

Las PNC son transferencias de dinero de carácter mensual que no requieren cotizaciones previas, se financian con recursos generales y se clasifican en tres grupos: i) las pensiones asistenciales, que alcanza a más del 90 por ciento de los casos, están compuestas a su vez por tres tipos de beneficios:

por invalidez (Ley N° 18.910 y Decreto N° 432/1997), a madres de siete o más hijos nacidos vivos (Ley N° 23.746 y Decreto N° 2360/1990), y a los mayores de 70 años (Ley N°13.478 y Decreto N° 582/2003); ii) las pensiones por leyes especiales, que reconocen un mérito o realizan una reparación, como las otorgadas a ex combatientes de la Guerra de Malvinas (las más numerosas), ex presos políticos, premios olímpicos, ex presidentes, etc.; y iii) las pensiones graciabiles otorgadas por los miembros del Poder Legislativo Nacional. Además de la prestación monetaria, sus beneficiarios y grupos familiares cuentan con un seguro de salud (históricamente llamado Programa Federal de Salud y actualmente denominado Incluir Salud, mejor conocido como PROFE, cuyo presupuesto figura en el Ministerio de Salud).

Las PNC asistenciales utilizan test de recursos para establecer que los postulantes no cuentan con otra forma de sostén personal y familiar (Arcidiácono, 2015), si bien la reglamentación no establece pautas claras que determinen en qué casos los recursos del peticionante o sus parientes obligados a prestar asistencia alimentaria permiten la subsistencia del grupo familiar (CELS, 2004). Un punto controversial son los requisitos para el acceso a los beneficios de los extranjeros residentes: 15 años en las pensiones para madres de 7 hijos o más, 20 años en el caso de invalidez y 40 años para las pensiones por vejez; la Corte Suprema de Justicia de la Nación se pronunció sobre la inconstitucionalidad de la última cláusula (Arcidiácono, 2015).

**Gráfico N° 5. Argentina. Evolución de beneficios por prestaciones de Pensiones No Contributivas (casos). Período 1999-2016.**



Nota: información correspondiente al mes de diciembre con excepción de 2016 (junio).

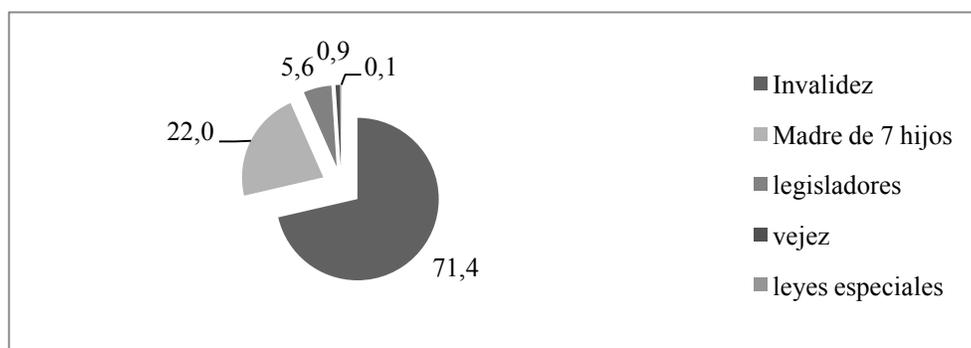
Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de la Seguridad Social de la Nación (2° Trimestre de 2016).

Entre 1998 y 2003 el otorgamiento de nuevos beneficios quedó supeditado a una baja equiparable (ídem). En ese lapso la asignación de pensiones se estancó mostrando una distribución relativa similar entre las asistenciales y las de los otros dos grupos (Gráfico N° 5). En 2003 se modificaron los requisitos de acceso (Decreto N° 582/03) y se eliminaron restricciones presupuestarias para su otorgamiento (Decreto N° 583/03) posibilitando la expansión de la cobertura: se realizaron

campañas de difusión y operativos de campo en zonas de alta vulnerabilidad social; se abrieron nuevos Centros de Atención Personalizada; se avanzó en la modernización de los sistemas informáticos; se suscribieron convenios de colaboración con municipios; y se desarrollaron tareas conjuntas con ANSES, entre otras acciones (Betranou et al, 2011). De tal modo, a partir de 2004 aumentaron sostenidamente y casi que quintuplicaron su alcance llegando a cerca de 1,5 millones de beneficiarios a fines de 2014 para luego iniciar un paulatino pero leve descenso (Gráfico N° 5). En consecuencia, las PNC asistenciales adquirieron un peso decisivo y, dentro de ellas, las por invalidez.

Las PNC asistenciales por invalidez constituyen más del 70 por ciento de los beneficios otorgados a diciembre de 2015 (Gráfico N° 6) y superaron el millón de beneficiarios desde 2014. No debe sorprender el peso relativo de las PNC a madres de siete y más hijos (22 por ciento) dado su carácter vitalicio (a diferencia de la AUH que se interrumpe al cumplimiento de los dieciocho años del beneficiario), y la asociación con el seguro de salud (PROFE). En cambio, la nula incidencia de las PNC por vejez puede deberse a las acciones implementadas por la ANSES con el fin de aumentar la cobertura del régimen contributivo y cuyos haberes más que duplican los del régimen no contributivo.<sup>12</sup>

**Gráfico N° 6. Argentina. Distribución porcentual de Pensiones No Contributivas (casos). Diciembre de 2015.**



Nota: Leyes especiales incluye ex presidente y vicepresidente, premios Nobel, premios olímpicos, pionero antártico, 1° conscripción, prelados, obispos y familiares de desaparecidos. No incluye ex combatientes de la Guerra de Malvinas ni ex presos políticos.

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de la Seguridad Social, ANSES, 2° Semestre de 2015.

De acuerdo con estimaciones propias (Tabla N° 2), el 2,4 por ciento de la población recibe una PNC por invalidez, y en cuatro provincias (Santiago del Estero, Formosa, Chaco y Misiones) superan al 6 por ciento de su población. La distribución de los beneficios no guarda relación con la distribución de la población por jurisdicción: trece provincias concentran el 54,7 por ciento de los beneficios mientras que en conjunto alcanzan al 27,5 por ciento de la población.

Los montos de las prestaciones no son uniformes (Tabla N° 3). Dentro de las asistenciales, la prestación para madres de 7 o más hijos tiene un monto que representa un 40 por ciento superior al nivel de la prestación por vejez e invalidez, que tienen un valor similar y constituyen el valor inferior de todo el sistema. Los beneficios de las PNC por leyes especiales a su vez son superiores a las asistenciales. El monto de la prestación a ex Combatientes de la Guerra de Malvinas y ex presos

<sup>12</sup> En Gamallo (2015b) se problematizan las principales acciones de la llamada “contra-reforma previsional”.

políticos (incluidos en la Tabla N° 3), son aun más generosas. Por último, el haber medio de las PNC representa casi un 60 por ciento del valor correspondiente al régimen contributivo (Tabla N° 3) e inclusive por debajo del monto de la prestación equivalente al haber mínimo de ese régimen.

Los estudios sobre las PNC estuvieron asociados a la dinámica del SIJP, sobre el cual existe una enorme producción bibliográfica. Respecto del MINDES, cinco comentarios respecto de la gestión de las PNC:

- integró la estrategia de promoción de políticas de transferencia de ingresos de diverso tipo a las familias de menores recursos (moratoria previsional, AUH, PROGRESAR, entre otras y previamente PJYJHD y Plan Familias) y que en el caso particular de las PNC alcanzaron un número nada despreciable de casi 1,5 millón de beneficiarios, de los cuales un millón correspondieron a beneficios por invalidez;
- constituyó la principal afectación y rigidez presupuestaria, pues se destinaban más del 70 por ciento de los recursos y una vez otorgados los beneficios solamente resta pagarlos cada mes sin mayor margen de discrecionalidad en su uso;
- permitió una actividad performativa de las autoridades manifestada en el acto público de dar y recibir, una de las formas de “ganar proximidad” y “salvar distancias” en el trabajo de asistencia social y de personificar la presencia de la autoridad estatal en el territorio;<sup>13</sup>
- formó parte de una dinámica de intervención propuesta para situaciones de excepcionalidad las cuales, dada la crisis de la “condición salarial”, cobraron una magnitud extraordinaria y abonaron la idea de la “brecha de bienestar” entre acciones contributivas y no contributivas de la política social (Gamallo, 2015b);
- se advirtió la utilización extensiva de un instrumento de intervención heredado sin propiciar un proceso de reforma frente a la nueva situación.

**Tabla N° 2. Argentina. Distribución de Pensiones No Contributivas por invalidez (casos) según provincia y población. Junio de 2016.**

Provincia	PNC (1)	PNC acumulado (2)	Población (3)	Población acumulado (4)	% (1/3)	% acumulado (2)	% acumulado (4)
Santiago del Estero	75856	75856	938109	938109	8,1	7,2	2,2
Formosa	43359	119215	584614	1522723	7,4	11,3	3,5
Chaco	83613	202828	1155723	2678446	7,2	19,3	6,1
Misiones	72323	275151	1204182	3882628	6,0	26,2	8,9
Corrientes	54593	329744	1080655	4963283	5,1	31,3	11,4
La Rioja	15886	345630	372879	5336162	4,3	32,9	12,2
Catamarca	16247	361877	400678	5736840	4,1	34,4	13,2
Tucumán	63352	425229	1613476	7350316	3,9	40,4	16,9
Salta	50535	475764	1351878	8702194	3,7	45,2	20,0
San Luis	17932	493696	482796	9184990	3,7	46,9	21,1
San Juan	23590	517286	747488	9932478	3,2	49,2	22,8
Jujuy	21880	539166	736542	10669020	3,0	51,2	24,5
Entre Ríos	36221	575387	1334489	12003509	2,7	54,7	27,5
Resto	476747	476747	31586859	31586859	1,5	45,3	72,5
Total	1052134	1052134	43590368	43590368	2,4	100,0	100,0

<sup>13</sup> El estudio etnográfico de Perelmiter (2016) sobre el MINDES desarrolla esas ideas en profundidad.

Nota: PNC a junio de 2016. Población estimada a junio de 2016 de acuerdo a proyecciones de población del INDEC.  
Fuente: Elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de la Seguridad Social de la Nación (2º Trimestre de 2016) y proyecciones provinciales de población (INDEC, 2013).

**Tabla N° 3. Haber medio (en pesos) y cantidad de beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino según tipo de beneficio. Diciembre de 2015.**

Régimen	#	Haber medio (en pesos)
Régimen previsional público	6.617.587	5.810,3
Pensiones No Contributivas (total)	1.492.228	3.398,5
Pensiones No Contributivas ex Combatientes de Malvinas	22.593	12.920,1
Pensiones No Contributivas ex Presos Políticos	2.780	9.518,1
Pensiones No Contributivas - Leyes especiales (*)	1.681	7.794,9
Pensiones No Contributivas Asistenciales por Madre de 7 hijos	328.307	4.336,5
Pensiones No Contributivas - Legisladores	83.182	3.986,4
Pensiones No Contributivas Asistenciales por Invalidez	1.065.250	3.060,6
Pensiones No Contributivas Asistenciales por Vejez	13.808	3.030,1

Nota: (\*) incluye ex presidente y vicepresidente, premios Nobel, premios olímpicos, pionero antártico, 1º conscripción, preladados, obispos y familiares de desaparecidos. No incluye ex combatientes de la Guerra de Malvinas ni ex presos políticos.

Fuente: Informe de la Seguridad Social de ANSES, 2º Semestre de 2015.

### **El Plan Familias para la Inclusión Social (Plan Familias)**

A partir de 2006, el MINDES dio inicio a su programa de transferencia condicionada de ingresos: el Plan Familias por la Inclusión Social (Plan Familias), mediante la reformulación de un programa existente (Plan de Atención a Grupos Vulnerables). Tuvo relevancia presupuestaria hasta la puesta en marcha de la AUH en 2009.<sup>14</sup>

En 2004 el MTEySS y el MINDES presentaron una propuesta orientada a reordenar a los casi dos millones de receptores del PJYJHD, dando lugar al uso de clasificaciones tales como “empleables”, “inempleables” y “vulnerables sociales”. Se identificaron cuatro grupos: i) un 18 por ciento eran personas jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral; ii) un 20 por ciento eran personas adultas jóvenes, con nivel educativo medio-bajo, y sin calificación laboral; iii) un 30 por ciento eran personas de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo, y sin calificación laboral. Para las personas agrupadas en esos tres, identificadas con mayores posibilidades de insertarse en el mercado laboral, el MTESS implementó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), con un diseño tradicional, acotado en el tiempo, complementado con actividades que facilitasen la inserción laboral.<sup>15</sup>

El cuarto grupo, que alcanzaba a casi el 35 por ciento, eran en su mayoría mujeres, en edades centrales y con hijos a cargo, consideradas como “inactivas”, con pocas o nulas posibilidades de inserción laboral dada la tensión de difícil resolución entre “cuidado y trabajo”. Fueron clasificadas como “inempleables” o “vulnerables sociales” y para ellas se promovió el progresivo traspaso al Plan Familias. Favoreció ese tránsito la ausencia de actualización del subsidio del PJYJHD y la fijación de un monto superior para el nuevo programa. El Plan Familias afirmó el rol de la “mujer

<sup>14</sup> Esta sección se basa en: Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi (2010).

<sup>15</sup> Para más detalle sobre el seguro, cfr. Messina (2017).

vulnerable” y desalentó su incorporación al mercado laboral, potenciando su papel reproductivo bajo el supuesto que el cuidado de las personas dependientes es una responsabilidad femenina.

El Plan Familias llegó a contar con 504 mil familias destinatarias (un 92 por ciento de mujeres como titulares del beneficio involucrando a unos 1,766 millón de niños y niñas). Percibieron una prestación monetaria variable según la cantidad de menores a cargo o personas discapacitadas, cuyo monto básico era de 155 pesos mensuales con un menor a cargo y hasta 305 pesos mensuales con seis menores a cargo. Si superaban esa cantidad podían pasar a recibir una PNC para madres de siete o más hijos (que entonces alcanzaba los 390 pesos). Sustituyó la “contraprestación laboral” exigida a los beneficiarios del PJyJH por la “condicionalidad educativa y sanitaria” de los menores de edad, que sería también establecida en su momento para la percepción de la AUH. Contaba con financiamiento del Tesoro Nacional y apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) alcanzando a 22 provincias y a más de 350 municipios.

Respecto de los beneficiarios del PJYJHD, casi un 40 por ciento migró al Plan Familias, un 12 por ciento fue dado de baja por incumplimiento de requisitos (que en muchos casos fue la mayoría de edad de los hijos); y un 7 por ciento se adhirió al SCyE. Apenas un tercio se incorporó a un empleo registrado. Vale decir, la disminución en la cobertura del PJyJHD fue una combinación de la inserción ocupacional de los receptores y de la migración hacia otros programas sociales.

