

## ARTIGO

# Cuestión social, Estado y políticas asistenciales: lógicas y tendencias en la Argentina reciente

Social issue, state, and care policies: logics and trends in recent Argentina

Questão social, Estado e políticas assistenciais: lógicas e tendências na Argentina recente

**Manuel W. Mallardi\***  
**Emiliano Fernández\*\***  
**Florencia Bailes\*\*\***

**Resumen** – El artículo aborda la trayectoria de la política asistencial nacional en la Argentina reciente, particularmente durante el período 2009-2019, década en la cual se sucedieron las presidencias de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri. A partir de considerar que la política asistencial se desarrolla en la búsqueda por responder a requerimientos específicos de la reproducción capitalista, se analizan los lineamientos institucionales y los niveles de cobertura de tres líneas programáticas con continuidad en el periodo estudiado, a fin de dar cuenta de cómo su evolución se relaciona a los reajustes que impone la reproducción social, relativizando la relevancia de las improntas político-ideológicas de los distintos gobiernos mencionados.

**Palabras Clave:** crisis; estado; políticas asistenciales; Argentina.

\* Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos Aires; la Universidad Nacional de Mar del Plata. Investigador CONICET en el Centro Interdisciplinario de Estudio en Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina. E-mail: manuelmallardi@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5071-4675>.

\*\* Universidad Nacional del Centro de la Pcia. de Buenos y Becario; CONICET en el Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE), Buenos Aires, Argentina. E-mail: emilianofernandez33@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7269-7906.

\*\*\* CONICET en el Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE). Buenos Aires, Argentina. E-mail: florenciabailes.fb@gmail.com. ORCID: 0000-0002-7009-8133.

DOI: 10.12957/rep.2023.72475

Recebido em 30 de setembro de 2022.

Aprovado para publicação em 10 de outubro de 2022.



A Revista Em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

**Abstract** – This article addresses the trajectory of the national care policy in recent Argentina, particularly during the years 2009-2019, a decade in which the administrations of Cristina Fernández de Kirchner and Mauricio Macri succeeded each other. Considering that care policies are developed to respond to specific requirements of capitalist reproduction, the institutional guidelines and coverage levels of three programmatic lines are analyzed in continuity during the period studied, in order to account for how their evolution is related to the readjustments imposed by social reproduction, relativizing the relevance of the political-ideological imprints of the different administrations mentioned.

**Keywords:** crisis; state; care policies; Argentina.

**Resumo** – O propósito do presente artigo é abordar a trajetória da política assistencial nacional na Argentina recente, particularmente durante o período 2009-2019, década em que se sucederam as presidências de Cristina Fernández de Kirchner e de Mauricio Macri. Considerando que a política assistencial é desenvolvida na pretensão de responder a requerimentos específicos da reprodução capitalista, são analisados os lineamentos institucionais e os níveis de cobertura de três linhas programáticas com continuidade no período estudado, a fim de dar conta de como sua evolução se relaciona aos reajustes impostos pela reprodução social, relativizando a relevância dos aspectos político-ideológicos dos distintos governos mencionados.

**Palavras-chave:** crise; Estado; políticas assistenciais; Argentina.

## Introducción

El presente artículo se inscribe en una trayectoria colectiva sobre el análisis de la dinámica que adquiere la intervención estatal sobre distintas expresiones de la “cuestión social” en la particularidad de Argentina en las dos primeras décadas del siglo XXI, haciendo especial énfasis en el periodo 2009-2019. Este último período permite puntualizar las reflexiones en las lógicas y formas que asume la política asistencial en un mismo país considerando la sucesión de distintos gobiernos nacionales, los cuales retóricamente se plantean como antagónicos. Así, la cronología histórica nos permite identificar un ciclo kirchnerista, que comprende el período 2003-2015, cuando se suceden los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), y el período de la Alianza Cambiamos, con la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019).

A fin de identificar las determinaciones sociohistóricas de la política asistencial nacional argentina, se inscribe su dinámica en el proceso histórico que se inauguró con la crisis de 2001, la cual trastocó los consensos políticos existentes, para luego particularizar en el período que se inicia en el año 2009, cuando se destaca la puesta en práctica de la Asignación Universal por Hijo, experiencia doméstica de programa de transferencia monetaria condicionada, y el desarrollo de una política asistencial sistemática sobre el problema del desempleo. Además, por su relevancia en torno a la masividad

de sus prestaciones, se considera el programa PROGRESAR, destinado a la población joven inserta en el sistema educativo.

