

# Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018)

*Non-contributory benefits in Argentina. About the Ministry of Social Development of the Nation (Argentina)*

**Gustavo Gamallo\***

## Palabras clave:

Política Social  
Ministerio de Desarrollo Social  
Argentina

## Resumen

El artículo describe y analiza los aspectos organizacionales, presupuestarios y programáticos desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) a fines de 1999 hasta la conformación del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social en septiembre de 2018. Su propósito es reunir evidencia para la comprensión de su aporte al gobierno de la pobreza bajo distintas administraciones y diferentes escenarios económicos pero con la continuidad de un importante contingente de trabajadores con débiles inscripciones al mercado formal de trabajo y, en consecuencia, excluidos de la protección social contributiva. En particular, se analizan las diferentes políticas de transferencias no contributivas de ingresos desarrolladas por el MDS mostrando su limitado alcance y la baja gene-

---

\* Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires –UBA–). Profesor de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Codirector del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT 20620170100001BA “Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2017)” (Grupo Consolidado, Programación Científica 2018 – 2021. Contacto: [ggamallo@sociales.uba.ar](mailto:ggamallo@sociales.uba.ar)

rosidad de los montos suministrados. En consecuencia, el análisis ilustra el modo estatal de gestión de las poblaciones excluidas de la protección social contributiva.

**Keywords:**

Social Policy

Ministry of Social  
Development

Argentine

**Abstract**

The article describes and analyzes the organizational, budgetary and programmatic aspects of the National Ministry of Social Development (MDS) from its creation (1999) until the formation of the new Ministry of Health and Social Development (2018). The purpose of this text is to gather evidence for the understanding of the MDS contribution to the government of poverty under different administrations and economic scenarios but with the continuity of an important contingent of workers with weak registrations to the formal labor market and, consequently, excluded from contributory social protection. In particular, the different non-contributory income transfer policies developed by the MDS are analyzed, showing their limited scope and the low generosity of the amounts provided. Consequently, the analysis illustrates the State management of populations excluded from contributory social protection.

El incremento de la informalidad y la precarización laboral, el subempleo y el desempleo trajeron, entre otras consecuencias, la crisis de los sistemas de protección social de carácter contributivo y, paralelamente, desde mediados de los años noventa la implementación de diferentes programas no contributivos de transferencias de ingresos en distintos países de la región. En Argentina, motivó la consolidación de intervenciones estatales en el máximo nivel gubernamental, con la creación primero de la Secretaría de Desarrollo Social (SDS) en 1994 y luego con su elevación al rango ministerial en 1999.

El artículo describe y analiza los aspectos organizacionales, presupuestarios y programáticos desde la creación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) hasta la conformación del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social en septiembre de 2018. Su propósito es reunir evidencia para la comprensión de su aporte al problema de la pobreza bajo distintas administraciones y escenarios económicos, pero en la continuidad de un importante contingente de trabajadores con débiles inscripciones al mercado formal de trabajo y, en consecuencia, excluidos de la protección social contributiva: mientras que en los años siguientes a la crisis de 2001 se estimaba que el salariado no registrado alcanzaba a cifras cercanas al 45%, las mejoras posteriores no evitaron que un tercio permaneciera en dicha situación. La heterogeneidad de la estructura productiva diferencia los niveles de productividad del trabajo, tanto entre sectores de la economía como al interior de ellos produciendo la segmentación del mercado laboral en estratos diversos, con condiciones tecnológicas y de remuneraciones diferenciadas,<sup>1</sup> imponiendo restricciones al mejoramiento de las condiciones laborales. A partir de 2011, cuando se interrumpe la tendencia a la baja luego de la crisis de 2001, no se encuentran datos de pobreza monetaria que afecten a menos del 25% de la población urbana, con valores en incremento en 2016 y 2018. En consecuencia, el análisis de las transferencias no contributivas de ingresos del MDS ilustra las limitaciones de la gestión estatal para suministrar bienestar a las poblaciones en ese escenario laboral.

El artículo se inscribe en continuidad con trabajos propios sobre el MDS y, en especial, orientado a producir evidencia sobre la denominada “brecha de bienestar” caracterizada por el desajuste y la inconsistencia funcional

---

1 Salvia, Vera y Poy, 2015.

entre la estructura emergente de riesgos sociales y los arreglos institucionales establecidos para darles respuesta.<sup>2</sup> Se basa en el uso de fuentes documentales, en particular normativa legal, registros administrativos de beneficiarios de programas sociales y presupuestarios, y de censos nacionales y encuestas de hogares (Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina -ODSA-UCA-, Encuesta Nacional de Protección Social de Servicios y Programas Sociales -ENAPROSS- y Encuesta Nacional sobre la Estructura Social del Programa de Investigación sobre la Sociedad Argentina Contemporánea -ENES/PISAC-).

### **De la Secretaría al Ministerio de Desarrollo Social: los cuatro cismas**

En 1955, el gobierno militar que derrocó al presidente Juan Perón creó el Ministerio de Asistencia Social con el fin de eliminar los registros de la actividad de la Fundación Eva Perón. Tuvo vigencia por apenas dos meses y constituyó el primer antecedente de una cartera con rango ministerial orientada a esos asuntos. En 1966, durante los primeros meses del gobierno de facto del general Juan Carlos Onganía, se creó el Ministerio de Bienestar Social como un pilar fundamental de su programa político ideológico.<sup>3</sup> Contaba con cuatro secretarías (Vivienda, Salud, Seguridad Social, y Asistencia y Promoción de la Comunidad) concentrando la gestión del conjunto de los asuntos sociales, con excepción de la educación. Posteriormente, bajo el gobierno del general Roberto Levingstone se agregaron dos secretarías: del Menor y la Familia, y de Deportes.<sup>4</sup>

En 1981, el gobierno de facto iniciado en 1976 modificó su denominación (Decreto Nacional N° 22) y pasó a llamarse Ministerio de Acción Social, mantuvo las áreas tradicionales (Desarrollo Urbano y Vivienda, Seguridad Social, del Menor y la Familia, y Deportes), agregó Turismo, pero cedió las correspondientes a la gestión del sector salud. En 1983, el gobierno del presidente Alfonsín (Decreto Nacional N° 15/86) fusionó sus funciones en el Ministerio de Salud y Acción Social, conservando las secretarías de Deportes, de Promoción Social, de Desarrollo Humano y

2 Gamallo, Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT 20620170100001BA "Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2017)".

3 Osuna, 2017

4 *Ídem.*

Familia y de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, y mudando la Secretaría de Seguridad Social al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (que en 2002 pasó a llamarse de Trabajo, Empleo y Seguridad Social –MTESS–). Es decir, en esa época se produce el primer cisma organizativo relevante con la separación de la gestión de los asuntos vinculados con la seguridad social contributiva.

En 1994, el presidente Menem (1989-1999) creó la SDS dependiente directamente de la presidencia, desvinculando funciones de la cartera de Salud (Decreto Nacional N° 227). Se integraba con tres subsecretarías (de Políticas Sociales, de Proyectos Sociales, y de Vivienda) e incorporó un organismo desconcentrado creado para esos fines (Decreto Nacional N° 1455/2006) que resultaría central: la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA).<sup>5</sup> Además, absorbió al Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONAF); al Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual; y el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI). En 1997 (Decreto Nacional N° 675) se creó el Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP S.A.), una sociedad anónima dependiente de la SDS. Fue el antecedente directo del posterior MDS y estableció el segundo cisma con la separación del área de salud.

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 otras áreas de gobierno.

La estrategia inicial para enfrentar a la pobreza de la administración Menem fue la lucha contra la inflación.<sup>6</sup> 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 realineamiento bajo una misma denominación de programas que se venían implementando en distintas jurisdicciones con baja coordinación,

5 La reforma previsional de 1993 separó la gestión de las pensiones no contributivas del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y las incorporó a la SDS junto a la administración del Programa Federal de Salud (PROFE) (Bertranou et al, 2011), un seguro de salud familiar para sus beneficiarios (posteriormente denominado Incluir Salud).

6 Repetto, 2001

cobró cuerpo una política específicamente asistencial; una “(...) decisión estratégica de asumir la opción preferencial por los pobres (...)”.<sup>7</sup> La creación de la SDS en 1994 tuvo la intención (poco exitosa) de centralizar las acciones asistenciales y el gasto social focalizado del gobierno nacional. Frente a las consecuencias del ajuste estructural, la constitución de una “autoridad” para la gestión de la política social se tematizaba en el debate internacional en contraposición con la existencia de una “autoridad económica”. La nominación “desarrollo social” se asoció a la lógica de la “compensación” y en consonancia con el perfilamiento de la noción de “desarrollo humano” que Naciones Unidas pergeñaba en esos momentos.<sup>8</sup>

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 delegación de la gestión en organizaciones de la sociedad civil, al amparo de las ideas del fortalecimiento del capital social. Hacia el final de la administración acentuó su perfil asistencial y contaba con veintisiete programas sociales, pero si se consideraba al conjunto del gobierno nacional, los programas sociales llegaban a setenta,<sup>9</sup> lejos del propósito de constituir una “autoridad social”.

La modificación de la ley de ministerios promovida por el presidente De la Rúa (1999-2001), electo 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), creó el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (Ley N° 25 233 del 10/12/1999) reduciendo el número de secretarías dependientes de la presidencia (deportes, tercera edad y medio ambiente). El MDS tuvo tres secretarías orientadas a la administración de los programas sociales y de grupos etarios –de Desarrollo Social, de Tercera Edad y Acción Social (ambas en manos del radicalismo) y de Políticas Sociales (FREPASO)– a las cuales se agregaron las de Deportes y Recreación, y de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, también bajo la órbita de ese socio. Absorbió a los organismos descentralizados y desconcentrados de la SDS: el CONAF; el INACyM, que luego cambió su denominación por Instituto Nacional de Asociativismo y Economía

7 Álvarez Leguizamón, 2006, p. 110.

8 *Ídem*.

9 Repetto, 2001.

Social –INAES (Decreto Nacional N° 721/2000)–, el INAI, el FONCAP y la CNPA; y la incorporación de la Comisión Nacional de Tierras Fiscales “Programa Arraigo”, hasta entonces dependiente de la presidencia de la Nación. Los tres primeros permanecieron en la órbita del MDS en tanto que los tres últimos fueron transferidos en distintos momentos (2007, 2018 y 2008, respectivamente).