Con el lanzamiento de la AUH en octubre de 2009, los receptores del Plan Familias fueron incorporados al nuevo beneficio de la seguridad social no contributivo inaugurando una etapa en el sistema de transferencias de ingresos a las familias con hijos.

### **Seguridad alimentaria**

La “seguridad alimentaria” es un concepto surgido en los años setenta con énfasis en la producción y disponibilidad de los alimentos y evolucionó hasta su presente concepción como un derecho humano fundamental (Carrasco y Pautassi, 2015). El derecho a una alimentación saludable integra la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 de Naciones Unidas. Argentina es un país excedentario en la producción de alimentos que convive con la incapacidad de muchos hogares en acceder a una adecuada alimentación. Sobre esa evidencia, el Estado desarrolló políticas de accesibilidad a los alimentos. Específicamente, el MINDES desplegó el componente asistencial de la política alimentaria en tanto que otras intervenciones estatales se ocuparon de aquellos vinculados con la producción, la oferta y los precios de los alimentos y con la calidad de la nutrición. Vale decir, carece de la responsabilidad exclusiva sobre la cuestión alimentaria.<sup>16</sup>

Desde la década de los ochenta los programas alimentarios nacionales mantuvieron dos modelos de suministro: el reparto de cajas de alimentos y los comedores.<sup>17</sup> A pesar de unificaciones y cambios de denominación, se caracterizaron por la discrecionalidad en la distribución de las prestaciones y su deficiencia nutricional (Arcidiácono, 2012). En 1984 el gobierno del presidente Alfonsín puso en

---

<sup>16</sup> En el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación se creó el programa Argentina Saludable para promover un cambio en el régimen alimentario de la población adoptando los lineamientos internacionales en la materia; en ese marco, publicó la Guías Alimentarias para la Población Argentina. Otras intervenciones a considerar son el Programa Nacional de Precios Cuidados implementado a partir de 2014 por la Secretaría de Comercio y el reintegro del impuesto al valor agregado (IVA) de los alimentos de la canasta básica (en vigor en junio de 2016 con la promulgación de la Ley 27.253). Deben también considerarse distintos programas del Ministerio de Agroindustria.

<sup>17</sup> Para el desarrollo de los programas alimentarios en Argentina, cfr Abeyá Giraldo (2016), Arcidiácono (2012), Britos et al (2003).

marcha el Plan Alimentario Nacional (PAN), un programa masivo con carácter transitorio para paliar la situación social heredada. Unos años después, los programas alimentarios se transformaron en un componente permanente de la política asistencial. El reconocimiento de la nutrición como un problema que amerita un enfoque integral siguió constituyendo una deuda pendiente.

Durante la administración Menem, la SDS ejecutaba tres programas alimentarios: el Programa de Asistencia Nutricional Infantil (PRANI), dirigido a la población de 2 a 5 años; la Ayuda Solidaria a Mayores (ASOMA) dirigido a los mayores de 60 años sin cobertura social; ambos programas entregaban cajas con alimentos y otras prestaciones complementarias. El “Prohuerta”, estaba dirigido a la producción de alimentos para autoconsumo mediante la entrega de semillas para la formación de huertas familiares y comunitarias. Paralelamente existían otros programas nacionales: el Probienestar del PAMI, destinado a los adultos mayores, y dos fondos que se coparticipaban a las provincias bajo la forma de transferencias directas (POSOCO y PROSONU). La distribución territorial de las prestaciones alimentarias se basaba en criterios poco transparentes; en provincias donde gobernaba la oposición se implementaban a través de organizaciones de la sociedad civil o de gobiernos municipales oficialistas, por fuera de los canales institucionales (Gamallo, 2003).

A partir de 1999, las nuevas autoridades unificaron las intervenciones alimentarias en un programa denominado Unidos, que fusionó al PRANI y al ASOMA, integró las prestaciones del “Prohuerta” y se orientó a la atención del hogar como población destinataria. A su vez, pretendió monitorear la utilización de los fondos POSOCO y PROSONU por parte de los gobiernos provinciales mediante el Sistema Alimentario Federal (decreto 547/2000). Los programas alimentarios fueron un foco de conflicto tanto con los gobiernos provinciales como con las organizaciones populares en un clima de creciente beligerancia social (ídem).

Como consecuencia de la crisis de 2001 se incrementó la población con insuficiencia alimentaria o riesgo nutricional debido al concurrente aumento de los precios y deterioro de los ingresos. En 2002 el gobierno del presidente Duhalde declaró la emergencia alimentaria (Programas de Emergencia Alimentaria –PEA y Fondo Participativo de Inversión - FOPAR). El FOPAR, un fondo social puesto en marcha por la SDS a mediados de los noventa orientado a la producción de infraestructura comunitaria, se reconvirtió hacia la modalidad de comedores comunitarios.<sup>18</sup>

A fines de 2002 la Ley N° 25.724 creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA).<sup>19</sup> Planteaba el deber indelegable del Estado para garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía pero focalizó la cobertura en niños de hasta 14 años, embarazadas, discapacitados y adultos mayores desde los 70 años, en situación de pobreza. A diferencia del carácter transitorio del PAN, el PNSA surgía en un contexto de “emergencia” sin que esa situación fuera condición de su permanencia (Perelmiter, 2016).

La PNSA dispuso la unificación y coordinación de todos los programas alimentarios vigentes financiados con fondos nacionales e incluyó los siguientes componentes: “Familias y Nutrición”

---

<sup>18</sup> La descripción del PNSA se basa en Arcidiácono y Carrasco (2012), y Carrasco y Pautassi (2015).

<sup>19</sup> En septiembre de 2002 se inició la campaña “El Hambre más Urgente” impulsada por tres medios de comunicación (diario La Nación, el programa radial “La Cornisa” y los canales de aire y cable de América 2) y cuatro organizaciones de la sociedad civil (Grupo Sophia, Fundación Poder Ciudadano, Grupo Vox Populi y Red Solidaria). Utilizando el mecanismo constitucional de la “iniciativa popular”, el proyecto recolectó 1,2 millones de firmas aproximadamente que derivó en la sanción de la mencionada ley (Arcidiácono, 2012).

(fortalecimiento a las familias en la función de sostén y crianza, alimentación y nutrición, y cuidado de la salud de sus hijos); “Abordaje Comunitario” (desarrollo de organizaciones comunitarias que brindan servicios alimentarios); Pro-Huerta (autoproducción de alimentos frescos para el consumo personal, familiar, comunitario e institucional); y “Educación Alimentaria y Nutricional” (capacitación de técnicos y destinatarios con el objetivo de convertir los conocimientos en hábitos de alimentación saludable).

El gobierno nacional aportó fondos a las provincias que suscribieran convenios mientras que éstas establecieron la modalidad de ejecución según el tipo de prestación implementada. Los recursos se asignaron de acuerdo al siguiente índice: el 55% por coparticipación federal, el 35% por la línea de indigencia y el 10% por mortalidad infantil. Al igual que en los programas previos, predominó la asistencia alimentaria directa. En 2007 se incorporó la distribución de vales y tarjetas bancarias para fines alimentarios en reemplazo de los bolsones con el propósito de promover la comensalidad familiar, fortalecer la economía local y bajar el gasto operativo.

El PNSA recibió un importante apoyo presupuestario: en 2004 alcanzaba algo más de 540 millones de pesos de gasto devengado mientras que en 2015 llegó a casi quintuplicar esa cifra (3 mil millones de pesos corrientes) (Tabla N° 1). En términos de cobertura, considerando el ejercicio 2015, alcanzó a 4,2 millones de personas asistidas con ayuda alimentaria, remitió 11,9 millones de ayudas alimentarias y 1,4 millones de módulos alimentarios, asistió a 11,8 mil comedores escolares y casi 1,3 mil comedores comunitarios, y a 8,4 mil huertas escolares, 3,5 mil huertas comunitarias y a 851 mil huertas familiares (Cuenta de Inversión, 2015).

Las críticas más relevantes manifestaron que el valor nutricional de las prestaciones no era suficiente y que los aportes monetarios tampoco aseguraban una efectiva contribución para reducir la inseguridad alimentaria; se destacó la falta de regularidad en las entregas de las prestaciones, la existencia de retrasos en la ejecución de los convenios con las jurisdicciones, y un bajo nivel de ejecución de los recursos disponibles. Se remarcó la falta de criterios objetivos en la selección de los titulares de las prestaciones, quedando personas excluidas sin justificación. También se señaló la ausencia de padrones de beneficiarios con información consistente.<sup>20</sup>

En apretada síntesis, si bien hubo un incremento presupuestario importante a partir del PNSA, que marcó una diferencia sustantiva con los programas antecesores, las prestaciones no resultaron suficientes y la mayoría de los recursos de la inversión prevista continuaron destinándose a dos modalidades de intervención: distribución de cajas o módulos alimentarios (incluyendo tickets, bonos y tarjetas destinadas a alimentos) y sostenimiento de comedores comunitarios y escolares. El PNSA se asentó en el esquema heredado de la administración anterior pergeñado durante la crisis (Perelmiter, 2016).

### **Economía social y cooperativismo de trabajo bajo programas**

La innovación de la administración de Alicia Kirchner fue el fomento a la economía social y al cooperativismo de trabajo, con el fin de generar condiciones de auto empleo, inicialmente en 2003 con el Plan Manos a la Obra (PMO) y en forma agresiva a partir de 2009 con el Programa Ingreso

---

<sup>20</sup> Existen más de 100 informes sobre el PNSA entre 2004 y 2011, los cuales pueden consultarse en el sitio web de la Sindicatura General de la Nación –SIGEN ([www.sigen.gov.ar](http://www.sigen.gov.ar)). También se disponen de informes de la Auditoría General de la Nación –AGN ([www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)).

Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT). Ambos programas tuvieron características novedosas, se ejecutaron en forma descentralizada involucrando a múltiples actores, se basaron en una normativa cambiante y lábil, y carecieron de sistemas de información a disposición del público dificultando su descripción y evaluación.

### ***Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO)***

En agosto de 2003 se anunció el PMO con el propósito de financiar siete mil proyectos productivos y darles ocupación al 20 por ciento de los beneficiarios del PJyJHD.<sup>21</sup> Su objetivo era lograr un desarrollo social y económicamente sustentable que permitiera generar empleo y mejorar la calidad de vida de las personas en situación de vulnerabilidad económica y social utilizando los recursos instalados en la propia comunidad (MINDES, 2006). Otorgaba subsidios y créditos para el fortalecimiento institucional y la capacitación de emprendimientos productivos unipersonales, familiares y asociativos en el marco de proyectos agropecuarios, pesqueros, agroindustriales, de insumos para la industria, producción de bienes vinculados a la construcción y al mantenimiento edilicio, de servicios rurales, agropecuarios, de comercio (Arcidiácono, 2012). Se previó una contraprestación simbólica, de difícil implementación, de devolución no monetaria como la donación de un equivalente al 20 por ciento de lo recibido en productos o servicios a lo largo del año (Ciolli, 2015). Se ofreció como una alternativa de autoempleo para la generación de ingresos en un contexto de desempleo elevado.<sup>22</sup>

Los proyectos eran elaborados por los potenciales destinatarios y debían presentarse a través de un municipio o de una OSC, previo aval del Consejo Consultivo Local en relación a la estrategia de desarrollo local. Las OSC tenían una participación decisiva para el asesoramiento técnico, contable y presupuestario que permitieron tanto la elaboración como la ejecución de los proyectos, y recibían un financiamiento adicional para ese apoyo. Los montos solicitados y su forma de devolución se definían según cada caso. Una vez aprobado, los recursos se transferían a la organización intermediaria para su ejecución, vale decir, el dinero no llegaba directamente a las unidades productivas. El 83 por ciento del financiamiento se otorgó en forma de subsidios canalizados mayoritariamente por las OSC; en promedio, cada emprendimiento recibió alrededor de seis mil pesos (Arcidiácono, 2012).

En ámbitos académicos se distinguía entre la economía social tradicional y la nueva economía social, que identificaba experiencias asociativas surgidas como respuesta a la crisis, nucleadas en las organizaciones populares protagonistas de las acciones de protesta, reconociendo la innovación del marco conceptual que postulaba la inclusión de categorías como el “desarrollo local” y la “economía social” (Arcidiácono, 2012; Ciolli 2015, Perelmiter, 2016; entre otros).<sup>23</sup> El PMO formó parte de la estrategia de conversión de la “protesta reivindicativa” en “propuesta productiva” (Perelmiter,

---

<sup>21</sup> [https://www.clarin.com/politica/gobierno-lanzo-plan-manos-obra-desocupados\\_0\\_S18mbqxeCYI.html](https://www.clarin.com/politica/gobierno-lanzo-plan-manos-obra-desocupados_0_S18mbqxeCYI.html) y <http://www.lanacion.com.ar/518609-el-gobierno-lanzo-el-plan-manos-a-la-obra>, consultados el 11 de julio de 2017.

<sup>22</sup> Daniel Arroyo, virtual “vice ministro” de la cartera, fue el autor intelectual del PMO y gravitante durante los primeros años de la gestión de Alicia Kirchner.

<sup>23</sup> La economía social refiere al asociativismo en las formas de trabajo y en la distribución de excedentes; el desarrollo local pone el acento en el aprovechamiento del potencial de un territorio, lo cual puede realizarse a través de empresas tradicionales, pequeñas o medianas, o de empresas sociales. La economía social es una herramienta válida en el marco de una estrategia desarrollo de un territorio (Alschuler y Casalis, 2006).

2016). De todos modos, como se mostró en la Tabla N° 1 y en el Gráfico N° 4, el “giro productivo” fue poco significativo en términos presupuestarios hasta el lanzamiento del PRIST-AT.

La nueva orientación promovió el desarrollo de instrumentos jurídicos relevantes, tales como el “monotributo social” (ley N° 25.865) y el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social” (REDLES) en 2004, la ley de Microcrédito (Ley 26.117 y Decreto 1305/06) y la Comisión Nacional de Microcrédito (CONAMI) en 2006, y la “marca colectiva” en 2008 (Ley 26.355 y Decreto 1384/08).<sup>24</sup>

En cuanto al perfil de los referentes de los emprendimientos, se distribuyeron en forma equitativa entre varones y mujeres, la edad promedio era 43 años, el 60% no llegó a completar el nivel secundario, el 44% ya contaba con un empleo fijo o temporario y el 19% se mantenía con changas o no conseguía empleo (SIEMPRO, 2007). Vale decir, se incorporaron al PMO mayoritariamente trabajadores de bajos ingresos y no desocupados, si bien el ingreso reunido por los emprendedores no era suficiente para subsistir (Arcidiácono, 2012). A partir del 2006 comenzó a focalizarse en los sectores medios pauperizados, que contaban con una experiencia empresarial o comercial previa renovando la clasificación entre aquellos “empleables”, con capacidades para crear sus propias condiciones de autoempleo y aquellos sectores “inempleables”, incapaces de sostener un proyecto productivo, y sobre esa población se desplegó el PRIST-AT a partir de agosto de 2009 (Logiudice, Bressano y Borghini, 2011).