Expositivamente, el artículo incluye cuatro apartados articulados. Mientras que en el primero se presentan las principales dimensiones analíticas e hipótesis que guían el trabajo que se viene llevando a cabo, en el segundo se abordan los elementos que caracterizaron la aludida crisis de 2001 y el desarrollo inmediato de la política asistencial. En el tercer apartado, por su parte, se profundiza el análisis de la política asistencial argentina durante el período 2009-2019, para luego, en el último apartado, realizar las principales consideraciones de los aspectos trabajados hasta el momento.

### **Dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo**

El análisis de la intervención estatal sobre las distintas expresiones de la “cuestión social”, necesariamente remite a precisar qué concepciones subyacen en nuestras formas de asumir la “cuestión social”, el Estado y las políticas asistenciales, como así también establecer las interrelaciones dialécticas que existen entre los procesos que se pretenden explicar. Al respecto, a partir de retomar los argumentos desarrollados al interior de la tradición marxista, aproximarnos a dichos procesos supone considerar la dinámica compleja que se produce entre las relaciones de explotación y dominación que se concretan en la reproducción social.

La “cuestión social”, aprehendida desde una perspectiva heredera del pensamiento marxista, supone considerar las múltiples determinaciones que convergen en el proceso de empobrecimiento de amplios sectores de la población en el marco de las relaciones de producción y reproducción capitalista. Tal como se ha sintetizado en otros trabajos (MALLARDI, 2019, 2016; MALLARDI; MOLEDDA, 2021), la “cuestión social”, entendida como expresión de la contradicción entre capital y trabajo, articula procesos vinculados dialécticamente a la instauración del modo de producción capitalista, en los cuales la distribución desigual de la riqueza socialmente producida conlleva al empobrecimiento de la clase trabajadora en relación con el enriquecimiento de los sectores capitalistas; y, en estrecha relación, la movilización y reivindicaciones de distintos sectores y fracciones que conforman la clase trabajadora y su configuran como un actor político fundamental en la sociedad burguesa (NETTO, 2002, 2002b, 2003; IAMAMOTO, 1997; MARTINELLI, 1997; PIMENTEL, 2007). La “cuestión social” implica determinaciones históricas objetivas que condicionan la vida de los individuos sociales, como así también dimensiones subjetivas, fruto de la acción de los sujetos en la construcción de su historia (IAMAMOTO, 2007).

Sobre esta base, y asumiendo la reproducción social capitalista en tanto proceso totalizante y contradictorio, las relaciones de explotación son asumidas en estrecha relación con las relaciones de dominación, donde la

forma política que se materializa en el Estado (HIRSCH, 2005; HOLLOWAY; PICCIOTTO, 2017), reproduce y procesa las contradicciones que se desarrollan en los procesos de explotación económica (BONNET; PIVA, 2017). El proceso de estatalización de la atención a las distintas expresiones de la “cuestión social” supone la presencia de determinados requerimientos del sistema capitalista y la emergencia de reivindicaciones de la clase trabajadora en el marco de las confrontaciones con el capital. La existencia de prestaciones sociales por parte del Estado se vincula, por lo tanto, a la necesidad de asegurar la presencia de trabajadores dispuestos objetiva y subjetivamente a insertarse al mercado de trabajo – es decir, constituirse como asalariados (HIRSCH, 2017). Y, en particular, la dimensión asistencial de la intervención estatal se vincula a la necesidad de incidir sobre la capacidad de subsistencia físico-biológica de la clase trabajadora pobre y sostener sus atributos productivos mínimos (VVAA, 2020).

La política asistencial, aprehendida en relación con sus múltiples determinaciones, articula lógicas y tendencias al interior de la estructura estatal, como así también su funcionalidad histórica a partir del proceso de adecuación a los requerimientos de la reproducción capitalista. Así, tanto para pensar el desarrollo de las políticas públicas en general (ÁLVAREZ HUWILER; BONNET, 2019, 2022), como de las políticas asistenciales en particular (FERNÁNDEZ; MALLARDI, 2022) se asume el carácter anárquico del desarrollo capitalista y, en estrecha relación, la procesualidad que caracteriza a dichas políticas adquiere una racionalidad adaptativa que se configura en el mecanismo de “ensayo y error”.