A la vez, la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Viviendas fue localizada en el recién creado Ministerio de Infraestructura y Vivienda junto con las competencias respecto de la gestión de la política habitacional (Fondo Nacional de la Vivienda, Programa de Financiamiento a Municipios y Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Social Básica) manteniendo la responsabilidad sobre la gestión de algunos programas habitacionales focalizados, en especial el Programa Arraigo. Esa desvinculación, mantenida y profundizada por las administraciones posteriores, eliminó la dependencia histórica de la política habitacional de las áreas caracterizadas como estrictamente sociales constituyendo el tercer cisma.

La oferta programática del MDS se componía de las siguientes líneas de intervención: alimentación; capacitación, empleo y desarrollo productivo; fortalecimiento institucional; integración social y desarrollo comunitario; vivienda e infraestructura social; y subsidios al ingreso.<sup>10</sup> Heredó la estructura burocrática de la SDS, mayoritariamente constituida por personal contratado y calificado.

Durante los casi dos años de la administración del presidente De la Rúa, tuvo una alta rotación en su conducción, que contrastó con lo sucedido a partir de 2003.

En 2002, el presidente provisional justicialista Eduardo Duhalde (2002-2003) estableció una nueva composición ministerial (Decreto Nacional N° 355) y el MDS asumió su denominación actual cediendo sus atribuciones sobre el deporte. Algunas secretarías modificaron su denominación (Desarrollo Humano y Familia en lugar de Desarrollo Social) en tanto Tercera Edad redujo su nivel a Subsecretaría. Además, se creó el Consejo Nacional de Políticas Sociales (Decreto Nacional N° 357/02) absorbiendo algunos organismos técnicos del MDS: el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO) y el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC).

---

10 SIEMPRO, 2000.

El MDS observó importantes modificaciones a partir de las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y de su sucesora Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) junto con una notable expansión presupuestaria. Primero, se desvinculó el área ambiental incorporándola al Ministerio de Salud (Decreto N° 295/2003). Segundo, cambios legislativos afectaron su estructura: a fines de 2002, la Ley N° 25 724 creó el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación, más conocido como Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA);<sup>11</sup> de tal modo, los programas alimentarios alcanzaron el nivel de subsecretaría. En 2005, la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, N° 26 061, creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) que reemplazó al CONAF; y en 2006, la Ley de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social N° 26 117 creó la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social como un nuevo organismo desconcentrado. Tercero, en 2007 recuperó la responsabilidad respecto del área deportiva (Decreto Nacional N° 20/2007). Cuarto, el Programa Arraigo fue transferido al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Decreto Nacional N° 341/2008), desvinculando la responsabilidad sobre la política habitacional. Por último, cobrarían progresivamente espacio institucional las acciones vinculadas al fomento de la economía social y el lenguaje de la “territorialización”: desde la creación de la Dirección Nacional de Economía Solidaria en 2002, su elevación a Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social en 2004 (Decreto Nacional N° 373) y su posterior rango de Secretaría de Economía Social (SES) en 2010 (Decreto N° 505), si bien la intervención relevante del período se gestionó mediante una unidad ejecutora fuera de nivel (Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja - PRIST-AT-) creado en 2009.

El presidente Kirchner nombró ministra a su hermana Alicia, trabajadora social de profesión y quien había ocupado cargos similares en la Pro-

11 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 unas 1,2 millones de firmas derivando en la sanción de la mencionada ley (Arcidiácono, 2012).

vincia de Santa Cruz, confirmada durante los dos mandatos de Cristina Fernández. Se anota una breve interrupción entre 1996 y 1997 cuando, al asumir una banca de senadora nacional, Juan Carlos Nadalich ocupó el cargo casi como una suerte de interinato. 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 MDS al que condujo durante más de una década.<sup>12</sup>

Alicia Kirchner impulsó un cambio discursivo en tres direcciones: abandonó el gerencialismo de los noventa por un posicionamiento desde la “militancia social”, completado por el encumbramiento como cuadros de gestión de referentes de las organizaciones populares; 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 (Centros de Referencia, Centros Integradores Comunitarios y Centros de Articulación Local); tercero, concibió al “trabajo” como la mejor política social, oponiéndose tanto a los programas focalizados como a los de transferencia de ingresos.<sup>13</sup> En 2003 el MDS contaba con 56 programas sociales que fueron reorganizados en tres grandes líneas de acción.<sup>14</sup>

En el contexto de una mayor bonanza económica, la presidencia Kirchner confió en que la inclusión progresiva de la población en relaciones asalariadas formales permitiría recuperar los niveles perdidos de protección social contributiva: orientó medidas destinadas a los asalariados registrados (recomposición salarial, aumento de asignaciones familiares, estímulos para la registración 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).<sup>15</sup> Los programas sociales fueron concebidos como transitorios (“políticas del mientras tanto”) orientados a quienes se hallaban momentáneamente excluidos de las

12 Perelmiter, 2016.

13 *Ídem.*

14 *Ídem.*

15 Arcidiácono, 2012.

relaciones asalariadas formales;<sup>16</sup> sin embargo, 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.<sup>17</sup>

Por último, la alianza Cambiemos (Propuesta Republicana –PRO–, UCR y Coalición Cívica) llevó a la presidencia a Mauricio Macri (PRO) en diciembre de 2015, el primer mandatario electo surgido de una fuerza política distinta al bipartidismo tradicional. Inicialmente no interrumpió las líneas programáticas previas, pero un conjunto de decisiones posteriores cambiaron el perfil del MDS: *i*) la ley de Emergencia Social N° 27 345, sancionada a fines de 2016 y reglamentada en marzo de 2017 (Decreto N° 139), le otorgó una nueva centralidad a la política del MDS respecto de su relación con las organizaciones populares mediante la gestión del Salario Social Complementario (SSC); *ii*) recuperó la política de regularización dominial de los barrios populares, proceso que culminó con la sanción de la Ley N° 24 374 en octubre de 2018; *iii*) trasladó el principal programa presupuestario (pensiones no contributivas) a la creada Agencia Nacional de Discapacidad en septiembre de 2017 (Decreto N° 698); *iv*) se introdujeron desplazamientos en la estructura organizativa a principios de 2018: se mantuvo la SENAF y la SES, si bien esta última con cambios relevantes con la eliminación de todas sus subsecretaría; el área alimentaria se redujo al nivel de dirección nacional; se incorporó la Secretaría de Integración Socio Urbana para la gestión de la política hacia los barrios populares; y se crearon dos organismos desconcentrados: el Instituto Nacional de la Mujer (Decreto N° 139/2017) y el Instituto Nacional de Juventud – INAJU (Decreto Nacional N° 147/2018); *v*) el área de Deportes volvió a dejar el MDS. Además, se produjo un gradual levantamiento de las oficinas de atención local montadas por la previa administración. En consecuencia, el cuarto cisma se constituyó con la eliminación de la CNPA de su órbita.

Carolina Stanley fue nombrada ministra. Anteriormente había desempeñado el mismo cargo en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, durante el segundo mandato como Jefe de Gobierno del presidente Macri. Reclutó a sus funcionarios políticos del mundo de las Organizaciones de la Socie-

---

16 *Ídem*.

17 Gamallo, 2015b.

dad Civil (OSC) y también del campo empresarial, alejándose del perfil de la “militante social” y sin participación de los otros socios de la coalición electoral. En un contexto de agravamiento de la situación social, el MDS estuvo abocado a la interlocución con las organizaciones populares, una relación que tuvo vaivenes, cuyo examen amerita un mayor nivel de detalle que el proporcionado en este artículo.

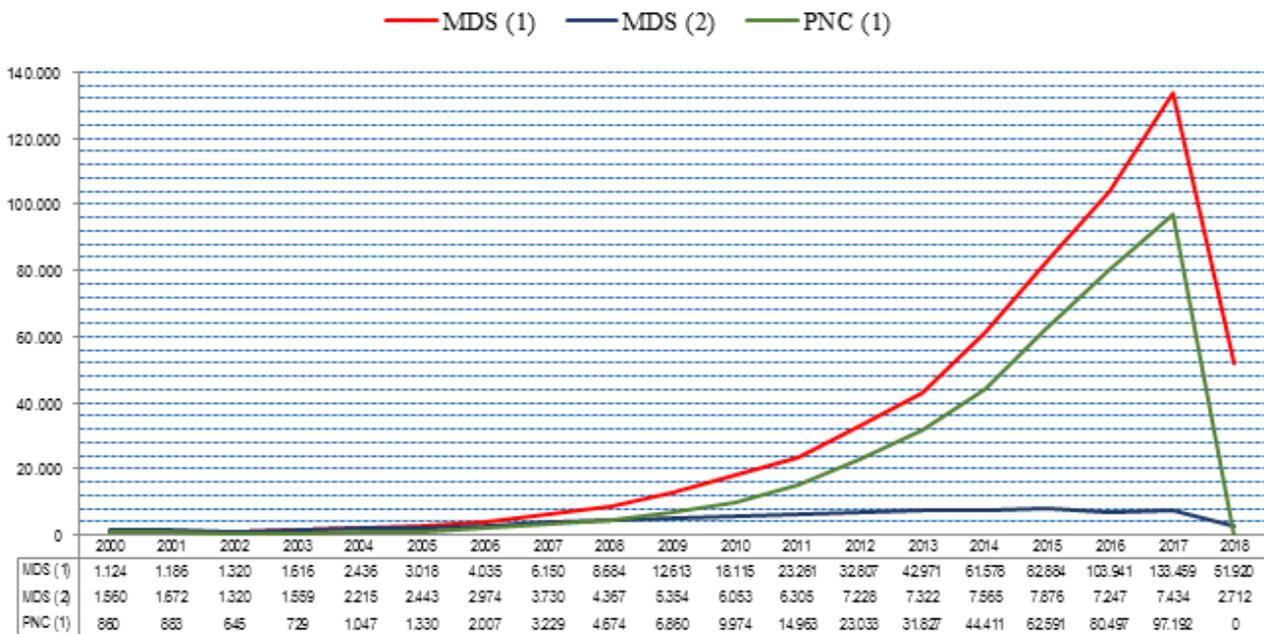
Sin embargo, en septiembre de 2018, a partir del agravamiento de las condiciones macroeconómicas y en virtud de una serie de medidas destinadas a contener el gasto estatal, se reorganizó la administración nacional conformando el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (Decreto Nacional N° 801) que reunió nuevamente a las áreas de salud, de desarrollo social y de la seguridad social contributiva en un esquema institucional similar al de los años sesenta, transformando a un ministerio presupuestariamente marginal al de mayor concentración de recursos del gobierno nacional.