Los emprendimientos más exitosos se orientaron a la elaboración de productos alimenticios, construcción, reparación de vehículos y carpintería, y las unidades productivas más prósperas tenían un perfil verticalista contradiciendo los principios de autogestión promovidos (Arcidiácono, 2012). Los emprendimientos con mayores dificultades se agruparon en actividades primarias realizadas a pequeña escala; la cantidad de trabajadores por emprendimiento fluctuó entre 5 y 10, y en una gran proporción con menos de 5 develando la baja capacidad de absorción de mano de obra (ídem).

Durante el período estudiado, los resultados físicos se muestran con distintas unidades de medida y se presentan actividades que desaparecen en ejercicios posteriores, dificultando su descripción. Además, el seguimiento de la actividad de las unidades productivas se realizaba durante el primer año desde la aplicación de los fondos. Aclarado ello, la Tabla N° 4 sintetiza algunos resultados. En relación al acompañamiento financiero, se observa que en promedio se constituyeron 448 fondos anuales para microcréditos; si bien no se dispone de información en todos los años, en 2007 y 2008

---

<sup>24</sup> El primero es una categoría tributaria que reconoce la realización de una única actividad económica en forma individual, en grupos de hasta tres integrantes y por cooperativas de trabajo (y sus asociados) de la población en situación de vulnerabilidad social. Se paga un monto fijo mensual, se pueden emitir facturas, acceder a una obra social, ingresar al sistema previsional y ser proveedores del Estado por compra directa. La diferencia con el monotributo corriente es que sólo se abona la mitad del valor de la obra social en forma mensual. El componente impositivo y el aporte jubilatorio están subsidiados. La ley N° 25.865 creó un nuevo sujeto económico: el efector de desarrollo local y economía social, incorporado al mencionado registro, para facilitar la inserción en la economía formal a aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que se encontraran realizando una única actividad productiva. Por último, la “marca colectiva” constituyó una herramienta para la identificación y la comercialización de los productos de los emprendimientos de economía social inscriptos en el REDLES; creó un logo denominado “signo distintivo común” bajo la titularidad del MINDES, utilizado en los envases de los productos realizados por emprendimientos financiados por el PMO, y se estableció la realización de acuerdos con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con el fin de apoyar a los emprendimientos en iniciativas de calidad de procesos y productos y en las condiciones sociolaborales (Ciolli, 2015).

financiaron alrededor de 28 mil emprendimientos. Esas líneas de intervención se desarrollaron en todas las provincias, aunque se destaca la concentración en Buenos Aires, Chaco, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires y Santa Fe. Por su parte, en promedio se otorgaron 2.560 subsidios anuales a emprendimientos productivos, distribuidos entre 19 y 23 provincias concentrándose principalmente en Buenos Aires, CABA, Santa Fe, Misiones y Chaco, Tucumán, Salta y Mendoza. Los datos muestran la reducida envergadura del programa.

**Tabla N° 4: Argentina. Evolución de microcréditos y subsidios del Plan de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período 2003- 2015.**

Año	Microcréditos		Subsidios
	Fondos constituidos/ampliados	Asistencia financiera (emprendimientos)	Emprendimientos
2003	s/d	s/d	S/d
2004	117	213	5335
2005	46	s/d	2560
2006	76	s/d	3726
2007	494	28474	2403
2008	370	27654	8869
2009	53	s/d	2753
2010	304	s/d	660
2011	516	s/d	560
2012	874	s/d	1208
2013	943	s/d	941
2014	959	s/d	1129
2015	626	s/d	574
Promedio	448	n/c	2560

Nota: En 2004 en el marco de los Fondos Solidarios para el Desarrollo (Redes) se entregaron 214 subsidios. También se acompañó a través de otras prestaciones: 299 Planes Integrales de Desarrollo Territoriales (PIT) y se financio a 3833 convenios especiales (proyectos productivos de menores montos que no son alcanzadas por las otras modalidades). Se realizaron entre 634 y 1200 capacitaciones en microcrédito entre 2009 y 2015.

Fuentes: MECON, Cuentas de inversión correspondientes a cada año.

En líneas generales, se advirtieron las siguientes dificultades: comercialización del producto con fuerte tendencia al mercado informal (venta ambulante, ferias o por pedido), desacuerdos entre los emprendedores, insuficiente equipamiento o insumos y con el espacio físico en el que producían, entre otros; pocos emprendimientos vendían sus productos a empresas privadas porque no emitían facturas (desconociendo al Registro Nacional de Efectores y al monotributo social) y por el bajo volumen de la producción; otra dificultad fueron los tiempos de adjudicación de las líneas de financiamiento, percibidos por las OSC como el aspecto más problemático (Arcidiácono, 2012).<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Al poco tiempo de su puesta en marcha, Arroyo (2004) sistematizó los problemas del PMO: gran distancia entre la metodología y la práctica concreta de la gente; dificultad para que los emprendimientos logren canales de comercialización sustentables; dificultades para promover desarrollo en los grandes centros urbanos; dificultad para detectar tramas productivas; problemas operativos en el MINDES; riesgo de generar mano de obra barata para las grandes empresas, que tercerizan parte de la producción en emprendimientos formados y capacitados por el PMO;

Según Arcidiácono (2012) el planteo de un esquema de desarrollo económico y social en combinación con una política de asistencia focalizada explica las limitadas posibilidades de articulación con otros sectores de la economía formal y sus dificultades para sostenerse cuando los apoyos oficiales fueron interrumpidos. Según la autora el desarrollo local no pudo plasmarse porque la actividad de los emprendimientos fue decidida en función del conocimiento del oficio por parte de los trabajadores independientemente de su condición estratégica para la zona. Además, la incorporación de las OSC en la ejecución les atribuyó funciones y responsabilidades en tanto administradoras de los fondos otorgados, desconociendo la escasa competencia de muchas de ellas para realizar las tareas delegadas (ídem).

El PMO vinculó la intervención social al éxito empresarial extrapolando criterios de mercado a objetivos de la política social (Logiudice, Bressano y Borghini, 2011). Sus modestos resultados pueden asociarse a un enfoque minimalista de la economía social y a la inadecuación de las herramientas y lógicas de gestión implementadas que erosionaron el valor político de los conceptos y su posición al interior del MINDES, en donde tenían vigencia dispositivos asistenciales tradicionales. Ciolli (2015) entiende que su mayor logro fue la legitimidad conceptual adquirida por el enfoque de la economía social para la redefinición de las políticas sociales en clave productiva. De tal modo, el PRIST-AT se articuló sobre esos lineamientos.

### ***Ingreso Social con Trabajo- “Argentina Trabaja” – PRIST AT***

En agosto de 2009 el PRIST-AT inauguró el “boom del cooperativismo de trabajo bajo programas” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). La innovación respecto del PMO fue la incorporación de esa figura en el marco de una estrategia de generación de oportunidades socio-ocupacionales mediante el financiamiento directo de cooperativas de trabajo. La envergadura del fenómeno se advierte en el exponencial aumento de ese tipo de cooperativas: de unas mil en 2003 hasta llegar a casi 20 mil en 2015 en el marco de once programas sociales de distintos ministerios, de las cuales el 41 por ciento se crearon a través del PRIST-AT (INAES, 2016). Desde su puesta en marcha, se ubicó como el segundo programa de mayor gasto en la estructura presupuestaria del MINDES (Gráfico N° 4).

Tres factores permiten entender su lanzamiento (y también de la AUH en octubre de ese año): primero, el debate sobre la pobreza se reinstaló en la agenda pública luego del período de crecimiento económico y aumento del empleo. Segundo, la necesidad del gobierno nacional de recuperarse de las elecciones de medio término de 2009, con casi un millón de votos perdidos por el oficialismo en la Provincia de Buenos Aires respecto de la elección previa. Finalmente, el PJYJHD y el Plan Familias no incorporaban nuevos beneficiarios y los montos de las prestaciones no fueron actualizados minando su poder adquisitivo. Diferentes actores comenzaron a tomar posición sobre el rumbo de las políticas asistenciales, lo cual se reflejó en iniciativas legislativas que no recibieron tratamiento (Bestard, Carrasco y Kantor, 2012). Ese proceso derivó en la creación el PRIST-AT, que le permitió al MINDES habilitar recursos políticos y económicos que “bajaran” al territorio.

El PRIST-AT fue un programa atípico: combinó principios del “capital humano”, nociones restrictivas de la economía social, lógicas de los programas de transferencias de ingresos y prácticas

---

quienes no quieren ser emprendedores sino simplemente tener un trabajo y se incorporaron al Plan como respuesta de corto plazo; necesidad de mecanismos de microcrédito sostenibles, que en el mediano plazo se articulen con el sistema financiero formal. Esas dificultades no pudieron ser resueltas.

próximas al trabajo asalariado (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). Por un lado, se transfirieron ingresos hacia los receptores, denominado “incentivo para el desarrollo del capital humano en la economía social” (Resolución SCyMI N° 6119/2010). Los receptores debían incorporarse a dichas cooperativas y asistir a actividades de capacitación previstas cumpliendo con una jornada laboral que se estableció en 40 horas semanales, por un monto mensual de 1.200 pesos. La retribución no se consideraba un subsidio sino un adelanto en concepto de anticipo de excedente (Malena Hopp, 2015). Cada receptor recibía sus ingresos en forma directa incluyendo además el pago del seguro por accidentes personales y del monotributo social encuadrando en esa figura la actividad impositiva, previsional y el seguro médico.<sup>26</sup> Las cooperativas se integraron con 60 miembros en las primeras etapas de ejecución pero existieron casos con mayor cantidad. El esquema incluyó la figura de capataces y de orientadores socio-sanitarios que percibieron una retribución mayor.

En consecuencia, se conformaron cooperativas de trabajo encargadas de ejecutar obras de infraestructura en espacios de uso público y comunitario financiadas a través de fondos transferidos a los entes ejecutores (gobiernos provinciales, municipales, cooperativas de trabajo y/o asociaciones mutuales), destinadas a la adquisición de herramientas, materiales y servicios. De acuerdo a la posición oficial, no se trataba de un plan de obras públicas pues su objetivo era “recuperar la dignidad del trabajo y la promoción de las familias” (Hopp, 2015). Sin embargo, mientras se postulaba el asociativismo y la autogestión propios del trabajo cooperativo, los lineamientos que ordenaban el plan de obras fueron decididos en forma centralizada por el MINDES en conjunto con los entes ejecutores. Respecto de los riesgos de trabajo, se estipuló la provisión de elementos de seguridad como cascos, guantes, calzado, ropa de trabajo, en tanto que el MINDES contrató y financió seguros por accidentes personales a favor de cada receptor y, eventualmente de acuerdo a las actividades realizadas por las cooperativas, los entes ejecutores contrataron seguros contra terceros. En síntesis, el esquema de intervención se compuso de tres actores: entes ejecutores, cooperativas de trabajo y cooperativistas.

El PRIST-AT se destinó a personas desocupadas domiciliadas en las localidades definidas para su implementación, que no recibieran prestaciones monetarias provenientes de otros programas sociales (con excepción de las prestaciones alimentarias y la AUH), seguro de desempleo o jubilación o pensión, ni desempeñaran actividades económicas registradas (como empleado, empleador monotributista u otros). Más del 60% de las personas incorporadas no tenían ni oficio ni profesión (SIEMPRO, 2010). En febrero de 2013 se puso en marcha la línea “Ellas Hacen” (EH) destinada a mujeres desocupadas con tres o más hijos menores de 18 años y/o discapacitados sin límites de edad que percibían AUH, residentes en villas o asentamientos, jefas de hogares monoparentales y/o víctimas de situaciones de violencia de género.

Además, en articulación con el Programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos (FINES) del Ministerio de Educación - un esquema de cursado flexible y orientado - ofreció a los receptores (al igual que a sus familiares y vecinos) la posibilidad de finalización de su ciclo escolar obligatorio. Esa opción fue optativa para los receptores de la línea tradicional pero obligatoria para las mujeres receptoras del EH a partir de 2013.

El programa previó que las cooperativas contaran con un asociado como “orientador” de los procesos de inclusión y organización social, responsable de la promoción socio-sanitaria y educativa

---

<sup>26</sup> Distintos reportes indican la dificultad de los receptores del AT para su ingreso al sistema de obras sociales.

de sus integrantes, y de los principios y prácticas propias de la economía social, con el fin de acompañar el proceso de conformación del grupo, la organización del trabajo, el relevamiento de las necesidades de sus compañeros y familias, y la resolución de cuestiones administrativas. Para esos orientadores se establecieron actividades de formación a través de universidades nacionales que se constituyeron en trayectos formativos con carácter de diplomatura y/o tecnicatura universitaria en Economía Social y Solidaria, junto con cursos de Extensión Universitaria de Pre Grado para el Fortalecimiento de Experiencias Asociativas y la Capacitación en Valores Cooperativos, entre otros, también con la participación de distintas universidades nacionales. Esos procesos de formación graduaron aproximadamente a unos 7.500 cooperativistas. Para la línea Ellas Hacen se iniciaron en 2014, otras diplomaturas con certificación de universidades nacionales que contaron con unas 2 mil inscriptas.

Apenas comenzado, el PRIST AT incorporó algo más de 7 mil cooperativistas, 220 cooperativas y 13 entes ejecutores; un año después ya alcanzaba a 155 mil receptores, algo más de 1.700 cooperativas y 38 entes ejecutores. En 2013, producto del lanzamiento del EH, alcanzó a 305.879 (208.894 correspondientes a la línea tradicional y 96.985 de EH) y a 5.705 cooperativas. En 2015 la línea tradicional alcanzaba a 218.870 titulares (varones y mujeres) mientras que EH incluyó a 92.424 mujeres sumando 308.002 cooperativistas y 8.038 cooperativas (Tabla N° 5).<sup>27</sup>

Hacia 2015 el 85 por ciento de los entes ejecutores fueron municipios, la mayoría de ellos ubicados en la Provincia de Buenos Aires (Tabla N° 8). Al igual que el PMO, presentó una alta complejidad de gestión. Cada ente ejecutor se organizó de acuerdo con su criterio y sus capacidades ante la ausencia de un reglamento operativo (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

**Tabla N° 5. Argentina. Evolución de los cooperativistas, cooperativas de trabajo y entes ejecutores del PRIST-AT del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período 2009- 2015.**

Período	Cooperativistas	Cooperativas	Entes ejecutores
oct-09	7.373	230	13
mar-10	97.750	1.430	38
oct-10	155.326	1.781	42
mar-11	176.106	1.944	45
oct-11	192.645	2.112	51
mar-12	199.003	2.112	53
jun-12	201.176	2.156	56
2013	305.879	5.705	s/d
2014	306.796	7.736	s/d
2015	308.002	8.038	112

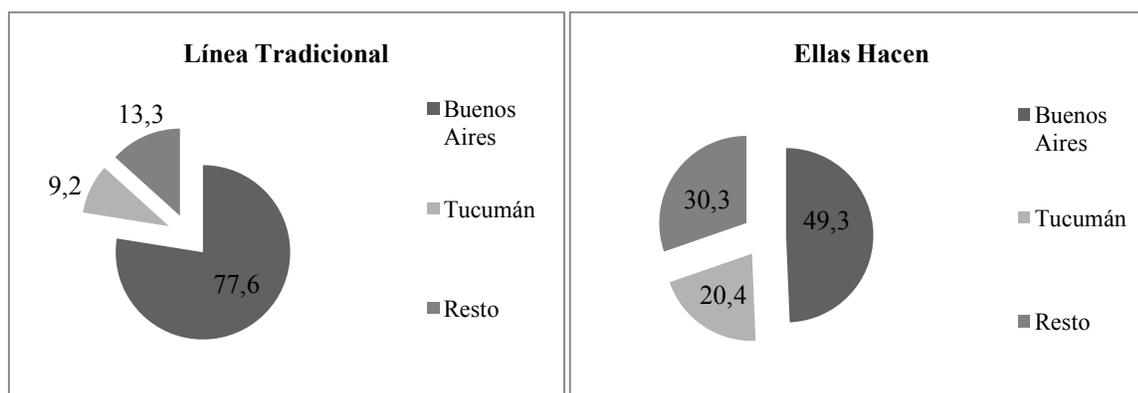
Nota: incluye AT y Ellas Hacen.