Asumiendo esta racionalidad adaptativa del proceso de política pública, la continuidad del artículo se encuentra orientada por un conjunto de supuestos que se configuran en hipótesis directrices de trabajo. Al respecto, a partir de considerar la trayectoria argentina, se analiza la política asistencial, en primer lugar, en relación con la crisis como momento de reajuste a los requerimientos de la reproducción capitalista y, en segundo lugar, el alto grado de independencia entre dichas políticas y las orientaciones político-ideológicas gubernamentales.

### **“Cuestión social” y políticas asistenciales en la Argentina *post* 2001**

La dinámica que adquiere la política social en general y la política asistencial en particular en la Argentina reciente se explica por los procesos económicos, políticos y sociales que se inauguran con la crisis de 2001 (FERNÁNDEZ; MALLARDI, 2022). Centralmente, la hipótesis analítica que orienta la reconstrucción de este proceso remite a considerar que dicha crisis, articulando niveles altos de pobreza y desempleo con el alza de la movilización y conflictividad social, significó la crisis de la asistencia estatal

selectiva, fragmentada y desterritorializada, propia del período de la década de 1990 durante el gobierno neoliberal de Carlos Menem.

Vale aclarar que la Argentina llegó a inicios del siglo XXI con índices de pobreza e indigencia mayores al 50%, destacando por ejemplo que en Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires la pobreza llegaba al 35,4% de la población y la indigencia al 12,2%. Mientras tanto, en Formosa, Corrientes y Entre Ríos la pobreza alcanzaba el 59,8%, 57,8% y 57,5% respectivamente (CELS, 2002). Por su parte, los niveles de desocupación oscilaban el 18,4% en octubre de 2001, apenas dos meses antes del estallido social que marcó el inicio de los últimos días de la convertibilidad.

Simultáneamente a estos valores, la dinámica de la lucha de clases se expresó en una sostenida y creciente conflictividad social, iniciada a mediados de la década de 1990 en distintos puntos del país, cuyo momento más álgido lo constituyó la insurrección popular del 19 y 20 de diciembre de 2001, que significó la caída del gobierno de Fernando de La Rúa y el quiebre del consenso político y social. Dicha conflictividad social reconoce el protagonismo diferencial de sectores ocupados y desocupados, aspecto claramente vinculado a la desigual reestructuración del capital en diferentes regiones, ramas y empresas (COTARELO, 2004; IÑIGO CARRERA; COTARELO, 2006; PIVA, 2012, 2015).

Altos niveles de pobreza, indigencia, desocupación e informalidad laboral, junto a una gran movilización y conflictividad social determinaron, como se dijo, los límites de la política asistencial neoliberal (selectiva, fragmentada y de bajo anclaje territorial) para contribuir a la articulación de consenso político alrededor de la disciplina monetaria que sancionaba la convertibilidad. Por ello, la crisis de acumulación y de dominación desatada a inicios de siglo resultado del desplome de esa convertibilidad fue, al mismo tiempo, la crisis de aquella política asistencial neoliberal. Y esta crisis fue el momento de nuevos ensayos que resultaron en la reestructuración de la política asistencial. Dichos ensayos buscaron, como el resto de las respuestas estatales en aquella coyuntura, aportar a la recomposición de la legitimidad y autoridad estatal resquebrajadas en la crisis (PIVA, 2015). Se inauguró, entonces, un período donde la atención de la política asistencial a las distintas expresiones de la “cuestión social” articuló vectores inéditos en el país: masividad, unificación de sus instrumentos y territorialización (FERNÁNDEZ; MALLARDI, 2022).