## El presupuesto: el ministerio de las pensiones

En 2000, el MDS gastaba aproximadamente 1,2 mil millones de pesos, que representaban menos del 2,5% del gasto de la APN (Gráficos 1 y 2). Su presupuesto se incrementó exponencialmente en el período posterior a la crisis de 2001, se duplicó en 2004 trepando a más de 133 mil millones de pesos en 2017 empujado por el gasto creciente en las PNC. En los años en los cuales alcanzó su mayor importancia relativa (2012 y 2015) representaba el 5,8 % del gasto de la Administración Pública Nacional (APN). Vale decir, creció nominalmente en forma notable y más que duplicó su participación relativa inicial, pero fue poco significativo respecto del gasto total de la APN; y con la decisión de eliminar la CNPA de su órbita cayó a algo más de 50 mil millones de pesos representando el 1,8% en 2018, el más bajo del período analizado. La reorganización ministerial de septiembre de dicho año resultó en que el 60% del gasto nacional se concentrara en la nueva cartera de Salud y Desarrollo Social.

Si se observa la serie presupuestaria en valores constantes (Gráfico 1), el incremento presupuestario es significativo y persistente hasta 2015, y a partir de 2016 y 2017 se observan valores algo inferiores pero similares al período 2012-2013.

Gráfico 1. Argentina. Presupuesto devengado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) y de las Pensiones No Contributivas (PNC). Período 2000 - 2018. En millones de pesos

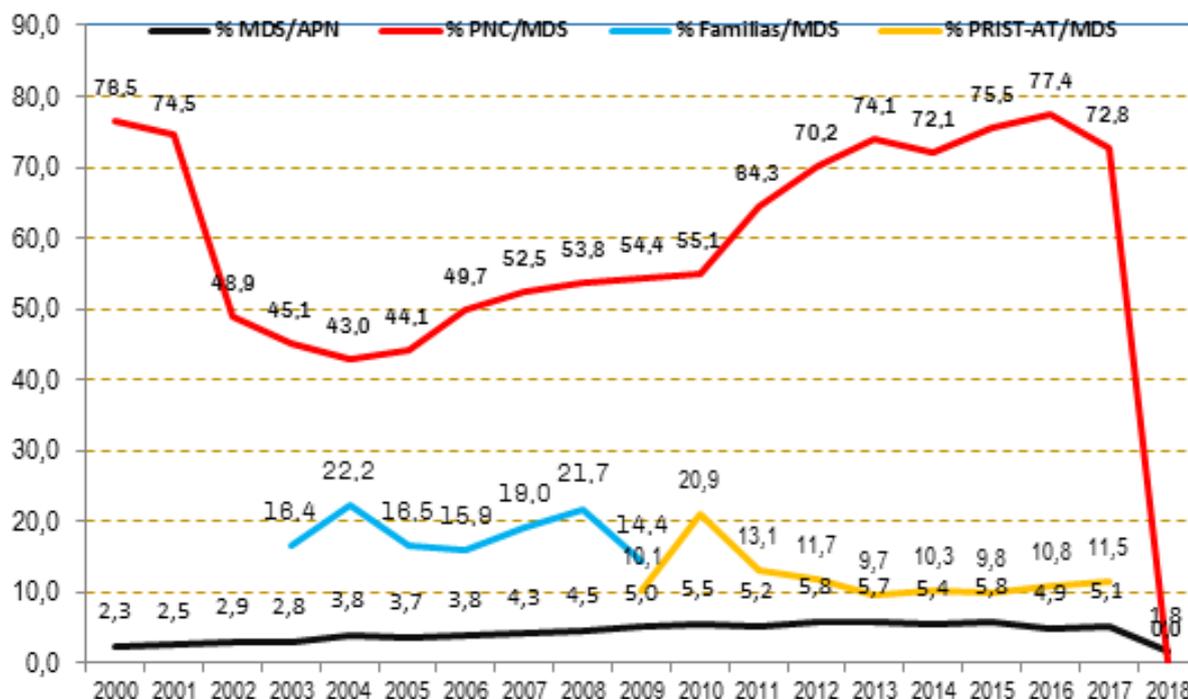


Nota: en los ejercicios 2000 y 2001 el presupuesto devengado de las PNC incluye al Programa Federal de Salud. (PROFE). Ejercicio 2018 corresponde al crédito vigente previo al Decreto Nacional N° 801/2018. (1) pesos corrientes - (2) pesos constantes de 2002.

Fuente: elaboración propia en base a la Cuenta de Inversión, ejercicios de 2000 a 2017. Ejercicio 2018 recuperado en, última consulta 7/11/2018.

Considerando la estructura presupuestaria ministerial, el mayor programa durante todo el período hasta 2017 fueron las PNC (finalidad “previsión social”). Entre 2000 y 2001 representaban aproximadamente el 75% del gasto de la jurisdicción, incluyendo el PROFE (Gráfico 2). Se notaron variaciones a partir de la crisis: entre 2003 y 2006, se mantuvieron por debajo del 50% evidenciando una disminución relativa ante el incremento de otros programas (seguridad alimentaria y las transferencias correspondientes al Plan Familias, sumada a la imputación del PROFE al Ministerio de Salud). Sin embargo, a partir de 2006 y una vez eliminadas las restricciones que serán luego comentadas, su presupuesto nominal creció gradualmente hasta alcanzar el 77% del gasto devengado del MDS en 2017.

Gráfico 2. Argentina. Distribución porcentual del presupuesto devengado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), respecto de la Administración Pública Nacional (APN), y del presupuesto devengado de las Pensiones No Contributivas (PNC), del Plan Familias, y del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (PRIST-AT) respecto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período 2000-2018. En porcentaje.



Nota: en los ejercicios 2000 y 2001 el presupuesto devengado de las PNC incluye al Programa Federal de Salud (PROFE). Ejercicio 2018 corresponde al crédito vigente.

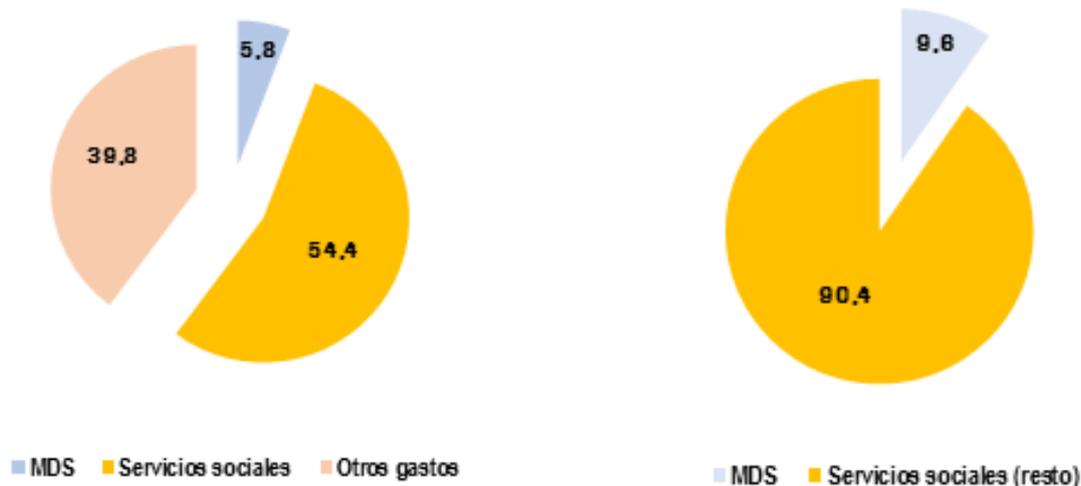
Fuente: Elaboración propia en base a la Cuenta de Inversión, ejercicios de 2000 a 2017. Ejercicio 2018

Los programas alimentarios tuvieron relevancia presupuestaria entre 2003 y 2005 (entre el 20 y el 25%) para luego declinar progresivamente. Los programas de fomento a la economía social, cuyas primeras acciones en 2004 a través del Plan Manos a la Obra (PMO) afectaban apenas el 3,4%, con el PRIST-AT alcanzaron una participación algo superior al 20% para luego descender y estacionarse alrededor del 10%; el Plan Familias por la Inclusión Social (Plan Familias) tuvo relevancia entre 2003 y 2009 (entre

el 16 y el 22%), cayó en forma abrupta a partir de 2009 con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el PRIST-AT (Gráfico 2). Vale decir, desde el punto de vista de la estructura presupuestaria, el MDS concentró recursos en la administración de las PNC. Cabe agregar que los porcentajes superiores al 70% del gasto posterior a 2012 no incluyeron el correspondiente al Profe, con lo cual es comparativamente mayor que el del período 2000/2001.

Considerando el ejercicio 2015, en el cual el MDS alcanzó la mayor participación relativa en su corta historia en el gasto total de la APN (5,8%), representaba el 9,6% del gasto en servicios sociales de la APN (Gráfico 3); vale decir, en una estructura de gastos en la cual el 60% se consideraba de carácter social, la participación del MDS fue poco significativa.

Gráfico 3. Argentina. Distribución porcentual del presupuesto devengado del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) respecto de la Administración Pública Nacional (APN) y de la finalidad servicios sociales. Ejercicio 2015. En porcentaje.



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

En suma, las PNC fueron decisivas en la configuración de la estructura presupuestaria e institucional del MDS. A su vez, pese a la notable expansión del gasto jurisdiccional, constituyó una proporción relativamente poco significativa del gasto social del gobierno nacional.

## Sobre las transferencias de ingresos no contributivas

Desde su creación, la implementación de programas de transferencias de ingresos de carácter no contributivo estuvo en la agenda del gobierno nacional y en particular del MDS, producto de la crisis del mercado formal de trabajo y de la restricción de ingresos de un importante sector de la población. Durante el lapso bajo examen, esa orientación puede dividirse en etapas: la inaugural, cuyos antecedentes se remontan a la administración Menem y alcanzaron a la gestión de la Alianza; la poscrisis piloteada por la administración Duhalde (2002-2003); el período 2003-2015 y, partir de 2017. Párrafo aparte merece la continuidad de la implementación de las PNC hasta 2018. En cada una de ellas, la relevancia de las acciones que simultáneamente se desplegaron, primero desde el MTESS y luego, desde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en dependencia del primero, redujeron el protagonismo relativo del MDS.<sup>18</sup>

### La etapa inaugural

Entre 1996 y 2002 el MTESS ejecutó el Plan Trabajar, el primer programa de empleo transitorio de cierto alcance para trabajadores desocupados. Fue considerado el primer dispositivo de “workfare” argentino, expresión que combina las voces inglesas de “bienestar” y “trabajo” y se basaba en que los beneficiarios de los planes de asistencia trabajaran o se involucrasen en programas de entrenamiento o capacitación como contraprestación a fines de mejorar sus condiciones de “empleabilidad”.<sup>19</sup> En esa particular coyuntura, donde el desempleo y la precarización laboral cobraban significación, las acciones centrales para enfrentar tales asuntos no tuvieron sede ni en la SDS ni en su sucedáneo el MDS: el mencionado y otros de ese carácter (por ejemplo, el Programa de Emergencia Laboral –PEL–) llegaron a un pico de cobertura de unos 130 mil beneficiarios en la víspera de la elección legislativa de 1997, contando con 92 mil en vísperas de la crisis de 2001.<sup>20</sup> La pres-

18 El artículo no considera las restantes acciones del MDS, si bien presupuestariamente el grueso se encuentra entre las que se analizan a continuación. Cabe señalar que se enumeran acciones que responden a una definición no estricta de transferencias no condicionadas de ingresos pero que, en todos los casos, tienen ese componente entre sus acciones.