Fuente: Informe SIGEN “Ministerio de Desarrollo Social. Programa Ingreso Social con Trabajo. Estado de Situación. Agosto 2012” (período 2009-2012). MECON, Cuentas de Inversión (período 2013-2015).

<sup>27</sup> El sistema de información del PRIST AT fue deficiente durante todo el período analizado y sus autoridades ocultaron de manera premeditada los datos respecto de su alcance, distribución territorial y desempeño. La reconstrucción de su desempeño tiene como fuente de información la SIGEN, las Cuentas de Inversión y pedidos de información en el marco del decreto N° 1172/2003.

Si bien el PRIST-AT estableció prioridades territoriales y cantidad de cooperativas por cada distrito en función de las obras a realizar, la asignación resultó arbitraria. Se implementó en 15 provincias; en la Ciudad de Buenos Aires exclusivamente para la línea EH. En 2015, casi el 80% de las cooperativas formadas en la línea tradicional se encontraban en la Provincia de Buenos Aires, en especial en la región metropolitana, y el 13% en Tucumán, en tanto se destacaban también ambas provincias en el EH si bien con un menor nivel de concentración (Gráfico N° 7). Vale decir, fue un programa nacional con un fuerte sesgo bonaerense. La concentración en el Gran Buenos Aires es también elocuente, con casi 5 mil cooperativas formadas entre ambos componentes.

**Gráfico N° 7. Argentina. Distribución porcentual de cooperativas de trabajo bajo el PRIST-AT (Línea Tradicional y Ellas Hacen) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación según provincia. Período octubre de 2015.**



Base: 5.141 cooperativas de trabajo para Línea Tradicional y 2.897 cooperativas de trabajo para Ellas Hacen.

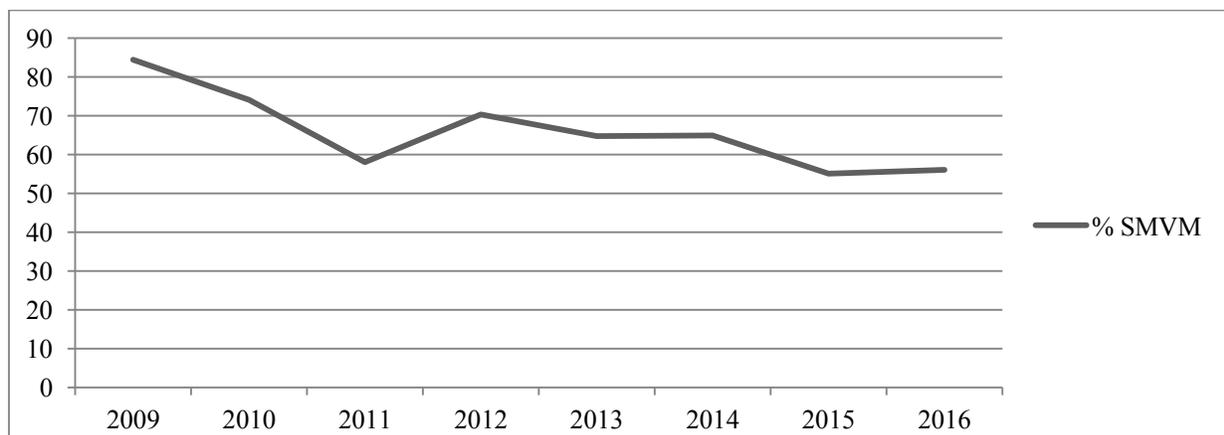
Fuente: Elaboración propia en base a respuesta del MINDES al pedido de información pública (Decreto 1172/2003) del 22-10-2015 realizado por Ángeles Bermúdez.

Al momento de su lanzamiento, el monto del incentivo mensual (1.200 pesos) representaba el 85% del salario mínimo vital y móvil (SMVM) vigente superando los subsidios otorgados por los restantes programas sociales, y fue compatible con la percepción de la AUH. Frente a la pérdida de poder adquisitivo, a partir de 2012 fue complementado por dos incentivos adicionales (presentismo y productividad) que sumaban 550 pesos más y recibieron actualizaciones periódicas (800 pesos en 2013 y 1.400 pesos a partir de 2014), mientras que el incentivo mensual fue levemente aumentado recién en 2015 (1.440 pesos). Desde 2014 la mayor proporción de la transferencia correspondió a los adicionales. El subsidio perdió gradualmente terreno frente al SMVM para ubicarse al fin del período en alrededor del 55 por ciento (Gráfico N° 8).

El PRIST-AT estuvo atravesado por disputas por el control territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). Para los municipios, representaron una oportunidad para captar fondos asistenciales al tiempo que realizaron obras públicas de baja escala o mediana complejidad y para tareas de mantenimiento general con menores costos laborales, tal como se hizo en su momento con el PJJD, y para actividades de apoyo político. En cambio, para las organizaciones sociales, la figura “cooperativa” fue una formalidad adoptada para participar del programa, y la actividad productiva era una de las tantas que organizaba su trabajo territorial, junto con la promoción barrial en sentido amplio. Dada la ausencia de lineamientos precisos sobre la implementación se configuraron diferentes perfiles de ejecución según la jurisdicción.

Recapitulando, el efecto mensurable y relevante del PRIST fue la transferencia de ingresos mensuales a unas 300 mil personas bajo la figura compulsiva del “cooperativista”, un elevado monto respecto de los programas previos y no excluyente de la percepción de la AUH. La sumatoria de la “AT+AUH” fue un apoyo considerable para el presupuesto doméstico de las familias beneficiarias, si bien se empobreció a lo largo del tiempo. El ingreso estuvo garantizado por el Estado y transferido a cada destinatario, estuvo desvinculado de la labor cooperativa, rasgo que lo emparenta a un PTCI.

**Gráfico N° 8. Argentina. Evolución del incentivo mensual total del PRIST-AT (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) en relación con el Salario Mínimo Vital y Móvil. Período 2009-2016. En porcentaje.**



Nota: Período 2012 -2015 considera la suma del incentivo mensual y del incentivo mensual por presentismo y por productividad. Año 2016: pasó a denominarse “Subsidio Personal por Capacitación” y corresponde al monto máximo. Fuentes: elaboración propia en base a Resolución SCyMI N° 1499/2012; Resolución SCyMI N° 2175/2013; Resolución SCyMI N° 14087/2014; Resolución MDS N° 456/2016. Resoluciones del Consejo del Salario 2009-2016

La condicionalidad de la transferencia, por así decirlo, fue convertir la asociatividad voluntaria y autónoma típica de organizaciones controladas por sus propios asociados de manera libre y directa en una modalidad obligatoria. Pero además y dada su masividad y el veloz ritmo con el cual fue creciendo el programa, abrió serios interrogantes en cuanto a la fortaleza de los lazos al interior de cada uno de esas cooperativas y de los agrupamientos en sí, dada la dependencia del apoyo estatal para mantenerse unidos. Progresivamente el componente cooperativo fue debilitándose debido a los obstáculos legales e impositivos, a los problemas de articulación entre las burocracias del MINDES y los entes ejecutores para crear actividades y ponerlas en funcionamiento, por el ausentismo de receptores debido al desempeño de otros trabajos informales o por la “municipalización” de los receptores, es decir, por la realización de actividades propias de trabajadores municipales sin la existencia de espacios de trabajo colectivo.<sup>28</sup> Además, el INAES fue intimado judicialmente por incumplimiento de la ley de cooperativas dada su laxitud para exigir la remisión de memorias, actas de reuniones y balances de las asociaciones. A ello debe agregarse el débil acompañamiento por

<sup>28</sup> Como consecuencia de la situación de las cooperativas bajo programas sociales surgió la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativos Autogestionados y Precarizados (AGTCAYP) que reclamó sistemáticamente desde 2011 el “fin a la tercerización del empleo público y precarización de las condiciones de trabajo”, que el valor de las remuneraciones se ubiquen por encima de la canasta básica familiar, el aumento de “salarios que paga el Estado para Obra Pública a través de planes de empleo o contratación de cooperativas”, el acceso a obras sociales y seguros por accidentes de trabajo, estabilidad laboral, aguinaldo y vacaciones pagas, entre otros (<https://agtcap.wordpress.com/category/quienes-somos/>). Última consulta el 24/7/2017).



presupuesto y en el funcionamiento del MINDES cuyos efectos se verán reflejados en los próximos ejercicios.

La dirección general de la administración tendió a contener los comportamientos “pícaros” (Julian Le Grand, 1998) de quienes podrían aprovecharse de la generosidad de las prestaciones asistenciales incorporando mayores controles y sospechas sobre la población atendida extendida también a otros aspectos de la actividad estatal como el empleo público.<sup>29</sup>

## Presupuesto

Los dos ejercicios presupuestarios disponibles de la nueva administración (uno ejecutado y otro vigente) ofrecen una limitada perspectiva de análisis en comparación con el último disponible de la administración previa (Tabla N° 6 y Gráfico N° 9): i) el presupuesto total sufrió un incremento en 2016 y en 2017 en una proporción interanual creciente (alrededor de un 25 por ciento y de un 29 por ciento respectivamente respecto del año previo), en tanto lo proyectado en el presupuesto del ejercicio 2018 significó uno mayor (32 por ciento); ii) la estructura presupuestaria fue similar a la observada durante los años previos sin variaciones sustanciales; iii) se mantuvo la preeminencia de las pensiones no contributivas como el principal programa presupuestario si bien caen unos puntos porcentuales en 2017 respecto del presupuesto total; iv) el crecimiento del PRIST casi duplicó en términos absolutos el crédito vigente de 2017 respecto del ejercicio 2015.

Como puede deducirse, la transferencia de la ejecución de los casi 100 millones de pesos correspondientes a las PNC a otras jurisdicciones afectará la ya escasa relevancia presupuestaria del MINDES respecto del gasto social nacional. Junto con las futuras decisiones correspondientes a la potencial puesta en marcha de los programas asociados al Salario Social Complementario, ese conjunto de cambios introducirán una nueva estructura presupuestaria en el MINDES.

**Tabla N° 6. Presupuesto devengado (2015-2016) y crédito vigente (2017) por programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En pesos corrientes.**

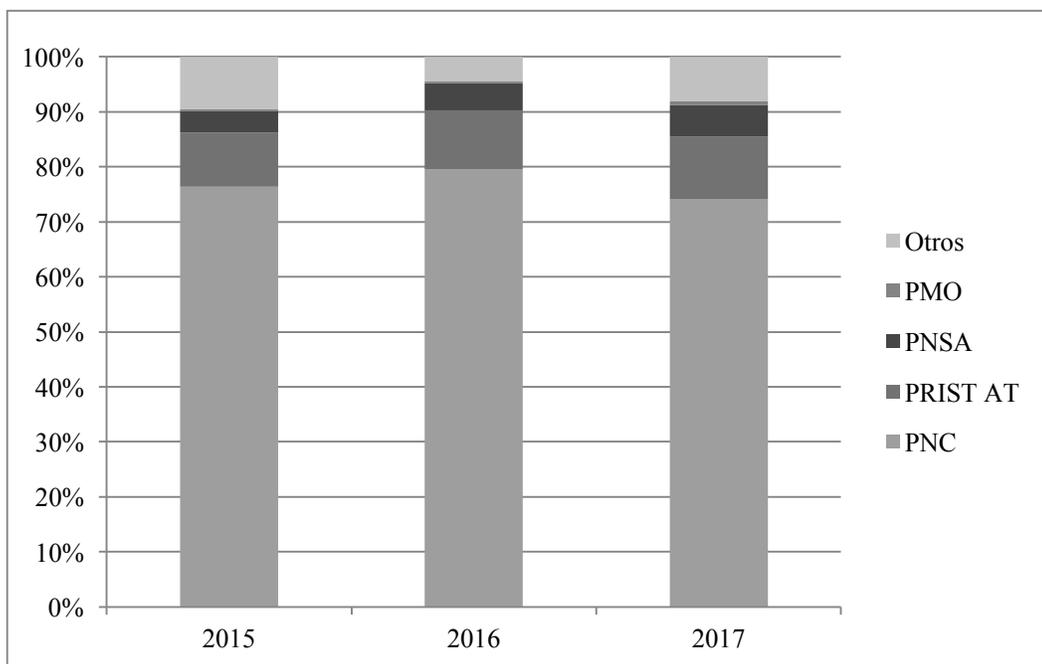
Año	MINDES (1)	PNC (2)	PRIST (3)	PNSA (4)	PMO (5)	Otros (6)
2015	81.901.189.846	62.591.196.133	8.032.327.220	3.237.582.438	286.400.000	7.753.684.055
2016	102.135.770.528	81.180.720.063	11.038.117.323	5.089.990.670	329.971.954	4.496.970.518
2017	131.215.330.000	97.192.400.000	15.076.000.000	7.381.751.336	900.900.000	10.664.278.664

Nota: Año 2017 estimado.

Fuente: MECON. Cuentas de inversión (2015 y 2016); Ejecución Físico Financiera Primer Trimestre 2017.

<sup>29</sup> De acuerdo con un texto clásico de David Hume, Le Grand (1998) señala que se encuentran dos grandes categorías de motivaciones y comportamientos humanos: quienes se guían por su exclusivo interés personal (los “pícaros”) y los “caballeros”, que a diferencia de aquellos se inspiran en una ética altruista vinculada con el bien común. En esa dirección, la forma de suministro de los beneficios de la política social se basa en una consideración respecto de la presunción del comportamiento de quienes serán sus receptores.