Inmediatamente después del estallido social, el cambio en la lógica asistencial se materializó en la puesta en práctica de una propuesta que consistía en la transferencia de un monto fijo mensual a personas desocupadas con la condicionalidad de una contraprestación laboral de 4 horas diarias. El llamado Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJHD), superó los dos millones de titulares en su primer momento de implementación<sup>1</sup>. Pos-

<sup>1</sup> Sobre las particularidades de dicho Plan, ver Logiudice, 2022; Cortés, Groisman y Hoszowki, 2004; Golbert, 2004; Moreno, 2008; Neffa, 2009; Pautassi, Rossi, y Campos, 2004.

teriormente, la capacidad de internalizar el conflicto social en el marco de las instituciones vigentes se mediatiza, en términos asistenciales, en la intervención sistemática del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, espacio que, a partir del año 2003, estructuró su intervención en tres grandes directrices estratégicas: Plan Familias, Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la obra” y Plan Nacional de Seguridad Alimentaria “El hambre más urgente”<sup>2</sup>. Además, en este periodo se inició un ciclo ascendente de cobertura a la población mediante pensiones asistenciales no contributivas, centralmente destinadas a personas con invalidez laboral, madres de 7 o más hijos y adultos mayores a 70 años. En términos generales, las pensiones asistenciales no contributivas pasaron de 183.563 en el año 2003 a 784.527 en el 2009. Si consideramos los tres tipos de pensiones, el mayor incremento se produjo en aquellas destinadas a personas con invalidez laboral, donde el incremento en el período en cuestión fue de 371.057 personas (MALLARDI; FERNÁNDEZ, 2019).

Estos niveles de cobertura se articularon, con la unificación de los instrumentos y el proceso de territorialización de la asistencia social. El primero de estos aspectos se inició con la puesta en práctica del PJJHD, la tendencia a la centralización de las estructuras operativas y la implementación de un número reducido de programas articuladores. Mientras tanto, el segundo proceso permitió reposicionar al Estado nacional mediante su presencia en instancias subnacionales y, de este modo, complementar los procesos de recomposición del consenso social (FERNÁNDEZ; MALLARDI, 2022).

### **La política asistencial argentina durante el período 2009-2019**

Abordados los principales elementos que caracterizaron la intervención asistencial del Estado nacional posterior a la crisis de 2001, la continuidad del artículo está destinada a reconstruir las tendencias que asumen las políticas asistenciales a partir del año 2009; momento que se caracteriza por la convergencia de los impactos de la crisis internacional (GAMBINA, 2013; DUMÉNIL; LÉVY, 2014) y los procesos locales que marcaron la necesidad de impulsar acciones tendientes a recomponer nuevamente el consenso político. Particularmente, en el ámbito doméstico, este período se caracteriza por la emergencia de síntomas de agotamiento del ciclo expansivo iniciado en 2002, el descenso lento del trabajo informal, el cual se consolida como un problema estructural que afecta a más de un tercio de los trabajadores asalariados (PÉREZ; BARRERA INSUA, 2017). En este escenario, se produce, además, un aumento de la conflictividad de trabajadores, ocupados y desocupados, principalmente a partir del segundo semestre de 2009,

<sup>2</sup> En torno a estos programas, puede consultarse Mallardi y Rossi, 2017 y Campos, Faur, y Pautassi, 2007.

sumado al progresivo alejamiento de los sectores medios del gobierno (BONNET, 2015; PIVA, 2015).

Dentro de este período se destacan dos derrotas significativas del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. En primer lugar, en el año 2008, a partir de la Resolución nº 125 del Ministerio de Economía que establecía un sistema móvil para las retenciones impositivas a la soja, el trigo y el maíz, los sectores agropecuarios comenzaron un proceso de movilización y *lock out* que, en articulación con los grandes medios de comunicación, generó una importante adhesión en la sociedad. Ante la conflictividad, la mencionada resolución fue enviada como proyecto de Ley al Congreso Nacional y luego de su aprobación en la Cámara de Diputados, fue rechazada en la Cámara de Senadores con el voto negativo del Vicepresidente de la Nación, generando una crisis en el frente de gobierno. Un año después, en segundo lugar, en las elecciones legislativas nacionales el gobierno sufre una importante derrota en la Provincia de Buenos Aires, donde la candidatura oficial estaba representada por Néstor Kirchner. Esta situación, sumado al auge de “nuevos” referentes políticos surgidos del conflicto agrario, ahora legitimados electoralmente, provocaron una restauración de los sectores más conservadores de la sociedad en la agenda política nacional.

Posterior a dichas elecciones, el gobierno nacional retomó la iniciativa política articulando un conjunto de medidas orientadas a los sectores medios, tales como las Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y la Ley de Comunicación Audiovisual (PIVA, 2015). Asimismo, el escenario electoral y la conflictividad social permitieron visibilizar la insuficiencia de los instrumentos asistenciales destinados a atender a la población pobre (LOGIUDICE, 2022). Las respuestas ahí ensayadas no contradicen la tendencia general de la política asistencial inaugurada posterior a la crisis de 2001, sino que la profundizan, principalmente en lo que respecta a la masividad y centralización de la intervención estatal.