19 Grondona, 2017.

20 Golbert, 2004.

tación era idéntica a la cuantía del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM). Es relevante retener esas cifras a la luz de los años posteriores.

En el MDS, el gobierno de la Alianza generó tres iniciativas: el Plan de Erradicación de la Exclusión Social “Solidaridad”; el Seguro de Inclusión Infantil (SI) y el Plan “Jefas de Hogar”.<sup>21</sup> Respecto del primero, fue impulsado por la primera ministra de la cartera Fernández Meijide, el Plan “Solidaridad” otorgaba un subsidio mensual de 150 pesos y 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. 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).

La segunda iniciativa estuvo ligada a la renuncia de Fernández Meijide, dado que significó el fin de “Solidaridad”. Su sucesor, Juan Pablo Cafiero, anunció el SI, una asignación monetaria mensual 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 por hijo) y escolarización para sus madres. En el máximo de su cobertura potencial significaba una inversión anual del orden de los 1200 millones de pesos (el presupuesto total del ministerio en ese momento). No se llegó a aplicar.

La última de las iniciativas, El Plan “Jefas de Hogar”, surgió a partir de la reformulación de un programa (Programa de Atención a Grupos Vulnerables –PAGV–) con financiamiento externo (Banco Interamericano de Desarrollo –BID–) entregaba un subsidio mensual de 150 pesos 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 y de apoyo por parte de las autoridades.

Esas iniciativas revelaban una intencionalidad política, pese a la reducida escala e incluso a la ineficacia de algunas decisiones, a las desavenen-

---

21 Un estudio más detallado se desarrolló en Gamallo, 2015b. 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.

cias entre los socios electorales y a la notable ausencia de liderazgo político para afirmar una nueva orientación a la política social.

La principal definición ocurrió en noviembre de 2001, semanas antes de la renuncia presidencial, con la aprobación del Sistema de Protección Familiar (SIPROF) en el ámbito del MTESS (Decreto N° 1382), que modificaba la forma tradicional de acceso a la protección social constituyendo un antecedente significativo de la AUH: 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 1000 pesos mensuales estipulando una asignación de 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 con un beneficio de 450 pesos anuales; además, 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.<sup>22</sup> Fue descartado por la siguiente administración.

## La poscrisis

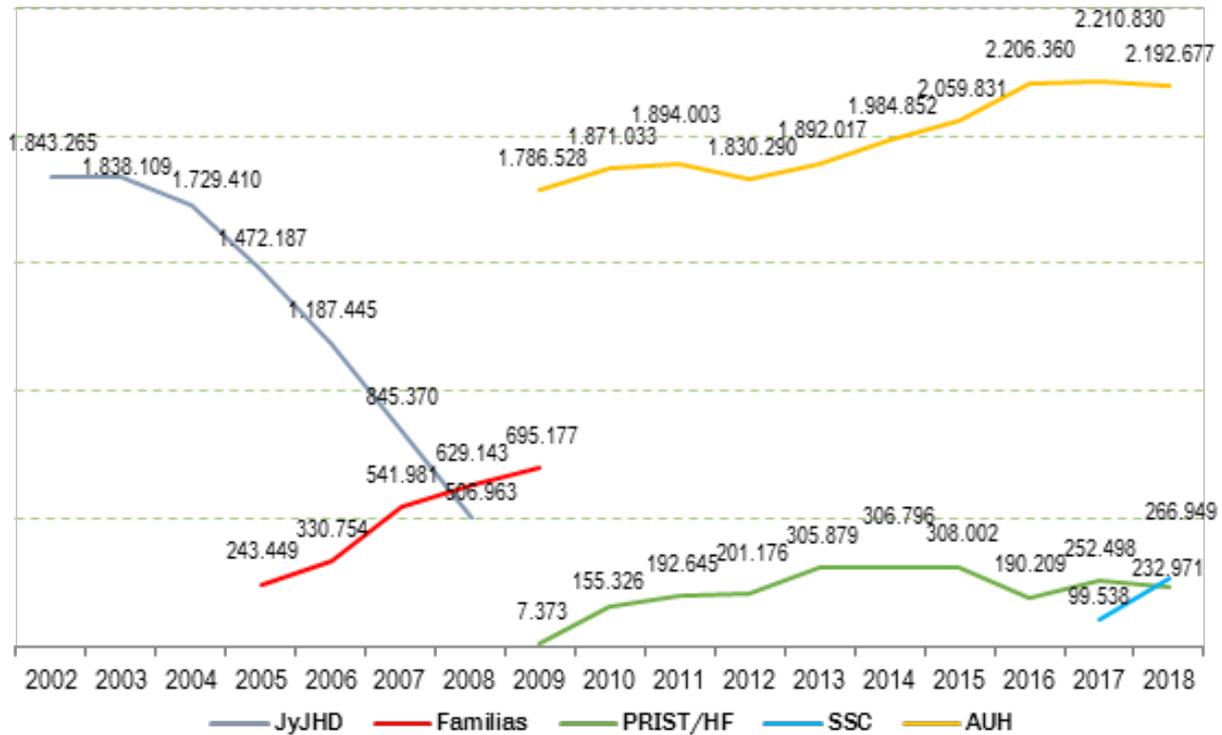
A partir del gobierno de Duhalde se “masificó la asistencia” y la principal acción para enfrentar la crisis social se estructuró también en el MTESS: <sup>23</sup> el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados “Derecho Familiar por la Inclusión Social” (PJYJHD), con el apoyo financiero del Banco Mundial. Puesto en marcha en mayo de 2002, llegó a contar con algo más de 1,8 millones de receptores en 2003 y 2004 (Gráfico 4), suministraba ingresos por 150 pesos mensuales (75% del SMVM) y requería una contraprestación laboral en proyectos de infraestructura social o en actividades de capacitación, incluyendo también condicionalidades educativas y sanitarias para los menores de edad en el hogar. El MDS se abocó a la ampliación de la cobertura de los programas de asistencia alimentaria.

---

22 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.

23 Perelmiter, 2015.

Gráfico 4. Argentina. Titulares de transferencias de ingresos no contributivas (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; Plan Familias por la Inclusión Social; Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja, Hacemos Futuro y Salario Social Complementario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Asignación Universal por Hijo de la Administración Nacional de la Seguridad Social). Período 2002-2018.



Nota: PRIST AT incluye AT y Ellas Hacen.

Fuente: elaboración propia. JyJHD y Familias: CEPAL. Base de Datos de Programas de Protección Social No Contributiva en América Latina y el Caribe. PRIST AT: Informe SIGEN "Ministerio de Desarrollo Social. Programa Ingreso Social con Trabajo. Estado de Situación. Agosto 2012" (2009-2012), Cuentas de Inversión (2013-2015), pedido de información pública (Decreto 1172/2003) del 1-6-2017 realizado por Ángeles Bermúdez. SSC y HF (<https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/transparencia/subsidios>). AUH (Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de la Seguridad Social de la Nación (1º Trimestre de 2018)).

## Periodo 2003 - 2015

Se distinguen tres momentos en la gestión del kirchnerismo.<sup>24</sup> Entre 2003 y 2007, al amparo de la visión “trabajocéntrica”, se introdujo la distinción entre receptores “empleables” e “inempleables” (los primeros orientados hacia los programas del MTESS y los segundos hacia los del MDS) y se extendieron las PNC. Las autoridades del MDS se opusieron a la universalización de las transferencias.<sup>25</sup>

El MDS comenzó la ejecución de su programa de transferencia condicionada de ingresos en 2005: el Plan Familias, mediante la reformulación de un programa existente (PAGV), con el apoyo del BID. En 2004 se reordenaron a los receptores del PJYJHD identificando, por un lado, a las personas con mayores posibilidades de insertarse en el mercado laboral: jóvenes, con nivel educativo medio-alto, y alguna calificación laboral; adultas jóvenes, con nivel educativo medio-bajo, y sin calificación laboral; y de edades más avanzadas, con nivel educativo bajo y sin calificación laboral.<sup>26</sup> Para esos, 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. Por otro lado, casi el 35 % estaba compuesto en su mayoría por 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”, que fueron clasificadas como “inempleables” o “vulnerables sociales” y para ellas se promovió el progresivo traspaso al Plan Familias, tránsito favorecido por la ausencia de actualización del subsidio del PJYJHD y la fijación de un monto superior para el nuevo programa. El plan potenció el papel reproductivo bajo el rol de la “mujer vulnerable” y el supuesto de que el cuidado de las personas dependientes era una responsabilidad femenina desalentando su incorporación al mercado laboral.

Las receptoras 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 (equivalente al 40% del SMVM). Si su-

---

24 Arcidiácono, 2015.

25 MDS, 2007.

26 Arcidiácono, Pautassi y Zibecchi, 2010.

peraban 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. Se desplegó en 22 provincias y en más de 350 municipios alcanzando una inversión del 22% del presupuesto del MDS en su momento de mayor expansión (2004 y 2008), oscilando alrededor del 15% en los restantes ejercicios. Llegó a contar con 695 mil familias destinatarias en 2009 (Gráfico 4). Con el lanzamiento de la AUH, sus receptoras fueron incorporadas al nuevo beneficio de la seguridad social no contributivo.

Una segunda etapa (2008 y 2009) fue dominada 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. Diferentes actores comenzaron a tomar posición sobre el rumbo de las políticas asistenciales, reflejadas en iniciativas legislativas que no recibieron tratamiento.<sup>27</sup>

En 2009 la política social nacional se reorganizó debido a tres factores: primero, el debate sobre la pobreza se reinstaló en la agenda pública; 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 sus prestaciones no se actualizaban minando su poder adquisitivo. Se puso en marcha la AUH, seguida por la incorporación de la Asignación Universal por Embarazo (2011), el Progresar (2013) y el Procrear (2013), todos bajo competencia de la ANSES, relegando al MDS a un papel de menor significación. La relevancia de la AUH puede observarse en el Gráfico 4.