**Gráfico N° 9. Argentina. Distribución porcentual del presupuesto devengado (2015 – 2016) y crédito vigente (2017) por programa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.**



Nota: Año 2017 estimado.

Fuente: Elaboración propia en base a MECON. Cuentas de inversión (2015 y 2016); Ejecución Físico Financiera Primer Trimestre 2017.

### Pensiones No Contributivas

Las PNC representaron la principal actividad presupuestaria del MINDES y durante el período analizado se observa una retracción de 5,4 pp. entre el gasto devengado en 2016 y el crédito vigente en 2017. El número de PNC alcanzó su máximo histórico en 2014 y a partir de ese momento viene descendiendo paulatinamente a partir de la caída de los beneficiarios de las pensiones por vejez y de las graciabiles (Tabla N° 7).

**Tabla N° 7. Argentina. Distribución de Pensiones No Contributivas por tipo de prestación (casos). Período 2014-2016.**

Período	Total	Total asistenciales (1+2+3)	Invalidez (1)	Vejez (2)	Madre de 7 o más hijos (3)	Leyes especiales	Graciabiles	Ex combatiente Malvinas
dic-14	1.540.994	1.426.284	1.065.518	21.135	339.631	1.700	91.024	21.986
dic-15	1.514.840	1.405.172	1.065.241	13.887	326.044	4.379	83.182	22.107
sep-16	1.485.804	1.383.919	1.056.504	10.893	316.522	4.965	74.774	22.146

Fuente: IDESA (2017).

En junio de 2016, la ley N° 27.260 creó la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en el marco del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, un beneficio no contributivo gestionado por la ANSES, con un haber mensual superior y requisitos menos exigentes que los de la PNC por vejez (Recuadro N° 2), si bien con beneficios inferiores a los

originados a partir de las sucesivas moratorias previsionales. Los actuales beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez y especialmente quienes lleguen a la edad de retiro sin los aportes requeridos por la legislación vigente son conducidos a esa opción haciendo converger los beneficios contributivos y no contributivos en el SIPA.

**Recuadro N° 2. Argentina. Características seleccionadas de las pensiones no contributivas por vejez y de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)**

Características	PNC por vejez	PUAM
Jurisdicción	Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales	ANSES
Duración	Mientras subsistan las causas de origen	Vitalicia
Edad	70 años	65 años
Beneficio	70% del haber mínimo del SIPA	80% del haber mínimo del SIPA
Extranjeros	40 años de residencia	20 años de residencia
Seguro de salud	Incluir Salud	PAMI
Actividad remunerada	No compatible	Compatible
Derecho a pensión	No	No
Beneficio del cónyuge	No	Sí
Asignación por hijo	No	Sí

Fuente: Elaboración propia en base a Decreto Nacional N° 582/2003 y Ley Nacional N° 27.260 (Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados).

En 2017 se inició un proceso de revisión de la asignación de las PNC por invalidez que fue suspendido debido al impacto negativo generado en la opinión pública y que derivó en la remoción del titular de la CNPA.<sup>30</sup> El argumento oficial se amparó en la vigencia del Decreto 432/97 que exige a sus titulares “no estar amparado el peticionante ni su cónyuge por régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna” y “no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia” entre otras. De acuerdo con un estudio del Centro de Economía Política Argentina (2017), se dieron de baja 19.215 y se suspendieron 52.491 pensiones entre enero y junio de 2017. Posteriormente, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 698 del 6/9/2017, se creó la Agencia Nacional de Discapacidad dependiente de la Secretaría General de la Presidencia suprimiendo la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (artículo 6°) y transfiriendo sus créditos presupuestarios a la nueva dependencia (artículo 8), si bien su actividad se focalizará en las pensiones por invalidez.<sup>31</sup>

Las PNC representaron el mayor gasto desde la creación del MINDES. En consecuencia, en los próximos meses cesará su principal actividad presupuestaria. De todos modos, resta esperar definiciones respecto de los restantes beneficios no contributivos (graciables, leyes especiales y madres de siete y más hijos).

**Ingreso Social con Trabajo- PRIST**

La administración Stanley ratificó la continuidad del programa introduciendo tres tipos de modificaciones que se deducen de la Resolución MDS N° 592 de 2016 que aprueba los objetivos y lineamientos básicos: i) en el sentido de la transferencia de ingresos, ii) en la responsabilización

<sup>30</sup> <http://www.infobae.com/politica/2017/06/15/marcha-atras-del-gobierno-volvera-a-pagar-las-pensiones-por-discapacidad-que-dio-de-baja/>. Última consulta: 27/7/2017.

<sup>31</sup> El citado decreto crea el Instituto Nacional de la Mujer bajo la jurisdicción del MINDES, en reemplazo del Consejo Nacional de la Mujer.

individual por la situación de pobreza o desocupación desactivando progresivamente los componentes cooperativos y de promoción comunitaria, y iii) en el perfil de los entes ejecutores. Además, se eliminó la denominación “Argentina Trabaja”, se modificó la línea “Ellas Hacen-Nuevo Enfoque” (Resolución N° 2055/2016 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional) y se incorporó una línea llamada “Desde el Barrio” para la Provincia de Buenos Aires.

El crédito presupuestario vigente del PRIST en 2017 prácticamente duplicó lo ejecutado en 2015 (Tabla N° 8). Se advierte una ampliación de la cobertura territorial y un leve aumento del monto de la transferencia. Sin embargo, no se encuentra abierto a nuevos ingresos y los que se produjeron fueron resultado del acuerdo entre el gobierno nacional y las organizaciones populares como parte de la negociación por la ley de emergencia. Las 85 mil personas incorporadas entre enero de 2016 y mayo de 2017 se distribuyeron en un 80 por ciento a la línea tradicional y el resto a “Desde el Barrio”. Asimismo, pocos casos ingresaron a la línea Ellas Hacen. En suma, a mayo de 2017, contaba con 251.685 receptores, de los cuales el 62 por ciento (155.882) se desempeñaban en la línea tradicional, el 32% (80.368) en la línea EH en tanto que el 6% (15.435) en Desde el Barrio.<sup>32</sup>

La transferencia pasó a denominarse “Subsidio Personal por Capacitación” y ya no comporta un incentivo para la generación de puestos de trabajo en cooperativas. El subsidio se incrementó dos veces durante 2016: primero se elevó a 3.120 pesos y luego, como producto del acuerdo con las organizaciones populares, a 4.030 pesos representando el 56 por ciento del salario mínimo (Gráfico N° 8). Los tres incentivos fueron reemplazados por valores diferenciales en función del presentismo en las actividades de capacitación: el básico alcanza a 2.030 pesos percibido por los receptores de las tres líneas que concurren entre 5 y 15 días en el mes; quienes lo hagan de 16 y 18 días, cobran 2.830 pesos, siendo el monto máximo para los receptores de Desde el Barrio; en tanto que para quienes concurren de 19 a 22 días se abona los 4030 pesos (para receptores de la línea tradicional y Ellas Hacen); quienes hayan asistido menos de 5 días no reciben monto alguno. El cambio de criterio fue brusco.

Si bien la gestión anterior ya había subrayado la mayor importancia de las transferencias de ingresos en detrimento de la dimensión asociativa, cesó la exigencia de participar en cooperativas; por lo tanto, se brindó la posibilidad de participación individual si bien para ejercer esa opción, era necesario desasociarse de la cooperativa tal como lo prevé la ley. A la vez, las capacitaciones introdujeron contenidos vinculados con el fortalecimiento individual y el despliegue de habilidades “socio-emocionales”, de acuerdo a lo que se deduce del Decreto 78/2017. La incoherencia originaria entre la autogestión y el discurso del capital humano se inclinó hacia éste último. Vale decir, se desdibujaron las pretensiones autogestivas tanto en la lógica de las transferencias como en los enfoques de las capacitaciones incorporando una vuelta de tuerca al paradigma de la “activación”.

En ese sentido, la desactivación de las diplomaturas debilitó un componente central del proceso de aprendizaje de autogestión. Sin embargo, esos saberes colisionaban con la municipalización de los receptores y con la elección de las autoridades de las cooperativas por parte de los municipios o del

---

<sup>32</sup> La inconsistencia en la información respecto del número de receptores es enorme, dado que la Cuenta de Inversión 2015 informaba aproximadamente 300 mil a diciembre de ese año (cfr. Tabla N° 5) mientras las nuevas autoridades redujeron a 185 mil ese dato y no se informó en la Cuenta de Inversión 2016. Vale decir, con las incorporaciones mencionadas no se alcanza el número de receptores que se contabilizaron en diciembre de 2015.

MINDES que, junto con la laxitud de los controles del INAES ya mencionadas, facilitaron el desaliento de la dimensión asociativa.

Una tercera modificación fue la ampliación y diversificación de los entes ejecutores cambiando el mapa de actores, en particular con el ingreso de las organizaciones populares y de las OSC. De los 178 entes ejecutores que se contaban a mayo de 2017, 112 fueron creados durante la gestión anterior y 66 por la actual; mientras que en el primer período predominaban los municipios, en la vigente cobraron mayor relevancia las OSC (bajo esa categoría se incluyen tanto las denominadas “ONG” como las organizaciones populares) (Tabla N° 8).

**Tabla N° 8. Argentina. Entes ejecutores del Programa de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período 2009-2017.**

Tipo	hasta 12/2015	1/2016 a 5/2017	Total
Municipales	95	6	101
Provinciales	11	4	15
Federaciones	3	1	4
Universidades	3	1	4
OSC	0	54	54
Total	112	66	178

Fuente: Elaboración propia en base a respuesta del MINDES al pedido de información pública (Decreto 1172/2003) del 22-10-2015 y del 1-6-2017 realizado por Ángeles Bermúdez.

Respecto del “Ellas Hacen-Nuevo Enfoque”, no se observan cambios relevantes salvo la desaparición del discurso en torno al cooperativismo; se explicita que serán receptoras aquellas “mujeres jefas de hogar en estado de vulnerabilidad social que asuman la corresponsabilidad de participar en actividades de capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productivas y socio comunitarias” (Resolución N° 2055/2016 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional). Se permite el ingreso de otros colectivos de mujeres (jefas de hogar y a feminidades trans) destacándose que ya no se incorpora exclusivamente a familias de jefatura femenina con 3 hijos o más, siempre que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: un hijo con discapacidad o víctimas de violencia de género tal como preveía el diseño original pero también incorporando además aquellas mujeres víctimas de trata de personas o explotación sexual; o mujeres liberadas de los regímenes penales en los últimos veinticuatro meses. Pocos casos se han incorporado según esos nuevos criterios. Una cuestión a resaltar es la normativización de la discrecionalidad estableciendo que por vía de la excepción se podrá prescindir de alguno de los criterios mencionados. Al igual que durante la gestión anterior, no se prevé ningún esquema de cuidado, sino que las actividades programadas se llevan adelante durante el horario escolar o de guarderías con flexibilidad horaria para que las titulares puedan acomodarse. Contempla que las titulares lactantes asistan a las capacitaciones y otras instancias de formación con sus bebés. Además, la terminalidad educativa no se circunscribió exclusivamente al FINES, sino también a otras modalidades y se está haciendo extensivo a los titulares de la línea tradicional. Por otro lado, acepta los mismos entes ejecutores que la línea tradicional.

“Desde el Barrio” surgió a partir del traslado del Plan “Barrios Bonaerenses” (Resolución MDS N° 1274-E/2017, Decisión Administrativa JGM N° 327/2017).<sup>33</sup> Según fuentes periodísticas, contaba con unos 20 mil receptores que percibían entre 150 y 2 mil pesos.<sup>34</sup> Sus beneficiarios percibirán una transferencia mayor y unificada, de acuerdo a lo mencionado más arriba.

Si bien ya no se obliga a los receptores a participar en cooperativas, de 5.415 cooperativas en el marco del PRIST a mayo de 2017, 3.082 se desempeñaban bajo entes municipales, 862 bajo entes provinciales, 754 bajo entes nacionales, y 717 bajo entes de organizaciones sociales. Para la línea EH, 2.745 del total de las 2.905 cooperativas se nuclean bajo entes provinciales.

En la línea tradicional, el 77 por ciento de las cooperativas a diciembre de 2015 se ubicaban en la Provincia de Buenos Aires y el 9,3 por ciento en Tucumán (Gráfico N° 7). A partir de ese entonces se incorporaron 247 cooperativas y dos provincias (Córdoba y Santa Fe). Esas nuevas cooperativas se ubicaron en Buenos Aires (31 por ciento) y en Santa Fe (13 por ciento). En consecuencia, la concentración no varió significativamente. De todos modos, en la Provincia de Buenos Aires alcanzó a 100 municipios mientras que en la gestión anterior llegaba a 41. En cuanto al EH, no se produjeron modificaciones respecto de la cantidad ni de la distribución de cooperativas en relación a diciembre de 2015.

Respecto de las 717 cooperativas nucleadas en entes ejecutores de organizaciones sociales, se observa que 528 se encuentran bajo la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), 97 a cargo de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y 35 se nuclean bajo la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativos Autogestionados y Precarizados (AGTCAP).

Además de las organizaciones sociales de base e intermedias, va ganado terreno el sector privado lucrativo. A partir del anuncio del programa “Empalme” (Decreto N° 304/2017) del MTESS, se ofrece la posibilidad de que los receptores del PRIST (y de otros programas sociales) se inserten en empleos mediante el cambio de la lógica de la transferencia: el empleador recibe un subsidio parcial del salario del trabajador por el transcurso de 24 meses equivalente al valor del 50% del SMVM a cambio de un empleo en relación de dependencia por tiempo indeterminado, en tanto las empresas no hubieran recibido sanciones laborales, ni reemplacen trabajadores de mayor antigüedad ni reduzcan su plantel de trabajadores. De tal modo, la noción de “empleabilidad” va dando lugar a la de “empalmabilidad”. A la fecha se dispone de escasa información sobre su implementación.<sup>35</sup>

Por último, a principios de 2017 se produjeron modificaciones en la organización del MINDES (Decreto 78/2017), trasladando el PRIST a la Secretaría de Economía Social y fragmentando su unidad ejecutora en diferentes subsecretarías. El programa se ubicó al interior de la Subsecretaría de

---

<sup>33</sup> Creado por Decreto provincial N° 928/00, estaba dirigido a integrantes de familias (principalmente numerosas) sin ingresos ni acceso a prestaciones o programas sociales; comprendía proyectos de orientación productiva, de servicios, de capacitación y de obras menores, a propuesta de municipios, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales reconocidas. Los proyectos tenían un mínimo de diez y un máximo de treinta integrantes en tanto que la jornada laboral no excediera las cinco (5) horas diarias o veinticinco (25) horas semanales. Cada receptor percibía una suma no remunerativa.

<sup>34</sup> <http://www.lettrap.com.ar/nota/2016-9-6-desarrollo-social> Última Consulta: 27/7/2017.