Dentro de estas políticas asistenciales, se destacan la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Plan de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, ambos iniciados en el año 2009, y, en la misma línea interventiva, el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR) puesto en marcha en el año 2014.

La Asignación universal por Hijo (AUH) fue anunciada el día 29 de octubre de 2009 por la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y se configura como una de las modificaciones centrales del régimen de asignaciones familiares de la seguridad social Argentina. Mediante el Decreto n. 1.602/09, que amplía el Régimen de Asignaciones Familiares establecido en la Ley n. 24.714, se crea el subsistema no contributivo de asignación universal por hijo para la protección social. El subsistema consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual destinada a niños, niñas y adolescentes que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

En el marco de la consolidación de programas de transferencias monetarias condicionadas en la región (VILLATORO, 2005; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011; CECCHINI; MADARIAGA, 2011), se establece que para acceder a la prestación deberá acreditarse el cumplimiento de condicionalidades vinculadas a la realización de controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio, mientras que desde los 5 años de edad y hasta los 18 años deberá acreditarse además la concurrencia de los menores obligatoriamente a establecimientos educativos públicos. Dos años después de la implementación de la AUH, mediante el Decreto 446/2011 se instituyó la Asignación por Embarazo para Protección Social, destinada a mujeres embarazadas, cuya prestación se puede percibir desde la semana 12 de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo.

Como se dijo anteriormente, dentro de las políticas asistenciales desarrolladas a partir de 2009-2019 encontramos el amplio abanico de intervenciones vinculadas a atender el problema del desempleo, en el cual una sucesión de propuestas se van modificando cronológicamente, incluso en su denominación. En el mencionado año, la intervención del Estado nacional sobre el problema del desempleo se lleva a cabo mediante la puesta en práctica del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT). Aprobado mediante la Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación n. 3182, el PRIST-AT buscaba la promoción del desarrollo económico y la inclusión a partir de la inserción laboral mediante cooperativas de trabajo.

Considerado como un programa de transferencia monetaria con contraprestaciones laborales, esta propuesta estuvo dirigida centralmente a población considerada en situación de vulnerabilidad, lo cual remite a considerar a personas sin ingresos formales en el grupo familiar y sin pensiones o jubilaciones nacionales. Como parte del fortalecimiento de esta propuesta en el año 2013, se pone en marcha la línea Ellas Hacen destinada a la “inclusión social” de mujeres jefas de hogares monoparentales, con tres hijos o más, un hijo con discapacidad y/o víctimas de violencia de género. Dicha línea programática articulaba, en sus fundamentos, el fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de las mujeres, su participación comunitaria y la creación de cooperativas de trabajo, centralmente dedicadas a infraestructura y producción (ISOLA, 2022; BAILES; CANTALLOPS, 2021; NADUR, 2018).

Finalmente, dentro de las intervenciones asistenciales consideradas, el Programa Progresar, creado en el año 2014 a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia n. 84, se presenta con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral a jóvenes de sectores vulnerables a través de acciones que les permitieran “finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo” (Decreto n. 84/2014).

Este programa nacional se direccionó a jóvenes entre 18 y 24 años, e incluye la prestación de una suma de dinero no contributiva y mensual, de la cual se liquida un 80% del monto previsto de forma mensual y el 20% restante una vez que el titular acredita la asistencia a las entidades educativas en los meses de marzo, julio y noviembre de cada año. Como expresión de las experiencias de transferencias monetarias condicionadas, la falta de presentación de la documentación requerida como el incumplimiento de algunos de los requisitos de escolaridad o salud solicitados por el programa, produce la pérdida del derecho al cobro del 20% reservado y la suspensión de la prestación hasta la regularización de la situación.