En el ámbito del MDS se creó el PRIST-AT, la gran innovación de la administración de A. Kirchner, con el fomento a la economía social y al cooperativismo de trabajo.<sup>28</sup> El cambio respecto del PMO fue el financiamiento

---

27 Bestard, Carrasco y Kantor, 2012.

28 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

directo de cooperativas de trabajo en el marco de una estrategia de generación de oportunidades socio-ocupacionales.<sup>29</sup> 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% se crearon a través del PRIST-AT.<sup>30</sup> Desde su puesta en marcha se ubicó como el segundo programa de mayor presupuesto del MDS, llegó a contar con el 20% de los recursos en 2010 para luego estacionarse alrededor del 10% debido al crecimiento de las PNC (Gráfico 2).

El PRIST-AT habilitó recursos políticos y económicos que “bajaron” al territorio. Fue un programa atípico: combinó principios del “capital humano”, nociones restrictivas de la economía social, racionalidad de los programas de transferencias de ingresos y prácticas próximas al trabajo asalariado.<sup>31</sup> 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 cooperativas y asistir a actividades de capacitación previstas cumpliendo con una jornada laboral establecida en 40 horas semanales. La retribución no se consideraba un subsidio sino un adelanto en concepto de anticipo de excedente.<sup>32</sup> 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. Las cooperativas se integraron con 60 miembros en las primeras etapas de ejecución, pero existieron casos con mayor número. El esquema incluyó la figura de capataces y de orientadores sociosanitarios que percibieron una retribución más elevada. 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 o asociaciones mutuales destinadas a la ad-

---

la inclusión de categorías como el “desarrollo local” y la “economía social” (Arcidiacono, 2012; Ciolli, 2015; Perelmiter, 2016; entre otros).

29 Arcidiacono y Bermúdez, 2015.

30 INAES, 2016

31 Arcidiacono y Bermúdez, 2015.

32 Hopp, 2015.

quisición de herramientas, materiales y servicios). De acuerdo con 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 (...)”.<sup>33</sup> 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 en conjunto con los entes ejecutores. En síntesis, el esquema de intervención se compuso de entes ejecutores (predominantemente gobiernos municipales), 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). En 2013 se puso en marcha la línea “Ellas Hacen” (EH) destinada a mujeres desocupadas con tres o más hijos menores de 18 años o discapacitados sin límites de edad que percibían AUH, residentes en villas o asentamientos, jefas de hogares monoparentales o víctimas de situaciones de violencia de género.

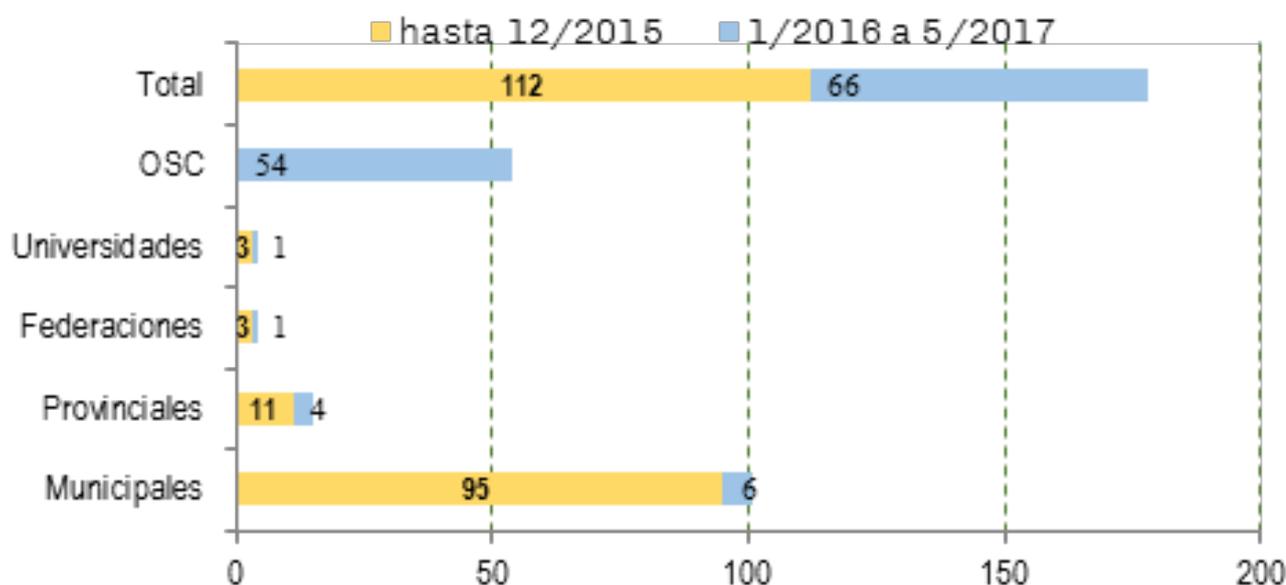
Apenas comenzado, incorporó algo más de 7 mil cooperativistas; un año después ya alcanzaba a 155 mil receptores y en 2015 la línea tradicional alcanzaba a 218 mil titulares (varones y mujeres) mientras que EH incluyó a 92 mil mujeres sumando 308 mil cooperativistas (Gráfico 4). Al inicio, el incentivo mensual (1200 pesos) representaba el 85% del SMVM superando la cuantía otorgada por otros programas sociales. Frente a la pérdida de poder adquisitivo, a partir de 2012 fue complementado por incentivos adicionales (presentismo y productividad) que recibieron actualizaciones periódicas, mientras que el mensual fue levemente aumentado recién en 2015. 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 50%.

El 85% de los 112 entes ejecutores participantes del PRIST-AT hasta agosto de 2015 fueron municipios evidenciando la relación estratégica con esas autoridades políticas (Gráfico 5).

---

33 *Ídem.*

Gráfico 5. Argentina. Entes ejecutores del Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST AT) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Período 2009-2017.



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

Casi el 80% de las cooperativas conformadas en la línea tradicional se encontraban en la Provincia de Buenos Aires y el 13% en Tucumán, en tanto se destacaban también ambas provincias en el EH si bien con un menor nivel de concentración (Gráfico 6). En el Gran Buenos Aires se formaron casi 5 mil cooperativas entre ambos componentes. Vale decir, tuvo un fuerte sesgo bonaerense.

Gráfico 6. Argentina. Distribución porcentual de cooperativas de trabajo bajo el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT) (Línea Tradicional y Ellas Hacen) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación según provincia. Octubre de 2015.



Base: 5141 cooperativas de trabajo para Línea Tradicional y 2897 cooperativas de trabajo para Ellas Hacen.

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

La masividad del PIST AT elimina cualquier generalización dado que hubo cooperativas preexistentes cuyos trabajadores hicieron sinergias positivas con el entorno local; por el contrario, otras simplemente se organizaron para que sus integrantes fueran perceptores del subsidio. No se cuenta con información para conocer su proporción. Poco y nada se sabe de la cantidad, la calidad y la utilidad de las obras realizadas y servicios producidos más allá de la difusión de ciertos logros pues la gestión fue dominada por la opacidad en la información disponible. Para la selección de los beneficiarios se controlaba la incompatibilidad tributaria; de todos modos, no se cuentan con estudios que permitan indagar sobre el punto ni sobre la rotación de cooperativistas a lo largo del tiempo.

## El período posterior a 2015

Durante el primer año de gestión, la administración introdujo modificaciones menores en el MDS en cuanto a su estructura presupuestaria y

programática. Posteriormente, se incorporaron nuevos enfoques y énfasis respecto del PRIST (se eliminó la denominación “Argentina Trabaja”) hasta su cambio definitivo (Hacemos Futuro), se sancionó la Ley de Emergencia Social a fines de 2016 y con el cambio de dependencia de la CNPA en septiembre de 2017, se abrió una etapa de alteraciones que culminó en septiembre de 2018 con su sorpresiva fusión con el ministerio de Salud y la incorporación de la ANSES.

El crédito presupuestario del PRIST en 2017 prácticamente duplicó lo ejecutado en 2015 ampliando la cobertura territorial y mejorando su participación en la estructura presupuestaria del MDS (Gráfico 2). Se produjeron ingresos de nuevos beneficiarios como resultado del acuerdo entre el gobierno nacional y las organizaciones populares y como parte de la negociación por la ley de emergencia. Durante el primer trimestre de 2017, contaba con 243 mil receptores (Gráfico 4), el 62% se desempeñaban en la línea tradicional.<sup>34</sup>

Se introdujeron modificaciones al programa. Primero, la transferencia pasó a denominarse “Subsidio Personal por Capacitación” y ya no comportaba un incentivo para la generación de puestos de trabajo en cooperativas. El subsidio se incrementó dos veces durante 2016, hasta 4030 pesos representando el 56% del SMVM para caer al 50% en 2017. Los tres incentivos fueron reemplazados por valores diferenciales en función del presentismo en las actividades de capacitación: el básico alcanzó a 21 030 pesos percibido por los receptores de las tres líneas que concurrieran entre 5 y 15 días al mes; quienes lo hicieran de 16 y 18 días, cobrarían 2830 pesos, siendo el monto máximo para los receptores de Desde el Barrio; en tanto que para quienes concurren de 19 a 22 días alcanzarían los 4030 pesos (para receptores de la línea tradicional y Ellas Hacen); quienes hubieran asistido menos de 5 días no recibirían monto alguno. El cambio de criterio fue brusco.

---

34 Los datos de cobertura son cuestionables en especial los correspondientes al período 2013-2015. La Cuenta de Inversión 2015 informaba aproximadamente 300 mil beneficiarios a diciembre de 2015 (Gráfico 4) mientras las nuevas autoridades redujeron a 185 mil ese dato, no informados en la Cuenta de Inversión 2016. Vale decir, con las incorporaciones mencionadas no se alcanza el número de receptores que se contabilizaron en 2015 sin que se registrasen denuncias por bajas masivas. A partir de septiembre de 2017 la información mejoró y se encuentra disponible en <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/transparencia/subsidios>

Segundo, se desactivaron progresivamente los componentes asociativos y de promoción comunitaria. Si bien la gestión anterior ya había subrayado la primacía de las transferencias, cesó la exigencia de integrar una cooperativa; 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 renovaron sus contenidos y se vincularon con el fortalecimiento individual y el despliegue de habilidades “socio-emocionales” (Decreto 78/2017). La incoherencia originaria entre la autogestión y el discurso del capital humano se inclinó hacia el último incorporando una vuelta de tuerca al paradigma de la “activación”. La municipalización de los receptores, la elección de las autoridades de las cooperativas por parte de los municipios o del MDS y la laxitud de los controles del INAES facilitaron el desaliento de la dimensión asociativa.