<sup>35</sup> El programa es una experiencia existente desde 2006 denominado “Programa de Inserción Laboral”. De acuerdo con información del diario La Nación, el Empalme alcanzó a 6.500 personas hacia fines de agosto de 2017. <http://www.lanacion.com.ar/2059075-el-plan-empalme-propone-un-ahorro-salarial-de-100-000-en-dos-anos>, Última consulta: 4/9/2017.

Políticas Integradoras en cuya descripción se advierte una continuidad de lineamientos de la política en relación al énfasis en garantizar un ingreso y fortalecer condiciones de empleabilidad, pero desaparece el discurso cooperativo. Por otro lado, la ex Dirección Nacional de Formación de Cooperativas Protegidas se subsume en la flamante Subsecretaría de Economía Popular mostrando el reconocimiento de la denominación del sector y esas nuevas formas de trabajo pero abriendo interrogantes acerca de sus alcances en una unidad administrativa abocada a actividades de formación.

### **Emergencia Social**

El 18 de noviembre de 2016 se llevó adelante una movilización en favor del proyecto de ley de emergencia social, que había obtenido media sanción en el Senado de la Nación, demandando al Estado la registración de esas actividades, el pago de un salario social complementario y la garantía de seguro médico (obra social). El gobierno llegó a un acuerdo con los referentes de las organizaciones convocantes (Barrios de Pie, Corriente Clasista y Combativa y la CTEP) comprometiéndose a su sanción junto con un aumento de los incentivos del PRIST, aunque dejando de lado el reclamo para la creación de un millón de puestos de trabajo en cooperativas, entre otras cuestiones. El 14 de diciembre se sancionó la ley 27.345, que prorroga hasta el 31 de diciembre de 2019 la emergencia social en los términos de la ley 27.200. Tiene por objeto promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, de la Constitución Nacional. Con ese fin se creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC) en la órbita del MINDES, conformado por un representante del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y; tres representantes de las organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas, creado por la resolución 32/16 del MTESS estableciendo que esas organizaciones intervendrán en la reglamentación de la ley. Se creó además el Registro Nacional de la Economía Popular en el ámbito del MINDES, a los efectos de la inscripción de los trabajadores que serán alcanzados por los beneficios del registro. La norma definió un asunto de relevante proyección futura: que los actuales programas sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC promoviendo su progresiva transformación en un Salario Social Complementario (SSC).

La ley faculta al Jefe de Gabinete de Ministros a reestructurar el presupuesto hasta un monto de 25 mil millones de pesos y en caso de ser necesario, hasta un máximo de 5 mil millones de pesos más. Si bien el monto representa una magnitud considerable, el presupuesto vigente del PRIST del ejercicio 2017 alcanza algo más de 15 mil millones de pesos; es decir, más de la mitad de lo comprometido en la ley para tres ejercicios consecutivos.

A tres meses de su sanción y en un escenario de fuerte conflictividad fue reglamentada a través del Decreto 159/2017, que entiende por economía popular toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar. Se desarrolla

mediante proyectos económicos de unidades productivas o comerciales de baja escala, capitalización y productividad, cuyo principal activo es la fuerza de trabajo. La reglamentación establece que el CEPYSS se encargará de diseñar y proponer los criterios y mecanismos de inscripción, admisión, clasificación y permanencia en el Registro.

En consecuencia, tanto la ley como la reglamentación dejaron espacio para la institucionalización de una negociación amplia con las organizaciones populares que le de forma a una intervención cuya pretensión es transformar los programas asistenciales en un SSC anunciando en ese movimiento la potencial inauguración de una nueva etapa en la política asistencial nacional. Los actores surgidos en la crisis y fortalecidos por el PRIST-AT cobraron un renovado protagonismo a la par de una mayor centralidad del MINDES. La primera decisión sustantiva fue la creación del Programa de Transición al Salario Social Complementario (Resolución 201-E/2017) en el marco del MTESS el cual, a mediados de 2017, informa la liquidación de los primeros cien mil beneficiarios provenientes de distintos planes de dicha cartera por un monto equivalente al percibido por los receptores del PRIST (4.030 pesos) y ajustable de acuerdo a la evolución del SMVM. Como muestra el Gráfico N° 8, esos valores están lejos de una paridad del 85 por ciento del monto original de 2009, si bien la cláusula del ajuste automático fue un reclamo permanente de las organizaciones populares. El escenario se encuentra en plena evolución.<sup>36</sup>

## **Diez ideas finales**

### **1. Sobre la autoridad social y la política asistencial**

El MINDES no se instaló como la “autoridad social”, si es posible recuperar los términos de un debate anterior y propio de fines de los años noventa; nunca tuvo las capacidades y los recursos para establecer una situación de primacía en el escenario institucional argentino, en el contexto de la crisis de la “condición salarial”, de la mutación radical de los riesgos sociales y, especialmente, del surgimiento de nuevos actores sociales. Si bien su desarrollo presupuestario fue creciente, en 2015 y luego de un período de fuerte incremento del gasto público social, alcanzó al 9,6% del gasto social y al 5,8% del gasto total de a nivel nacional respectivamente.

En la creación y desempeño de la SDS, con un enfoque gerencial, puede encontrarse la pretensión fundacional de constitución de una “autoridad social”, en especial debido al énfasis otorgado a ese asunto por los organismos internacionales de asistencia financiera. Paralelamente, las distintas etapas del Plan Trabajar (1996 – 2002) que daban una respuesta inicial al agotamiento de la “condición salarial” fueron gestionadas por el MTESS exponiendo la tensión entre ambas circunstancias.

La creación del MINDES por parte del presidente De la Rúa estuvo signada por la necesidad de respuesta a la crisis social heredada del período menemista y por una economía de recursos institucionales que redujo el número de las secretarías de estado dependientes de la presidencia. El gobierno careció de líneas claras de acción producto del conflicto entre las fuerzas integrantes de la coalición gobernante y la falta de liderazgo del presidente en los asuntos sociales. Una decisión relevante y definitiva, que no fue cuestionada por las administraciones posteriores, fue la separación

---

<sup>36</sup> Durante la primera semana de septiembre de 2017, distintos reportes periodísticos señalaban el acuerdo entre el gobierno nacional y las organizaciones populares para la puesta en marcha del SSC.

del área de vivienda social e infraestructura social urbana del MINDES.<sup>37</sup> La administración produjo una decisión significativa (el SIPROF), tardía e impracticable dada la crisis de gobernabilidad de 2001, pero vale anotar que su administración quedaba también en manos del MTESS.

Posteriormente, en la post-crisis, la principal decisión de la Mesa del Diálogo Argentino en 2002 derivó en la creación del PJyJHD y fue canalizada en el ámbito del MTESS, con el apoyo posterior del Banco Mundial. En una coyuntura delicada, se puso en marcha un masivo programa de empleo y de transferencia de ingresos, uno de los de mayor cobertura de la región, con un alcance de casi dos millones de beneficiarios y con una cierta participación de las organizaciones populares en la gestión y distribución de los beneficios. En 2005, el Plan Familias, con unos 500 mil receptores en su máxima expansión, fue la respuesta del MINDES (y puede agregarse del BID) a la iniciativa social más relevante de la posconvertibilidad y también una de las vías para la reducción de la cobertura del PJyJHD.

Las “políticas del mientras tanto” tuvieron un momento de triste esplendor y, a la luz de la recuperación del mercado formal de empleo, el número de beneficiarios comenzó su descenso. Sin embargo, con posterioridad a 2007, el agotamiento de la promesa del empleo formal dio paso a la mutación y al mantenimiento de los programas sociales cuya reformulación decisiva acontecería en 2009. A partir de ese momento, el MINDES inauguró un nuevo impulso de la economía social y del cooperativismo de trabajo a través del PRIST AT. Pese a ello, las PNC continuaron siendo su principal intervención, lo cual cambiará de condición a partir de la decisión del presidente Macri de trasladar la CNPA a otra jurisdicción.

En síntesis, si bien el MINDES estuvo lejos de erigirse en la “autoridad social” desempeñó un papel central en la implementación de la política asistencial del gobierno nacional. Fue caracterizado por la ausencia de estructuras organizativas asentadas y fue autoproclamado por su personal como “el ministerio de la pobreza” (Perelmiter, 2016). Sin embargo, conviene anotar dos observaciones: primero, no se puede reconstruir la política asistencial del gobierno nacional analizando exclusivamente al MINDES dado que no concentra el conjunto de las acciones asistenciales; segundo, tampoco se puede reconstruir ninguna de sus líneas programáticas sustantivas analizando en forma exclusiva sus principales políticas dado que también están combinadas con acciones de otros ministerios: las pensiones no contributivas son un aspecto de la seguridad social no contributiva; la economía social y el cooperativismo de trabajo bajo programa tuvieron importantes desarrollos en los programas de emergencia habitacional; y la seguridad alimentaria no incluye aspectos sustantivos de las políticas nutricionales.

## 2. Sobre las transferencias de ingresos

Las autoridades del MINDES cumplieron un papel central en la oposición a formas novedosas de transferencia de ingresos a la población excluida de los sistemas contributivos. Durante el gobierno de la Alianza, el ministro Juan Pablo Cafiero bloqueó el SIPROF (antecedente desconocido y principal de la AUH). La administración Duhalde propició el PJyJHD en tanto el MINDES se volcó hacia la asistencia alimentaria. Posteriormente, la ministra Kirchner fue una férrea opositora a la

---

<sup>37</sup> Primero con la creación del Ministerio de Infraestructura y Vivienda en 1999, luego con su mutación a Ministerio de Planificación Federal, Obras Públicas y Servicios en 2003 y posteriormente con la delegación de esas responsabilidades al Ministerio de Interior, Obras Públicas e Infraestructura en 2016.

puesta en marcha de distintas variantes de ingreso social, al menos hasta la implementación de la AUH en 2009. En cambio, el MINDES operó transferencias a través del impulso a las PNC, en particular aquellas por invalidez, un componente asistencial, histórico y discrecional destinado a las poblaciones excluidas de las protecciones inscriptas en la pertenencia al mercado formal de trabajo y, en menor medida, del Plan Familias, orientadas especialmente a “mujeres en situación de inactividad” con menores de edad a cargo. Vale decir, ambos tipos asociados en distinto sentido con la noción de la “inempleabilidad”.

El Plan Familias fue desactivado a partir de 2009 con la creación de la AUH y su población beneficiaria asignada al nuevo sistema. Por el contrario, las PNC por invalidez continuaron creciendo hasta llegar a un millón de beneficiarios aproximadamente que representaron algo más del 70 por ciento del total de los beneficios: en algunas provincias, sus beneficiarios alcanzaron al 8 por ciento de la población. A partir de 2017 la gestión de las PNC cambiará de jurisdicción.

El surgimiento de la AUH representó un viraje en la posición oficial en torno a las transferencias de ingresos al incluir a grupos de población excluidos de la protección social contributiva, ampliando la cobertura de niños y niñas mediante el reconocimiento de la categoría de trabajadores “informales y desempleados”. Si bien el concepto de “universal” es distorsivo, significó un avance relevante en la cobertura de las contingencias vinculadas con la reproducción familiar.<sup>38</sup> De tal modo, la ANSES, una agencia residual a la luz de la reforma previsional de 1993, se convirtió gradual y silenciosamente, en la “agencia social” del gobierno federal a partir de 2009. Su razón: el estado nacional cuenta con un gran pagador pues puede colocar dinero mensualmente en 10 millones de cuentas bancarias con toda facilidad, tiene una burocracia calificada, con una importante dotación tecnológica y con una elevada presencia territorial. De hecho, las PNC son mensualmente abonadas mediante ese sistema de pago.

Luego de la exitosa moratoria previsional en 2004 que incorporó a casi dos millones de beneficiarios (en su gran mayoría mujeres) y de la notable puesta en marcha de la AUH en un brevísimo período, se fueron incorporando otras tareas que de manera decisiva cambiaron el perfil de la ANSES: el Programa Conectar e Igualdad, el Programa de Respaldo a los Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) y el programa de créditos hipotecarios PROCREAR continuaron engrosando sus competencias. Además, frente a situaciones de catástrofe climática, se aumentaron los montos de la AUH y de las AAFP como mecanismo curioso y novedoso de ayuda social mostrando la extraordinaria agilidad de su sistema de pagos. Dicha significación se reflejó en la trayectoria de quienes ocuparon su jefatura: Sergio Massa, Amado Boudou y Diego Bossio se convirtieron, en su medida, en personas políticamente relevantes luego de sus respectivos pasos por la titularidad del organismo.

Las decisiones sustantivas de las autoridades nacionales hacia mediados de 2009, en un escenario de derrota la elección de medio término, tuvieron dos direcciones: por un lado, un mandato de interlocución con los intendentes municipales y las organizaciones populares a través de un notable ensanchamiento de la línea de la economía social y del cooperativismo de trabajo, reforzando lo iniciado por el PMO, mediante la puesta en marcha del PRIST AT que otorgó un amplio margen de maniobra a las autoridades del MINDES en cuanto al alcance y a la distribución territorial. Por otro lado, la extensión de un componente de la seguridad social no contributiva vinculada a la protección social para las familias con hijos (AUH), con una notable demora por cierto, que puso en manos de

---

<sup>38</sup> La AUH alcanza a unos 4 millones de niños, niñas y adolescentes y a unos 2,2 millones de titulares del beneficio.

ANSES una decisión de mayor proyección y alcance cuya administración cotidiana se institucionalizó en oscuras oficinas pero cuyos efectos distributivos fueron relevantes y significativos. Vale decir, un escenario en el cual la competencia de un componente asociado a la “acumulación política” y a la “instrumentalización de demandas” quedó en manos del MINDES, mientras que aquellas vinculadas a un componente altamente institucionalizado quedó en manos de ANSES. En suma, en 2009 se configuró la distribución de tareas y competencias al interior del gobierno nacional en el campo social.

Desde su creación, el papel del MINDES en cada una de las decisiones relevantes sobre la “nueva cuestión social” quedó desdibujado. La reciente Ley de Emergencia Social tal vez constituya la mayor novedad de esta interpretación otorgando una nueva autorización a sus competencias si bien reforzando aquello que se fue consolidando como “tarea distintiva”: lidiar con las organizaciones populares.

### 3. Novedad e innovación: la promoción de la economía social

La oposición al ingreso ciudadano por parte de las autoridades del MINDES durante la administración de la ministra Kirchner se basó en una antinomia (conceptualmente discutible) entre una “orientación hacia la promoción del trabajo” y una “orientación hacia la promoción del ingreso”. Su derivación fue el impulso de la “economía social” (con una fuerte impronta inicial del viceministro Arroyo al comienzo de la presidencia de Néstor Kirchner) que marcó una línea de intervención novedosa y duradera: el PMO fue el hito fundacional, si bien orientado hacia el “desarrollo local” y el “micro emprendedurismo”, y el PRIST AT su consolidación a partir de 2009 enfocado hacia el desarrollo del cooperativismo de trabajo. Esa orientación también permeó intervenciones de otras agencias estatales.