Avanzando en el análisis de la trayectoria de la política asistencial durante el gobierno de la Alianza Cambiemos, con Mauricio Macri en la presidencia nacional, se observa que entre los principales cambios operados en la AUH se da la expansión de su complementariedad con otros programas sociales. El Decreto n. 593, de abril de 2016, además de sancionar la extensión de las asignaciones familiares hacia hijos de monotributistas de las categorías más bajas, también deroga el Artículo 9 del Decreto n. 1602/09 que planteaba las incompatibilidades de la AUH. Aún, y mediante el Artículo 11, el Decreto n. 593 faculta a la ANSES a establecer un régimen de compatibilidades con otras prestaciones sociales de diferentes jurisdicciones. Además, en un sentido más restringido, ese mismo artículo planteó que las prestaciones que derivan de la participación en Programas Nacionales de Empleo y en el Seguro de Capacitación y Empleo (Decreto n. 336/06) eran compatibles con la AUH. En el mismo sentido, se agregó en el portal web de la ANSES que la prestación era compatible con el Programa Hacemos Futuro, Manos a la Obra y con 35 programas de menor envergadura del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En torno a la política asistencial destinada a atender el desempleo, la transición comienza con la puesta en práctica del “Programa Empalme”, creado mediante el Decreto n. 304 del 2017. Dicho programa, destinado a personas desocupadas incluidas en programas nacionales, permitía que continuaran recibiendo la prestación al ingresar a un empleo formal y que dicho importe pueda ser contabilizado por los empleadores como parte de su remuneración laboral neta mensual. Al año siguiente, por su parte, el gobierno lleva a cabo la unificación de los Programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio en el Programa “Hacemos Futuro”, el cual, con la retórica de empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su progresiva autonomía económica, articulaba dos líneas de trabajo: educación formal obligatoria y la formación integral, orientada hacia cursos de oficios, emprendedurismo, temáticas socio-comunitarias, entre otras.

Finalmente, en torno al PROGRESAR bajo la presidencia de Mauricio Macri se produjeron modificaciones importantes que impactaron en la estructura, componentes, objetivos e incluso en los fundamentos de su

implementación. Si bien durante el transcurso de los primeros años de esta gestión, más específicamente entre abril de 2015 y febrero de 2018, el programa continuó ejecutándose bajo el mismo marco normativo propuesto por el Decreto de origen de la gestión anterior (n. 84/2014), posteriormente se lanzó el Decreto n. 90/2018 que tuvo por objeto modificar la normativa del PROGRESAR vigente hasta ese entonces.

Bajo la denominación de Becas PROGRESAR, la política nacional pasó a depender de la órbita del Ministerio de Educación en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la cual quedó dispuesta como la encargada de su coordinación, implementación e interpretación de los alcances. Además, se incorporó un sistema de cobro escalafonado fundamentado en el tipo de formación, nivel educativo de los titulares y año en los que se encuentren los titulares. Las prestaciones se redujeron de 12 a 10 cuotas y se incorporó otro elemento que se presentó desde la retórica oficial como un “incentivo a los jóvenes”. Dicho incentivo concretamente representó un plus extra de dinero equivalente al monto de 10 cuotas (correspondientes a la beca del año en que cumplió esas condiciones) para aquellos titulares que aprobaran el 100% de las materias según plan de estudio y año de cursada y a su vez tengan promedio de 8 o superior respecto del mismo (Anexo de la Resolución 19-E/2018). También se incorporaron mayores exigencias académicas necesarias para continuar percibiendo mensualmente el estipendio.

Considerando que marcamos como una tendencia general de la política asistencial la masividad en la cobertura, vale ver como se expresa esta cuestión en cada una de las prestaciones consideradas. En torno a la AUH la cobertura inicia con 1.800.000 titulares en diciembre de 2009, alcanzando 1.905.321 en diciembre de 2013 y 2.270.851 en 2019. Esta tendencia de aumento ha sido constante a lo largo de diez años, a excepción del año 2012, cuando el número de titulares descendió con respecto a los años anteriores: de 1.877.446 titulares a diciembre de 2011, se pasó a 1.793.231 en diciembre de 2012. El crecimiento de la cobertura a lo largo del período 2009-2019 se expresó en un incremento de 470.851 titulares, es decir, un aumento del 26 %.