Una tercera modificación fue la ampliación y la diversificación de los entes ejecutores. 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 incluyeron tanto las denominadas “ONG” como las organizaciones populares) (Gráfico 6). Respecto del “Ellas Hacen-Nuevo Enfoque”, no se observaron cambios relevantes salvo la desaparición del discurso en torno al cooperativismo. Para la Provincia de Buenos Aires se incorporó el programa “Desde el Barrio” a partir del traslado del Plan “Barrios Bonaerenses”.<sup>35</sup> Sus beneficiarios percibieron una transferencia mayor y unificada.

La sanción de la Ley 27 345 (reglamentada a través del Decreto 159/2017) prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2019 la emergencia social en los términos de la Ley 27 200.<sup>36</sup> La norma definió que los actuales programas

35 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.

36 El objeto de la ley fue promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional,

sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC promoviendo su progresiva transformación en un SSC. En consecuencia, se creó un espacio para la institucionalización de una interlocución con las organizaciones populares. A mediados de 2017 se puso en marcha el Programa de Transición al Salario Social Complementario (Resolución 201-E/2017) en el MTESS, el cual informó 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 (4030 pesos) y ajustable de acuerdo a la evolución del SMVM. La cláusula del ajuste automático fue un reclamo permanente de las organizaciones populares. En 2018 el SSC pasó a depender del MDS y llegó a liquidar 266 mil beneficios a fines de ese año (Gráfico 4). La consideración del SSC es confusa y la selección de sus receptores fue poco transparente: sus impulsores la promovieron como un complemento a la remuneración de los trabajadores de la economía popular antagonizando en tanto un componente de la política social y se opusieron a la idea de que fuera un paso hacia la universalización de rentas o ingresos básicos.<sup>37</sup>

A comienzos de 2018 se puso en marcha el Programa “Hacemos Futuro” (Resolución N° 151/2018 de la Secretaría de Economía Social - MDS) que fusionó las diferentes líneas del PRIST y afirmó un objetivo explícito de transferencia condicionada de ingresos cuya finalidad es apoyar la forma-

---

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. Se creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC) en la órbita del MDS, conformado por representantes oficiales del MTESS, del MDS y 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, y el Registro Nacional de la Economía Popular en el ámbito del MDS, a los efectos de la inscripción de los trabajadores alcanzados por los beneficios.

37 Presentación de Gildo Onorato, Secretario de Políticas Sociales de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular, el 19 de mayo de 2018, Facultad de Derecho (UBA). Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/notas/debates-sobre-la-ley-de-emergencia-social-el-salario-social-complementario-y-los-desafios-de-los-trabajadores-de-la-economia/+7146>

ción de los perceptores en forma obligatoria tanto en terminalidad educativa (primaria o secundaria) como en formación integral (cursos, talleres y prácticas de su preferencia); las incompatibilidades fueron análogas a las de su precedente y el monto del subsidio quedó a criterio de la autoridad de aplicación (en el orden del 50% del SMVM). La desarticulación del Plan FINES puso en tensión los propósitos formativos.<sup>38</sup> En suma, se enfatizó la responsabilización individual anulando la dimensión asociativa que había sido, al menos discursivamente, una bandera del PRIST.<sup>39</sup>

Por último, en abril de 2018 se puso en marcha la “Ventanilla Única Social” (Decreto Nacional N° 339/2018) que definió a la ANSES como el canal de recepción de las distintas prestaciones nacionales de carácter social, en dirección con aquello que culminó en su incorporación a la estructura del MDS meses después.

### **Párrafo aparte: las PNC**

Las PNC constituyeron la mayor asignación presupuestaria del MDS (Gráfico 2). Son transferencias mensuales de dinero sin requisitos de cotización previa, financiadas con recursos generales y clasificadas en: i) pensiones asistenciales (más del 90% de los casos); compuestas por diferentes 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), modificado en 2016 con la creación de la Prestación Universal para el Adulto Mayor (PUAM) por la Ley N° 27 260; en 2016 se incorporó la asignación a las personas trasplantadas o en lista de espera comprendidas en la ley N° 26 928; ii) pensiones por leyes especiales, que reconocen un mérito o una reparación, como las otorgadas a excombatientes de la Guerra de Malvinas (las más numerosas), ex presos políticos, premios olímpicos, ex presidentes, etc.; y iii) pensiones gratificables otorgadas por miembros del Poder Legislativo Nacional. Además de la prestación monetaria, sus beneficiarios y grupos familiares contaban con un

38 Ferrari Mango y Campana, 2018.

39 El 70% de sus receptores eran mujeres, el 63% no habían completado los estudios secundarios, un 30% eran inactivos (16,7% varones y 35,7% mujeres), y el 64,2% menores de 39 años (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

seguro de salud (denominado Incluir Salud, mejor conocido como PROFE, cuyo presupuesto figuraba en el entonces Ministerio de Salud).

Entre 1998 y 2003 el otorgamiento de beneficios quedó supeditado a una baja equiparable. 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 sin modificar la legislación original. 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 y leve descenso (Tabla 1).

Tabla 1. Pensiones No Contributivas. Cantidad y monto de los beneficios según tipo de beneficio. Marzo de 2018.

RÉGIMEN	BENEFICIOS (#)	BENEFICIOS (%)	MONTO (EN PESOS)	MONTO (% SMVM) (***)
Asistenciales por Invalidez	1 064 282	72,1	5 453	57,4
Asistenciales - Madre de 7 hijos	308 538	21,1	7 778	81,9
Asistenciales por Vejez	2 845	0,2	5 560	58,5
Ex Combatientes de Malvinas	22 121	1,5	23 525	247,6
Leyes especiales (*)	8 040	0,5	14 083	148,2
Legisladores	67.361	4,6	7 218	76,0
Total (**)	1 473 278	100,0	5 975	62,9

Nota: (\*) incluye ex presidente y vicepresidente, premios Nobel, premios olímpicos, pionero antártico, 1º conscripción, prelados, obispos y familiares de desaparecidos. (\*\*) Monto promedio. (\*\*\*) SMVM = 9 500 pesos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de la Seguridad Social de la Nación (1º Trimestre de 2018).

Las PNC por invalidez fueron otorgadas a quienes demostraron una incapacidad total y permanente para trabajar constituyendo más del 70% de los beneficios otorgados y superando el millón desde 2014 (Tabla 1). En 2017 se revisó la asignación de otorgamientos en base a los aspectos restrictivos de la normativa (Decreto 432/97) que exigía “(...) 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 (...)”. En el período 2016-2017 se suspendió el pago de 153 mil pensiones por invalidez (94 mil por fallecimiento o renuncia del titular), de las cuales se restituyeron 37 mil.<sup>40</sup>

La inconsistencia entre el modelo de incapacidad laboral y la condición de discapacidad generó múltiples controversias: la tensión entre el trabajo remunerado y la prestaciones estableció un incentivo para la declaración de incapacidad y la obtención de un ingreso insuficiente pero seguro y permanente; la dependencia de familiares obligados; la incompatibilidad con otros beneficios de la seguridad social; y la sujeción a criterios de evaluación médica (declaración de un 76% o más de incapacidad para trabajar), entre otros aspectos, configuró una visión paternalista, estigmatizante y asistencialista de la discapacidad.<sup>41</sup>

No debe sorprender el 21% de las PNC a madres de siete y más hijos (Tabla 1) dada su asociación con el seguro de salud y su carácter vitalicio que, a diferencia de la AUH se interrumpe al cumplimiento de los dieciocho años del receptor. En cambio, la nula incidencia de las PNC por vejez se debió primero por el acceso a un beneficio contributivo mediante la moratoria previsional y en 2016 con la PUAM, un beneficio no contributivo con un haber mensual superior y requisitos menos exigentes (Tabla 2), pero inferiores a los originados a partir de las sucesivas moratorias previsionales. Los actuales beneficiarios de las PNC por vejez y especialmente quienes llegan a la edad de retiro sin los aportes requeridos por la legislación vigente fueron conducidos a esa opción haciendo converger los beneficios contributivos y no contributivos en el SIPA.<sup>42</sup>

40 Mallardi y Fernández, 2019,

41 Agradezco la observación a Julieta Izcurdia y a Eduardo Quiroga, estudiantes de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.

42 Los pensionados por vejez alcanzaron a 92 mil en diciembre de 2006 (Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de la Seguridad Social de la Nación, 1º Trimestre de 2018).

Tabla 2. Argentina. Características seleccionadas y cantidad de beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez y de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM).

CARACTERÍSTICAS	PNC POR VEJEZ	PUAM
Jurisdicción	ANSES	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	No compatible desde febrero de 2018 (*)
Derecho a pensión	No	No
Beneficio del cónyuge	No	Sí
Asignación por hijo	No	Sí
# beneficios (marzo/2018)	2 845	78 119

(\*) El Decreto Nacional N° 110/2018 eliminó la compatibilidad entre la actividad remunerada y la percepción de la PUAM.

Fuente: elaboración propia en base a Decreto Nacional N° 582/2003, Ley Nacional N° 27 260 (Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados), Decreto Nacional N° 110/2018 y al Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de la Seguridad Social de la Nación (1° Trimestre de 2018).