A partir de 2003, desde diferentes ministerios y con un fuerte sesgo vertical basado en el papel del Estado, se acudió al formato de cooperativas de trabajo como herramientas de autoempleo (como el Plan de Emergencia Habitacional y Agua Más Trabajo del MINPLAN), las que crecieron exponencialmente con el lanzamiento del PRIST-AT en 2009 y se ampliaron todavía más con el lanzamiento de la línea EH en 2013 (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). El saldo fue la conformación de unas 8 mil cooperativas de trabajo bajo programa alcanzando a unos 300 mil cooperativistas (receptores directos de los incentivos) hacia 2015. Puede decirse que fue un programa principalmente destinado al Gran Buenos Aires.

PRIST AT es una matriz compleja que expresó la relación política del estado asistencial con los movimientos sociales y los gobiernos municipales, el alcance de la política social en el contexto de la limitación estructural del mercado laboral, y también el laboratorio de procesos microsociales de sociabilidad a través del despliegue de distintas experiencias de trabajo cooperativo. Se basó en la noción civilizatoria del concepto de “trabajo” como articulador central de las relaciones sociales y lazo privilegiado de inscripción social. Si bien se limitó a aproximadamente el 10 por ciento del presupuesto del MINDES, debe anotarse que fue una experiencia innovadora y significativa que sentó las bases para la instalación del andamiaje institucional que se instituyó en otro registro a partir de la nueva ley de emergencia social.

De todos modos, la particularidad del PRIST AT interroga toda estrategia clasificatoria: no es un programa de transferencia pero transfiere dinero; no es un plan de obra pública pero basó su

desempeño en su realización; promovió la autogestión y el asociativismo pero en forma obligatoria y compulsiva. Un gran interrogante sigue presente respecto de una modalidad asociativa extremadamente extendida en Argentina a lo largo de su historia y de su geografía: ¿por qué se eligió el formato de “cooperativas de trabajo”? ¿Fue el MINDES el ámbito ideal para el desarrollo de ese tipo de intervenciones?

La nueva administración se orientó a reforzarlo como un programa de transferencia y capacitación y a subrayar su componente de responsabilización individual debilitando los componentes asociativos tanto a través de la vinculación del monto del subsidio con el presentismo a las actividades de formación como de la posibilidad de ser beneficiario sin obligación de participación en una cooperativa. Se advierte el énfasis en garantizar un ingreso en niveles inferiores a aquellos que se establecieron en 2009 que fueron perdiendo paulatinamente su paridad frente el SMVM y fortalecer las condiciones de empleabilidad de sus receptores a la vez que la progresiva desaparición del discurso cooperativista.

#### 4. Asistencialismo tradicional: PNC y alimentación

Más del 70 por ciento del presupuesto del MINDES se afectó al pago de las PNC. Vale decir, un sistema histórico que creció en los márgenes de los sistemas contributivos en momentos de fortaleza de la “condición salarial”, rehabilitado por la administración Kirchner y llevado a niveles elevados de cobertura alcanzando un número nada despreciable de casi 1,5 millón de beneficiarios, de los cuales un millón correspondieron a beneficios por invalidez. Los otros dos grandes tipos de PNC asistenciales compitieron con otros mecanismos de transferencias de ingresos: la pensión por vejez con la moratoria previsional y las de madres de siete o más hijos con la AUH (si bien demográficamente son situaciones poco frecuentes). Esa historia, al menos para el MINDES, se comienza a cerrar a partir de 2017 con la eliminación de la CNPA y el cambio de administración.

El aspecto performativo fue usufructuado por las autoridades del MINDES dado que la titularización suele realizarse en actos públicos y ese ritual suele ser acompañado por la personificación presencial de quien ayuda y quien agradece. En cambio, la tarea discreta de enviar mensualmente el dinero a los titulares opera por el circuito administrativo y financiero de ANSES.

Si bien formaron parte de una intervención propuesta para situaciones de excepcionalidad, cobraron una magnitud extraordinaria abonando la idea de la “brecha de bienestar” entre acciones contributivas y no contributivas de la política social (Gamallo, 2015b); vale decir, se advirtió el uso ampliado de los instrumentos heredados.

El proceso de reforma radical se inició en 2017 cuyos resultados pueden estimarse solamente en el caso de las pensiones por vejez y su convergencia con la PUAM mejorando la posición de los beneficiarios y una mayor racionalidad y simplificación del sistema. En los otros casos, resta esperar definiciones si bien se anunciaron mayores controles respecto de las pensiones por invalidez asignadas.

Por su parte, los programas alimentarios que tuvieron su pico de significación con la creación del PAN, luego durante toda la década de los noventa y especialmente a partir de la crisis de 2001, continuaron su curso si bien perdiendo terreno frente al desarrollo de otras intervenciones. Las nociones de “transitoriedad y emergencia” que se invocaron en sus inicios fueron dando lugar a una legislación que consolidó a las prestaciones alimentarias como un componente permanente e

incuestionable de la política asistencial y dejó en manos de las provincias las acciones directas.

## 5. La territorialización

Históricamente, el desempeño de la acción asistencial del MINDES apeló a “efectores externos” que mediatizaron su presencia territorial: la Iglesia y las organizaciones benéficas, los partidos políticos, los gobiernos subnacionales, las OSC y los movimientos sociales (Perelmiter, 2016). Ante tal circunstancia, la administración de Alicia Kirchner reordenó sus modalidades asistenciales procurando responder a un desafío a la vez social y político: acortar la distancia entendida no sólo cómo lejanía geográfica sino también como imparcialidad y desafección frente a la vulneración de derechos (ídem). La consigna de “ganar proximidad” derivó en la construcción de un andamiaje institucional localizado que penetró el territorio con el fin de autonomizar la gestión asistencial nacional de los gobiernos provinciales, aunque con variaciones según los vínculos intergubernamentales vigentes en cada caso y coyuntura. Vale decir, habilitó mecanismos para la administración directa de la relación con los municipios, las organizaciones sociales y las propias poblaciones destinatarias de la asistencia según la localidad.

La “territorialización” como estrategia política del MINDES debe comprenderse en el contexto de la crisis de la “condición salarial” y de la ruptura de la inscripción laboral como lazo privilegiado de afiliación social de los sectores populares; el barrio, ya no la fábrica, se convirtió en el centro de la vida social, fuente de identidad y espacio de cooperación, movilización y protesta colectiva para los sectores desafiados (Merklen, 2010). Ese proceso, que el autor denominó “inscripción territorial”, es recogido por la acción asistencial mediante la estrategia mencionada y tuvo en el PRIST AT una fuerte articulación con los espacios políticos locales.

En suma, la “territorialización” generó el desarrollo capilar de la burocracia del MINDES, que se verificó en otras dependencias estatales nacionales como las UDAI de la ANSES y las oficinas de empleo del MTESS; en cambio, los ministerios que protagonizaron los brutales procesos de descentralización (salud y educación) no transitaron ese camino y, en todo caso y con reservas, elaboraron criterios orientados a mejorar la “rectoría” de los sistemas (sobre lo cual no se abren comentarios). Vale decir, la actuación del Estado federal en el campo social se desplegó en forma inorgánica y desordenada. Por lo tanto, en aquellos casos en los cuales se abrieron oportunidades para la distribución personalizada de bienes y la producción de cierta fidelización de la población (Perelmiter, 2016), tal como ocurre con ciertas acciones asistenciales del MINDES, ese rasgo tendió a profundizarse.<sup>39</sup>

De todos modos, ese despliegue territorial no fundó una dinámica cualitativamente diferente en cuanto a la forma de organizar la política social del gobierno nacional en función de la escala territorial sino que se basó en criterios situacionales de evaluación de los apoyos y los recursos en aquellos casos donde se contaba con margen de actuación discrecional.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> La relación de alteridad entre el Estado nacional y la población beneficiaria no fue uniforme. Por ejemplo, la ANSES tuvo una fuerte impronta punitiva y tutelar respecto de los beneficiarios de la AUH, en la cual el control del cumplimiento de las condicionalidades fue central. En cambio, la indulgencia primó en la administración de los “grupos cooperativizados” por parte del MINDES situación que se modificó en 2016 a partir del ajuste del monto de los subsidios en función del presentismo a las actividades de formación pautadas.

<sup>40</sup> En Gamallo (2017) se desarrollan algunas ideas respecto de la falta de adecuación de la acción estatal en el campo social en el área metropolitana Buenos Aires.

## 6. Inempleabilidad y activación

Un eje que ordenó la política asistencial fue la clasificación de la población en términos de la “empleabilidad” e “inempleabilidad” si bien luego dio paso a una nominación de mayor corrección (“vulnerables sociales”). Esa cruel conceptualización desliza hacia los individuos y grupos sociales la responsabilidad respecto de los problemas asociados a la dinámica estructural de la acumulación económica y de las transformaciones del mercado de trabajo, culpabilizándolos por asuntos ajenos a su voluntad y control, pero de la cual resulta un tipo de acción asistencial orientada a su “activación” y “responsabilización” invirtiendo la lógica del paradigma tradicional (Merklen, 2013). La retórica de la “activación” fue potente en los años noventa mediante la adopción de la “teoría del capital humano” y posteriormente adoptada por la nueva generación de PTCI, en especial mediante la introducción de las “contraprestaciones laborales”. La “responsabilización” se asoció con la incorporación de las “condicionalidades” educativas y sanitarias.

En la medida en que los individuos “inempleables” tienen una limitada autonomía para la satisfacción de sus necesidades debido a su incapacidad para obtener ingresos laborales suficientes, debieron ser entrenados en oficios, animados para desarrollar habilidades emprendedoras, entre otras activaciones, y estimulados para ocuparse en forma concienzuda de sus familias, entre otras “responsabilizaciones”. En ese sentido, la condición de sujeto de derecho queda mediada y condicionada por el cumplimiento de aquellas exigencias que lo hacen merecedor de la satisfacción de la necesidad.

La población “inempleable” fue constituida en clientela del Plan Familias. La categoría de “empleables” pudo ser asociada parcialmente a la línea de la economía social. Esa condición estuvo en tensión con la “retórica de los derechos” que permeó la autopresentación pública del MINDES durante la administración de Alicia Kirchner y que perdió toda densidad performativa en la comunicación de la administración Stanley. En ese sentido, un nuevo giro en el paradigma de la “activación” se encuentra en el componente “socioemocional” de algunas de las iniciativas de capacitación promovidas a partir de 2016.

## 7. Interlocución con los movimientos sociales y gobernabilidad de la política asistencial

El MINDES se instaló como un espacio estatal de interlocución con los nuevos actores sociales que fueron organizándose y expandiéndose al calor de la permanencia de la informalidad y la precarización laboral, particularmente por el deterioro de la base material del conurbano bonaerense, y del desarrollo oficial de la llamada “economía social” y del “cooperativismo bajo programa”. En otras palabras, así como la interlocución estatal con el sindicalismo tradicional se desplegó desde el MTESS y la Superintendencia de Servicios de Salud, el MINDES lo hizo con las organizaciones populares y esa función se destaca como privilegiada pero no exclusiva, dadas las diversas iniciativas implementadas desde el MINPLAN en los componentes de los planes federales de vivienda e inclusive en la distribución del PJYJHD desde el MTESS. Debe recordarse que la gestión del PJYJHD tuvo una experiencia de reconocimiento y participación de las organizaciones piqueteras en los consejos consultivos en los tres niveles estatales (Arcidiácono, 2012).

El vínculo con los movimientos sociales tuvo tres etapas definidas: de confrontación, de captación de recursos oficiales, y de inserción mediante la incorporación de militantes y dirigentes de distintas organizaciones piqueteras en calidad funcionarios y cuadros de administración de la burocracia asistencial (Schuttemberg, 2012). Conviene mantener la precaución y aceptar que se trató de

aquellas organizaciones cercanas al oficialismo. Esa inserción pudo ser entendida como una forma de reconocimiento de las autoridades a las tareas sociales llevadas adelante durante la crisis y, a la vez, para convertirse en puente con el territorio en el cual tenían presencia y actividad (Perelmiter, 2016). En ese entramado, convergieron la territorialización como pretensión política de la acción del MINDES y la interlocución y el reconocimiento de los movimientos sociales.

La creación del CEPSSC puede entenderse como una etapa diferente dado que instituye la mayor formalización de la articulación entre el MINDES y los movimientos sociales, lo cual se suma, en el mismo sentido, a su mayor participación como entes ejecutores del PRIST. Se ofrece como un escenario novedoso por al menos tres razones: primero, luego de un largo período, el cambio de gobierno significó la ruptura con el alineamiento que una proporción numerosa de las organizaciones populares habían establecido con el oficialismo en general y con el MINDES en particular dada su incorporación a la trama burocrática; segundo, en sentido contrario, la reputación que acompañó al presidente Macri (“gobierno de los ricos”) derivó paradójicamente en un mayor diálogo con el conjunto de las organizaciones y en un incremento sustancial del presupuesto del MINDES;<sup>41</sup> tercero, colocó al MINDES y a la ministro Stanley como interlocutor privilegiado de la relación con las organizaciones en un nuevo marco reglamentario.<sup>42</sup>

El tipo de articulación e interlocución entre el Estado y el sindicalismo tradicional dio lugar a la noción de “neocorporativismo segmentado” (Etchemendy y Collier, 2008). Un segmento concatenado se consolida a partir de la nueva institucionalidad parida a fines de 2016: el sistema de intermediación “jerárquico informal” (Battezzati, 2012) que privilegia a las organizaciones sociales excluidas de la articulación previamente mencionada y que se expresa con toda claridad en los nuevos entes ejecutores del PRIST y en la creación del CEPSSC. Sin embargo, introduce un elemento de formalización que, al menos en términos normativos, clausura unos problemas a la vez que abre otros: ¿quién o quiénes van a monopolizar la representación de los sectores populares no amparados bajo la égida de la CGT, los convenios colectivos de trabajo y los sistemas de protección social contributivos? ¿bajo qué procedimiento se van a seleccionar esos representantes de aquello que es difusa y complejamente representable? La conformación propuesta del CEPSSC se desliza hacia la formalización del sistema de intermediación sin que exista un mecanismo formal para ungrir la representación de ese conjunto de actores sociales lo cual abre una fuente potencial de nuevos conflictos en el ámbito de la sociedad civil si bien en la práctica las organizaciones que han llevado la iniciativa se consolidaron en esa posición.