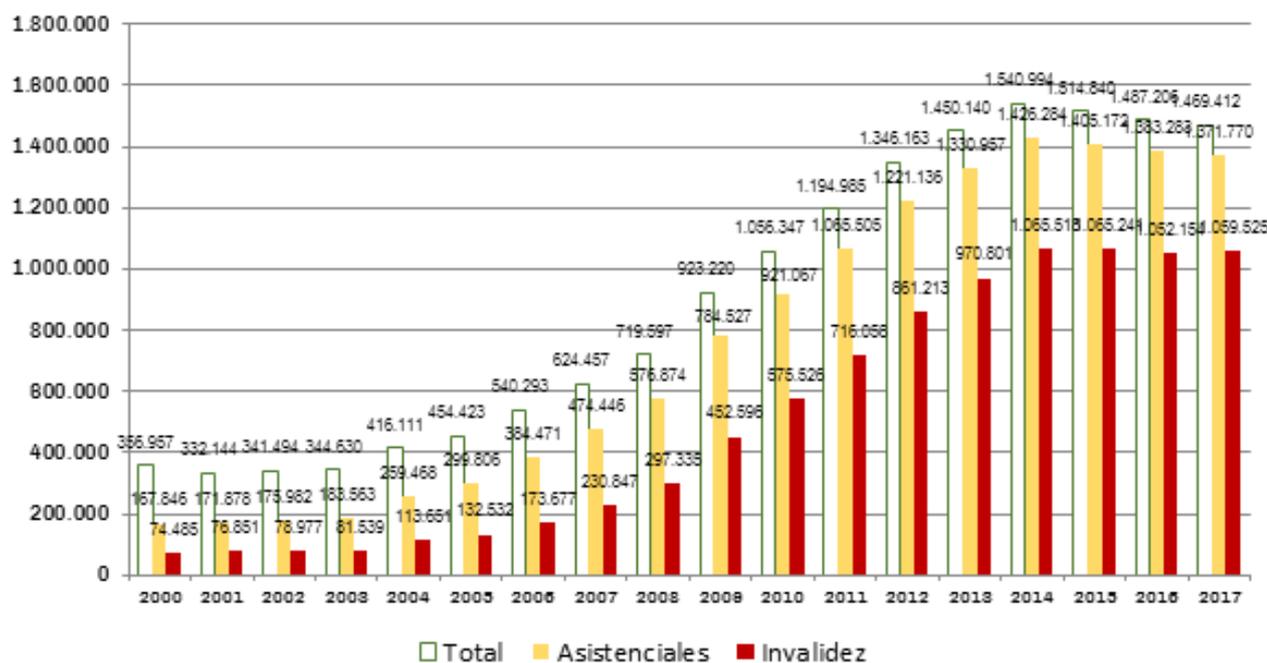
Los montos de las prestaciones de las PNC no son uniformes y destacan por alcanzar apenas el 60% del SMVM (Tabla 1). Entre las asistenciales, la prestación para madres de 7 o más hijos tiene un monto superior (81,2% del SMVM) al nivel de la prestación por invalidez (57,4% del SMVM). Los beneficios de las PNC por leyes especiales son superiores a las asistenciales. Por último, el haber medio de las PNC (5975 pesos) representa menos de la mitad del valor correspondiente al régimen contributivo (14083 pesos, valores de marzo de 2018).

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 CNPA y transfiriendo sus créditos presupuestarios a la nueva dependencia. ANSES recibió la gestión de las restantes PNC y, con la creación de la Ventanilla Única Social, reforzó su papel central en la gestión de las prestaciones sociales del gobierno nacional.

### **Sobre la cobertura de las transferencias de ingresos no contributivas**

El Gráfico 4 mostró el alcance máximo de las prestaciones no contributivas del MDS: casi 700 mil hogares en 2009 (Plan Familias) y 500 mil en 2018 (HF y SSC). En contraposición, el MTSS en la poscrisis con el PJyJH y la ANSES a partir de 2009 con la AUH suministraron respectivamente una mayor proporción de esos beneficios. Las PNC fueron el mayor despliegue de las prestaciones del MDS (Gráfico 7).

Gráfico 7. Argentina. Evolución de beneficios por prestaciones de Pensiones No Contributivas (casos). Período 2000-2017



Nota: información correspondiente al mes de diciembre.

Fuente: elaboración propia en base al Boletín Estadístico de la Seguridad Social, Secretaría de la Seguridad Social de la Nación (1º Trimestre de 2018).

Las encuestas de hogares ofrecen limitaciones para identificar la cobertura poblacional de cada una de ellas, además de no compartir un mismo criterio operacional. Por una parte, el ODSA-UCA ofrece la llegada de los programas de transferencias de ingresos o asistencia alimentaria a los hogares urbanos entre 2010 y 2018: del 24,4% al 30%, en tanto entre los considerados “pobres”, fueron del 52,1% al 61,3% en el mismo período;<sup>43</sup> puede advertirse un “error de exclusión”, al menos en términos agregados, en la selección de las poblaciones beneficiarias. Por otra parte, la ENAPROSS (2011) identificaba un alcance de las transferencias poco relevante (1,6%) en la población mayor de 18 años; en cambio, si se consideraba a los perceptores de ingresos por jubilaciones y pensiones, AUH y otras, el 66% de los hogares eran receptores de transferencias contributivas y no

43 EDSA- Bicentenario (2010-2016) - EDSA-Equidad (2017-2025), ODSA-UCA.

contributivas.<sup>44</sup> Por último, la ENES-PISAC (2014/15) mostraba la limitada cobertura poblacional del PRIS-AT: si bien representaban el 28% y los 39% de varones y mujeres respectivamente ocupadas cubiertos por planes de empleo o similares, respecto del total de la población ocupada alcanzaban a valores estadísticamente insignificantes.<sup>45</sup>

En suma, los estudios disponibles relevan una baja penetración de las transferencias no contributivas en la población potencialmente activa. La “trampa laborista”<sup>46</sup> regula el acceso a las transferencias e impide superar la ilusión del “mientras tanto” se resuelve la baja cantidad y calidad de la oferta laboral, pese a la evidencia de un período sostenido de empleos precarios e inseguros, de bajos ingresos y de una gran cantidad de familias estacionadas en situación de pobreza estructural.

Por último, se estimaba que el 45,3% de la población con dificultades o limitaciones permanentes recibía algún tipo de jubilación o pensión (2 314 336 personas) en tanto un 23,7% de esa cobertura se correspondía con una PNC en 2010.<sup>47</sup> De acuerdo con el Gráfico 7, las PNC por invalidez alcanzaban a algo más de 575 mil ese año (dato consistente con la cobertura indicada por la información censal) por lo cual puede arriesgarse que la casi duplicación posterior de ese número de beneficios mejoró el alcance en 10 puntos porcentuales de la cobertura previsional total (considerando estáticos los restantes factores). A la vez, entre la población cubierta, las PNC fueron significativas entre los menores de 54 años, mientras que a partir de los 60 años cobraron importancia las prestaciones contributivas.<sup>48</sup>

## A modo de cierre

El área asistencial en el máximo nivel gubernamental se configuró progresivamente como resultado de los “tres cismas organizativos”: el des-

44 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014.

45 Danani y Grassi, 2018. Si bien se destaca una captación limitada de la población cubierta por el plan, aun con una captación mayor continuaría siendo muy baja su cobertura.

46 Standing, 2014.

47 Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2014.

48 *Ídem*.

prendimiento de la seguridad social contributiva (1983), de la política de salud (1994) y de la habitacional a fines de 1999, una competencia histórica de las áreas sociales. Específicamente, la creación del MDS por parte del presidente De la Rúa estuvo signada por la necesidad de enfrentar la crisis social heredada del período menemista y por una economía institucional que redujo el número de las secretarías de Estado dependientes de la presidencia. La gestión del régimen no contributivo de la previsión social fue incorporada en sus inicios y convertida en su principal apertura presupuestaria. Concentró sus actividades en los programas alimentarios y en los de transferencia condicionada de ingresos, y en la promoción y el desarrollo de la economía social, una función innovadora que se encontraba adjudicada desde sus inicios (INAES y FONCAP), que cobró impulso a partir de 2003 y, especialmente, en 2009, y que se desdibujó en 2018 con la transformación del PRIST AT en el HF. A su vez, un área histórica con diferentes denominaciones (“menor y la familia”, “niñez y adolescencia”) estuvo asociada desde su conformación, a la cual se sumaron otras también históricas como juventud y tercera edad. El cuarto e incierto cisma se provocó en 2017 con la decisión de apartar las PNC.

El gobierno de la Alianza 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. En la poscrisis, se puso en marcha un masivo programa de empleo y de transferencia de ingresos (PjyJHD), uno de los de mayor cobertura de la región, canalizado por el MTESS. En 2005, el Plan Familias, con unos 600 mil receptores en su máxima expansión, fue la respuesta del MDS y una de las vías para la reducción de la cobertura de aquel. Con posterioridad a 2007, el agotamiento de la promesa laborista dio paso a la mutación y al mantenimiento de los programas sociales cuya reformulación decisiva acontecería en 2009. En ese entonces, derrota electoral mediante, se estableció, 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 mediante la puesta en marcha del PRIST AT que otorgó un amplio margen de maniobra al MDS en cuanto al alcance y a la distribución territorial para la acumulación política y la instrumentalización de demandas.

Por el otro, la extensión de la protección social para las familias con hijos (AUH), un componente de la seguridad social no contributiva, con una no-

table demora por cierto, puso en manos de ANSES una decisión de mayor proyección; si bien el concepto de “universal” es distorsivo, significó un avance relevante en la cobertura de las contingencias vinculadas con la reproducción familiar cuyos efectos distributivos fueron significativos. La población beneficiaria del Plan Familias fue asignada al nuevo sistema. La ANSES, una agencia residual a la luz de la reforma previsional de 1993, se convirtió gradual y silenciosamente, en la “gran agencia social”. En suma, se reconfiguró la distribución de tareas y competencias al interior del gobierno nacional en el campo social.

En cada decisión relevante sobre la “nueva cuestión social” quedó desdibujado el papel del MDS. Estuvo lejos de instalarse como la “autoridad social”, si es posible recuperar los términos de un debate que pudo encontrarse en la creación de la SDS; careció de las capacidades y los recursos para establecer una situación de primacía 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, alcanzó a menos del 10% del gasto social y del 6% del gasto total a nivel nacional respectivamente.

Más del 70% del presupuesto del MDS se afectó al pago de las PNC, con excepción de algunos ejercicios. Nacida en los márgenes del sistema contributivo, la prestación fue rehabilitada por la administración Kirchner como parte de su política de ingresos. A diferencia de otras, la PNC estabiliza los ingresos de los titulares a la vez que otorga rigidez presupuestaria a la administración. El aspecto performativo fue usufructuado por las autoridades dado que la titularización solía realizarse en actos públicos y ese ritual ser acompañado por la personificación presencial de quien ayuda y quien agradece, mientras que la tarea discreta de enviar mensualmente el dinero a sus titulares operaba por el circuito administrativo de ANSES. Las PNC crecieron hasta llegar a un millón y medio de beneficiarios aproximadamente; de ellas, las PNC por invalidez (“incapacidad laborativa”) representaron algo más del 70 por ciento de los beneficios otorgando una magra cuantía junto con un seguro de salud. El proceso de reforma se inició en 2017: la convergencia de la PUAM con las PNC por vejez y la revisión de las otorgadas por invalidez en base a la ausencia de modificación de la legislación de fondo en el período previo significaron la caída de numerosos beneficios.