Por último, subsiste el interrogante sobre la dirección y las condiciones de gobernabilidad de la política asistencial en un marco de reconfiguración radical de la acción y las identidades colectivas. Por un lado, el nuevo escenario dota de una mayor capacidad estatal para “conducir” la política asistencial mediante un mecanismo de concertación social no explorado previamente, dado que ni los consejos consultivos de los PJyJH, ni las negociaciones de palacio por la distribución de beneficios, ni los cuadros de las organizaciones convertidos en funcionarios son comparables con la institucionalidad que abre la creación del CEPSSC. Por otro lado, la débil capacidad estatal de “comando” queda aun más debilitada dada la falta de coincidencia entre la base electoral del

---

<sup>41</sup> En una entrevista radial con el periodista Juan Pablo Varsky, Bernardo Kosakoff sugirió al “efecto reputación” como un motor del incremento gasto social de la administración Macri (11/4/2017).

<sup>42</sup> No deja de ser curioso que a la par que la ley de emergencia social fortalece la “autoridad social” del MINDES, se debilita la “autoridad económica” dada la decisión presidencial de fragmentar esa cartera en múltiples ministerios.

oficialismo demandante de “orden en el espacio público” y los potenciales beneficiarios de la concertación, entre la limitada experiencia del nuevo elenco gubernamental y el notable repertorio desarrollado por las organizaciones populares tanto en la calle como al interior del palacio.<sup>43</sup> La retórica de la “emergencia social”, coartada argumental citada nuevamente por la legislación, esconde un nuevo avance hacia la consolidación de arreglos institucionales de bienestar fragmentados entre poblaciones que disuelven la condición de ciudadanía. Si bien es hipotético, vale anticipar algunos cursos posibles de acción.

#### 8. La retórica de la “emergencia” y el gobierno de la pobreza

El 14 de diciembre de 2016 el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.345 que prorroga la “emergencia social” hasta el 31 de diciembre de 2019 en los términos de la Ley 27.200 de 2015, autorizando al Jefe de Gabinete a reestructurar el presupuesto hasta la suma de 25 mil millones de pesos durante su vigencia y considerando un eventual incremento de 5 mil millones más. Reglamentada en marzo de 2017 por el Decreto N° 139, estableció la conformación del CEPSSC, en la órbita del MINDES. Si bien es cuantiosa la suma mencionada, incluye tres ejercicios presupuestarios y representa aproximadamente el doble de lo asignado al PRIST para el ejercicio 2017.

Pero la nueva y recurrente declaración de la “emergencia social” en realidad prorrogó lo establecido por la ley 26.204 la cual, en su tiempo, prolongó lo dictado por sucesivas leyes en igual sentido (26.339, 26.456, 26.563, 26.729 y 26.896) que finalmente retrotraen a la crisis del régimen cambiario de la convertibilidad y al conjunto de cambios normativos de esa particular coyuntura. El 6 de enero de 2002 el Congreso Nacional aprobó la ley 25.561 que declaró “la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria” delegando facultades legislativas al Poder Ejecutivo Nacional hasta el 31 de diciembre de 2004. A fines de 2004, y sucesivamente en cada año posterior, fue una y otra vez prorrogada si bien con diferentes alcances respecto de la original. En 2002 el gobierno del presidente Duhalde declaró además y de manera específica la emergencia ocupacional (DNU 165/2002), la alimentaria (DNU 180/2002), y la sanitaria (DNU 486/2002), y aprobó el Programa de Emergencia Alimentaria. Pero el asunto viene de más atrás.

En 1984 el Congreso Nacional creó el Plan Alimentario Nacional (PAN) con carácter de “emergencia y transitorio” con una duración de dos años (ley 23.056). En 2002 se aprobó el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria que desistió de la “transitoriedad” de la recordada y optimista iniciativa, y señalaba que “en la emergencia, está destinado a cubrir los requisitos nutricionales de niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza” (ley 25.724). Durante 2017 se estuvo activando una iniciativa de declaración de la “emergencia alimentaria”.

En suma, se destaca tanto la falta de creatividad como de eficacia: desde 1984 se viene utilizando la palabra “emergencia” para designar circunstancias de privación estructural que transitan poblaciones sistemáticamente excluidas de los beneficios de la acumulación económica y que escapan a una circunstancia de peligro o desastre que requiere de una acción inmediata. La noción de emergencia remite a lo imprevisto e inesperado: aquello que fue designado de ese modo por sendos programas y

---

<sup>43</sup> La distinción entre “comando” y “conducción” estatal es desarrollada por Guillermo O’Donnell (2008).

leyes da cuenta de una manera abusiva de nominar las situaciones y de gobernar la pobreza postergando un debate de fondo sobre la crisis de la “condición salarial” y sus consecuencias, y sobre la falla de los principales arreglos de provisión de bienestar. En suma, es la declaración de la incapacidad para articular un proyecto político de dirección de un Estado social en permanente “estado de emergencia”.<sup>44</sup>

## 9. La transformación del MINDES a partir de 2016

Tres hechos relevantes introdujeron una caracterización específica del período abierto a partir de 2016, si bien dos de ellos son de reciente factura y su horizonte de aventurada previsión. En primer lugar, la transformación del PRIST en un programa más típico de transferencia de ingresos apelando a una renovada versión de la teoría de capital humano y del paradigma de la “activación” en tanto fortalecimiento de habilidades socio-emocionales y de las capacidades individuales, con el fin de que aquellos receptores “aptos” puedan ganarse y generarse una salida del campo asistencial a través tanto del “empalme” como del desarrollo emprendedor y que a todas luces desactiva la estrategia de fomento al cooperativismo de trabajo que, al menos desde el plano retórico, era destacado por la gestión anterior.

En segundo lugar, por su efecto institucional, el traslado de la jurisdicción de la CNPA y del conjunto de las PNC en 2017 significa la disminución de la oferta programática y del empobrecimiento sustancial de la estructura presupuestaria del ministerio, cuyas consecuencias se estimarán en futuros ejercicios.

En tercer lugar, la progresiva institucionalización del CEPSSC y la eventual transformación del contenido de los programas asistenciales en SSC expresan tanto el papel de conducción política respecto de la relación con las organizaciones populares como una potencial transformación de la política asistencial.

En suma, si el período 2002-2003 pudo caracterizarse por la fuerte impronta de los programas alimentarios, el período 2003-2009 por el desarrollo de las PNC y de la economía social, el período 2009-2015 por el impulso de la economía social y el cooperativismo bajo programa junto con las PNC, el período abierto en 2016 tiene como rasgos particulares los tres mencionados.

## 10. Manteniendo la residualidad

La acción asistencial del MINDES mostró un notable incremento en el período estudiado, fue clave en el reconocimiento de los nuevos actores sociales y en la habilitación de una nueva arena de negociación política por el alcance y la dirección de la política asistencial.

---

<sup>44</sup> Además, en 1989 se aprobaron las leyes de Emergencia Administrativa N° 23.696 y de Emergencia Económica N° 23.697 que en su artículo 1° “pone en ejercicio el poder de policía del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que la Nación padece” que habilitaron a la brutal reforma estatal durante la administración menemista. Y durante el gobierno del presidente De la Rúa se puso en marcha el Programa de Emergencia Laboral (PEL) mediante la resolución 23/99 del Ministerio de Trabajo el cual continúa vigente. En septiembre de 2003 se puso en marcha el Programa Federal de Emergencia Habitacional en el marco del entonces Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, modificado en 2006 sin alterar su denominación.

Sin embargo, son claros los límites y las restricciones respecto de la capacidad de innovación en la dinámica del conjunto de la política social, entendidas como transformaciones menores al interior de un concierto general de estabilidad de las instituciones de bienestar y de expansión de la cobertura de los sistemas de base contributiva. La baja incidencia presupuestaria del MINDES es una sólida evidencia de la dificultad de torcer una estructura institucional de bienestar fundada sobre el principio contributivo y con enorme resistencia para adaptarse a la crisis de la “condición salarial”.

En esa dirección, es probable que el CEPSSC se convierta en un espacio acotado y reducido que maneje un aspecto relativamente marginal desde el punto de vista presupuestario pero significativo desde el punto de vista de la población potencialmente interpelada por esos satisfactores de bienestar. Sin embargo, la intención de transformar el conjunto de programas nacionales en un SSC tiene un elemento de potencial ruptura radical con la lógica previa de las acciones asistenciales cuyas consecuencias no terminan de develarse.

En suma, la política asistencial del MINDES se comportó como un componente central en el sostenimiento de la “brecha de bienestar” entre beneficios contributivos y no contributivos. No se advierten señales que eso vaya a ser significativamente alterado mediante un recurso a principios universalistas de la gestión de la política social.

## Bibliografía citada

Abeyá Giraldo, Enrique (2016), “Una evaluación crítica de los programas alimentarios en Argentina”, *Salud Colectiva N° 24*, p. 589-604.

Altschuler, Bárbara y Alejandro Casalis (2006). “Aportes del Desarrollo Local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”, en: García Delgado, Daniel y Noretto, Luciano (comps.) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*, Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.

Arcidiácono, Pilar (2012) *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.

---- y Bermúdez, Angeles (2015) “Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales”. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo N°7/2015* pp. 3-36.

---- y Gamallo, Gustavo (2012) en “Políticas sociales y derechos. Acerca de la producción y reproducción de las marginaciones sociales” en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (compiladores) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Biblos. Derechos Sociales y Políticas Públicas.

----, Laura Pautassi y Carla Zibecchi. 2010. “La experiencia comparada en materia de <clasificación> de desempleados y destinatarios de programas de transferencia de ingresos condicionadas”, *Revista Trabajo y Sociedad N° 14 Vol. XIII*

Arroyo, Daniel (2004). “Desafíos de las políticas de Economía Social y Desarrollo Local para el 2005”, en el 2° Foro Federal de Investigadores y Docentes, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires.

Battezzati, Santiago. 2012. “La Tupac Amru: intermediación de intereses de los sectores informales en la Provincia de Jujuy”. *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol 52 N° 205 (abril-junio), 147-171.

Bestard, Ana María, Carrasco, Maximiliano y Kantor, Mora (2012). “El Poder Legislativo Nacional y los programas sociales en el período 2002-2009”, en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (compiladores) *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Biblos. Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Bertranou, Fabio, Oscar Cetrángolo, Carlos Grushka y Luis Casanova. 2011. *Encrucijadas de la seguridad social en Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL-OIT

Boix, María Victoria, Marazzi, Vanesa y Nacke, Melina (2011). Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de planes sociales. La implementación del Plan Argentina Trabaja en Morón. *Serie Buenas Prácticas Municipales 2*, Buenos Aires: CIPPEC.

Britos, Sergio et al (2003). *Programas alimentarios en Argentina*, Buenos Aires: CESNI.

- Castel, Robert (2004) *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?*, Buenos Aires: Manantial.
- (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado*, Buenos Aires: Paidós.
- Centro de Economía Política Argentina (2017) *Propensión: los pensionados, ajustado*, [www.centrocepa.com.ar](http://www.centrocepa.com.ar)
- Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires - IARAF. 2015. *Peso relativo del gasto público argentino. Evolución, determinantes y efectos de su aumento*
- Ciolfi, Vanesa (2015). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra: Argentina 2003-2009*. Buenos Aires: CLACSO.
- Esping Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías post-industriales*. Barcelona: Ariel.
- Etchemendy, Sebastián y Ruth Berins Collier. 2008. “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”. *PostData N° 13*: 145-192.
- Gamallo, Gustavo (2017) “La brecha de bienestar metropolitana”, Ponencia presentada en el Congreso 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Lima, 28 de abril al 1° de mayo de 2017.
- 2015a, “Aproximaciones al concepto de brecha de bienestar” en *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, dirigido por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, Buenos Aires: Biblos.
- , 2015b, “Régimen previsional, seguros provinciales de salud materno-infantiles y transferencias a las familias en la Argentina de la postconvertibilidad” en *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, dirigido por Laura Pautassi y Gustavo Gamallo, Buenos Aires: Biblos.
- . 2003. “La política social de la Alianza: el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente”, *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social N° 7*, 79-100.
- Golbert, Laura. 2004. “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”, *Serie Políticas Sociales N° 84*, Santiago de Chile: CEPAL
- Grondona, Ana (2017) “La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Una reflexión desde la historia presente” en *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorios*, coordinado por Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi, Buenos Aires: Biblos.
- Hopp, Malena Victoria (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, *Revista Trabajo y Sociedad N° 24*, Verano 2015.
- Isuani, Ernesto Aldo. 1992. “Política social y dinámica política en América Latina” en *Desarrollo Económico*. Vol. XXXII, N° 152.
- Le Grand, Julián (1998) “¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social” en *Desarrollo Económico*, Vol. 38, N° 151, octubre–diciembre.

Logiudice, Ana; Bressano, Clara y Borghini, Natalia (2011). Asistencia social y asociativismo: ¿nuevos derroteros de la política social en la Argentina reciente? IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Merklen, Denis (2005) “Individuos y Ciudadanos. Notas para un enfoque objetivista de la subjetividad popular” en *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Buenos Aires: Gorla.

----- (2011) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación” en CASTEL, Robert et. al, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires: Paidós.

Messina, Giuseppe (2017), “La condición social de los desocupados y la respuesta estatal al desempleo en Argentina entre 2003 y 2015”. Ponencia presentada en el Congreso 2015 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Lima, 28 de abril al 1º de mayo de 2017.

Ministerio de Desarrollo Social (2006): *El Desarrollo Local en el eje de la política social*, PNUD/AECI/MDS, Buenos Aires.

Natalucci, Ana (2011), “Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina 2001-2010)”, *Polis. Revista Latinoamericana* N° 28. [en línea].

Paura, Vilma y Carla Zibecchi. 2014. “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorios en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina” en *Marginaciones sociales en el Área Metropolitana Buenos Aires. Acceso a la justicia, capacidades estatales y movilización legal*, dirigido por Laura Pautassi, Buenos Aires: Biblos.

O'Donnell, Guillermo (2008) “Hacia un Estado de y para la Democracia” en *Democracia / Estado / Ciudadanía: hacia un Estado para la Democracia*, Lima: PNUD (25-62).

Perelmiter, Luisina (2016) *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*, San Martín: Unsam Edita.

Repetto, Fabián. 2001. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, Buenos Aires: Prometeo.

Schuttemberg, Mauricio, 2012, “Los movimientos “nacional populares” en la etapa kirchnerista: una revisión crítica de la bibliografía sobre el período”, *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* Vol 6 (2), p. 191-207.

Siempre (2010): Síntesis actual del programa Ingreso Social con Trabajo.

Siempre (2007). Resultados de la evaluación de medio término: Plan Nacional Manos a la Obra; Estudio Cuantitativo, Buenos Aires: Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

SIEMPRO, “Análisis del gasto de los programas sociales focalizados del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente durante el año 2001”, *Informes de Políticas y Programas Sociales* N° 2, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, 2001, p.31)

Salvia, Agustín. 2015. “Reflexiones finales. Algunas claves para entender el subdesarrollo persistente argentino” en *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*, coordinado por Javier Lindenboim y Agustín Salvia, 351-373, Buenos Aires: Eudeba.

Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra. 2009. *Entre la ruta y el barro. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.