Un eje que ordenó la política del MDS fue la clasificación de la población en términos de la “empleabilidad” e “inempleabilidad” dando paso luego a una nominación de mayor corrección (“vulnerables sociales”). Esa cruel conceptualización deslizó 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.<sup>49</sup> En la medida en que los individuos “inempleables” presentan 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”. La condición de sujeto de derecho quedó mediada y condicionada por el cumplimiento de aquellas exigencias que lo hicieran merecedor de ciertos satisfactores.

La población “inempleable” fue clientela del Plan Familias y, a la vez, los beneficiarios de las PNC bajo el modelo de la “incapacidad laborativa”. 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 MDS durante la administración de A. 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 encontró en el componente “socioemocional” de algunas iniciativas de capacitación y una nueva y desmedida apuesta al emprendurismo promovidas a partir de 2016 y, especialmente, en 2018 con la puesta en marcha del HF.

La oposición a formas de ingreso ciudadano por parte de las autoridades del MDS durante la administración de A. Kirchner se basó en una antinomia (conceptualmente controversial) 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” que marcó una línea de intervención novedosa y duradera que permeó a otras agencias estatales. El PRIST AT expresó la relación política del Estado asistencial con los mo-

---

49 Merklen, 2011.

vimientos 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” y lazo privilegiado de inscripción social. Si bien se limitó a aproximadamente al 10% del presupuesto ministerial, debe anotarse que fue una experiencia significativa que sentó las bases para la instalación del andamiaje institucional que se instituyó en otro registro a partir de la ley de emergencia social de 2016. Su particularidad interrogó toda estrategia clasificatoria: no fue un programa de transferencia, pero transfirió dinero; no fue un plan de obra pública, pero basó su desempeño en su realización; promovió la autogestión y el asociativismo, pero en forma obligatoria y compulsiva. La opacidad de su desempeño institucional imposibilitó un examen ajustado sobre sus logros. La nueva administración reforzó el componente de transferencia y capacitación y subrayó la responsabilización individual debilitando los aspectos asociativos tanto a través de la vinculación del monto del subsidio con el presentismo a las actividades de formación enfatizando las condiciones de “empleabilidad” de sus receptores como en la posibilidad de ser beneficiario sin obligación de participación en una cooperativa.

La acción del MDS apeló tradicionalmente a “efectores externos” que mediatizaron su presencia territorial (la Iglesia, los partidos políticos, los gobiernos subnacionales, las OSC y los movimientos sociales); ante tal circunstancia, la administración de A. Kirchner construyó un andamiaje institucional 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. Ese desarrollo fue desarticulado a partir de 2017 y, en 2018, a partir de la creación de la Ventanilla Única Social, asociado a la ANSES.

Las transferencias de ingresos no contributivas se convirtieron en un componente decisivo para asegurar un cierto nivel de consumo y previsibilidad en las economías domésticas compensando, parcialmente, las limitadas oportunidades e ingresos laborales. La acción del MDS tuvo

una expansión con el Plan Familias, que llegó a casi 700 mil hogares en 2009, y una segunda a través del PRIST AT, si bien el máximo de cobertura se alcanzó con la combinación del HF y el SSC en 2018 (más de 500 mil titulares). Sin embargo, presentaron una limitada cobertura en la población potencialmente activa y una mayor penetración en los hogares con presencia de menores de edad. Compartieron atributos: adecuación conductual de sus receptores, transitoriedad y condicionalidad de las prestaciones, comprobación de medios para identificar el merecimiento y provisión de cuantías mínimas y sin mecanismos de actualización. El “viejo” Plan Trabajar fue el único que equiparó su cuantía al SMVM; los posteriores establecieron beneficios inferiores sin acompañar su evolución. La prolongada experiencia indica una nula orientación hacia soluciones generosas, incondicionales y universalistas.

Desde 1984 se viene utilizando la “retórica de la 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 programas y leyes da cuenta de una manera 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.

La acción asistencial del MDS mostró un notable incremento en el período estudiado, fue clave en el reconocimiento de los nuevos actores sociales y en la habilitación de una arena de negociación política por el alcance y la dirección de la política asistencial. La Ley de Emergencia Social otorgó una nueva autorización a esa tarea distintiva. Sin embargo, fueron claros los límites y las restricciones 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 MDS es una evidencia de la “dependencia de la trayectoria” y la dificultad de torcer una estructura institucional fundada sobre el principio contributivo y con enorme resistencia para adaptarse a la crisis de la “condición salarial”.<sup>50</sup>

---

50 Gamallo, 2015a.

En septiembre de 2018, la sorpresiva configuración del Ministerio de Salud y Desarrollo Social reunió nuevamente a las áreas de salud, de desarrollo social y de la seguridad social contributiva, semejante a la estructura de los años sesenta, cerrando un ciclo iniciado en 1983. El grueso de la política habitacional quedó fuera de ese retorno si bien en 2017 se incorporaron las iniciativas de regularización dominial de barrios populares. Transformó un ministerio flaco en la jurisdicción que concentró el 60% del gasto del gobierno nacional. Concretó un anhelo siempre postergado de los años noventa (la constitución de la “autoridad social”) y de otros fracasados posteriores (Agencia Social) pero bajo el signo de la improvisación y con el fin de reducir la cúspide del poder ejecutivo, lejos de una decisión consistente en términos de la implementación una política nacional articulada con el propósito de enfrentar las condiciones estructurales de exclusión que soportan amplios contingentes sociales desde hace varias décadas y que se agudizaron en los meses previos a la decisión. El escenario electoral al momento de cierre de este artículo indica una alta probabilidad de un cambio presidencial a partir de diciembre de 2019 y la reconfiguración del Ministerio de Salud. De todos modos, cabe una pregunta final en especial ante la reunión de la ANSES y Desarrollo Social con una misma jefatura: ¿se abrirá la azarosa oportunidad de reflexionar y operar sobre la brecha entre los beneficios contributivos y no contributivos de la política social argentina?

*Fecha de recepción: 5 de enero de 2019*

*Fecha de aprobación: 29 de agosto de 2019*

## Bibliografía

Álvarez Leguizamón, S. (2006). La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “opciones preferenciales por los pobres. En L. Andrenacci (comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Los Polvorines: Prometeo.

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

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (7), 3-36.

Arcidiácono, P.; Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2010). La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados y destinatarios de programas de transferencia de ingresos condicionadas. *Revista Trabajo y Sociedad*, XIII (14), 1-15, recuperado de [https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/14\\_ARCIDIACONO\\_ET\\_AL\\_Clasif\\_Desempleados.pdf](https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/14_ARCIDIACONO_ET_AL_Clasif_Desempleados.pdf)

Bestard, A. M., Carrasco, M. y Kantor, M. (2012). El Poder Legislativo Nacional y los programas sociales en el período 2002-2009. En L. Pautassi y G. Gamallo (comps.), *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina* (pp.115-147). Buenos Aires: Editorial Biblos. Derechos Sociales y Políticas Públicas.

Bertranou, F., Cetrángolo, O., Grushka, C. y Casanova, L. (2011). *Encrucijadas de la seguridad social en Argentina: Reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: CEPAL-OIT.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). Una evaluación y propuesta para el estudio del Estado en Argentina. En *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)* (pp. 9-55). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento- Prometeo Libros.

Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social. Crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.

Ciulli, V. (2015). *La economía social como herramienta de política estatal: un abordaje desde el Plan Manos a la Obra: Argentina 2003-2009*. Buenos Aires: CLACSO.

Danani, C. y Grassi, E. (2018). Protección social institucionalizada. En J. I. Piovani y A. Salvia, (coord.), *La Argentina del Siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual* (pp. 291-327). Buenos Aires: Siglo XXI – CLACSO.

Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja – Programa de Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? *Informe N° 11*, Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. Buenos Aires: FLACSO Argentina. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/07/Informe-OPPRE-N%C2%B0-11.pdf>

Gamallo, G. (2003). La política social de la Alianza: el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. *Socialis. Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social*, (7), 79-100.

Gamallo, G. (2015a). Aproximaciones al concepto de brecha de bienestar. En L. Pautassi y G. Gamallo (dirs.), *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad* (pp. 31-48). Buenos Aires: Biblos.

Gamallo, G. (2015b). Régimen previsional, seguros provinciales de salud materno-infantiles y transferencias a las familias en la Argentina de la postconvertibilidad. En L. Pautassi y G. Gamallo (dir.), *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad* (pp. 51-72). Buenos Aires: Biblos.

Giorgi, G. (2014). *Modos de acceso y circulación por el gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo Social de la Nación. Argentina, 1994-2011* (tesis de doctorado inédita). Universidad de Buenos Aires, Argentina y École Des Hautes Études en Sciences Sociales, Francia.

Golbert, L. (2004). ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. *Serie Políticas Sociales*, (84). Santiago de Chile: CEPAL.

Grondona, A. (2017). La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Una reflexión desde la historia presente. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorios* (pp.61-82). Buenos Aires: Biblos.

Hopp, M. V. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, *Revista Trabajo y Sociedad*, (24), 207-223.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2014). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Serie C. Población con dificultad o limitación permanente*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Recuperado de [https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010\\_tomo1.pdf](https://www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf)

Maldován Bonelli, J., Ynoub, E., Fernández Mouján, L. y Moler, E. (2017, agosto). *Políticas públicas e instituciones de regulación socio-laboral para la Economía Popular. Supuestos y tensiones en el debate por la ley de Emergencia Social*. Ponencia presentada en el 13º Congreso Nacional de ASET, Buenos Aires, Argentina.

Mallardi, M. y Fernández, E. (2019, diciembre). La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. *Documentos de CIEPP*, (100).

Merklen, D. (2011). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel et. al, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 45-86). Buenos Aires: Paidós.

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

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2014). *Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. ENAPROSS. Buenos Aires, Argentina: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Osuna, Florencia (2017) “El Ministerio de Bienestar Social entre el ongiato y la última dictadura (1966-1983). Análisis de la estrategia de intervención social del Estado en la historia argentina reciente”, *Estudios Sociales del Estado - volumen 3, número 6*, 41-65.

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.

Salvia, A., Vera, J. y Poy, S. (2015). Cambio y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina. En J. Lindenboim y A. Salvia (coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014* (pp. 133-172). Buenos Aires: Eudeba.

Síntesis actual del programa Ingreso Social con Trabajo (2010). *Síntesis actual del programa Ingreso Social con Trabajo* (mimeo).

Standing, G. (2014). *Precariado. Una carta de derechos*. Madrid: Capitán Swing.