En torno a la dinámica de la política asistencial destinada al problema del desempleo los datos permiten apreciar que el PRIST-AT inicia en el año 2009 con 48945 beneficiarios, sumando al año siguiente a 117.984 personas. El año 2011 el promedio de personas que reciben la prestación alcanza a 180.650, valor que con oscilaciones desciende hasta el año 2016, cuando se asistían a 150263 personas. En el año 2017 la asistencia alcanzaba a 195.472 personas, y en el año siguiente se producen 21.419 bajas. Desde el año 2013, como se dijo, se impulsa la línea Ellas Hacen, la cual inicia con 86.288 mujeres participantes, valor al cual se suman 3.195 mujeres al año siguiente. En dicha línea programática, se observa un descenso del 4,7% de beneficiarias para el año 2015 y del 8,5% para el año 2016 teniendo como

referencia los valores de 2014. Al año siguiente la tendencia decreciente se revierte, aunque no permite recuperar estos valores, dado que sólo se incorporan 612 personas. En el año 2018, cuando se produce la desactivación de esta prestación, el *Ellas Hacen* se encontraba con sus valores históricos más bajos, dado que atendía a 80088 mujeres. Finalmente, considerando el *Hacemos Futuro*, línea interventiva genuina del gobierno macrista que unificó las dos anteriores, en el año 2018 atendía a 282334 personas y al año siguiente a 21342 personas menos.

Por su vez, el Programa PROGRESAR, durante su primer año de ejecución registró un promedio anual de 426.625 beneficiarios, alcanzando en el año 2015 a 724.439 jóvenes y en el 2016 siguió en ascenso hasta alcanzar un promedio de 820.900 personas. Esa curva de ascenso empieza a descender en el año 2017, cuando se asiste a un total de 768.668, mientras que en los años 2018 y 2019 fueron 581.547 y 571.492 quienes respectivamente recibieron la prestación (BAILES, 2022).

Estos datos corroboran que la tendencia a la masividad en la política asistencial, abierta a comienzos de siglo, no sólo continuó sino que se consolidó durante el período 2009-2019. Por supuesto, durante aquel período existieron cambios en y entre los instrumentos asistenciales, pero aquellos se inscribieron en una trayectoria sostenida en la masividad y unificación de esos instrumentos. Incluso el período macrista, signado por un intento de ajuste monetario y fiscal que relanzara las condiciones de acumulación en franco deterioro desde 2012, continuó y afirmó esa trayectoria. Por supuesto, la abierta búsqueda macrista de disciplinamiento político de la clase trabajadora se expresó en lineamientos programáticos más tutelares y agresivos, como lo observamos en el PROGRESAR o el *Hacemos Futuro*, pero eso no fue en detrimento de la masividad de la cobertura. Más bien, expresando la relativa capacidad estatal de incorporar los intereses más inmediatos que la clase trabajadora (y, en particular, su capa más pobre) le impone, la masividad de la política asistencial se afirmó como último hilo de articulación de consenso político en el país.

### **Algunas reflexiones finales**

Identificar procesos económicos, sociales y políticos como determinaciones históricas concretas de la dinámica de la política asistencial, posibilita captar el doble movimiento que se produce dialécticamente articulado en su desarrollo. Por un lado, la política asistencial nacional dio un giro decisivo, se reestructuró, a partir de la crisis de dominación de principios de siglo, esa crisis expresó la relativa inadecuación de aquella política a los requerimientos de la reproducción capitalista, específicamente a la construcción de consenso en la clase trabajadora pobre. La masividad, entre otras tendencias, fue un resultado del conjunto de ensayos que buscaron responder a

dicha inadecuación, es decir, que intentaron retornar a un mayor empalme entre esa política y aquel requerimiento. Por otro lado, durante el período 2009-2019 no se evidenciaron cambios decisivos de las políticas asistenciales a partir del cambio del signo político-ideológico del personal político al mando del Estado, en tanto ellas continuaron respondiendo con relativa adecuación a los requerimientos de dominación política interna a través de la incorporación limitada de demandas de la clase trabajadora pobre.

En términos generales, las tendencias identificadas permiten apreciar cómo, si bien hubo cambios en los lineamientos institucionales de cada una de las propuestas analizadas, hay continuidades en torno a la masividad de las prestaciones y las formas que asumen dichas propuestas que se explican por determinaciones asociadas a los requerimientos de la reproducción capitalista.

Las características que asume la “cuestión social” emerge, en consecuencia, como un elemento ineludible para reconstruir el derrotero de la política asistencial argentina, ya que sus particularidades en el año 2001 marcaron la necesidad de redefinir los vectores asistenciales predominantes en la política nacional, los cual se han visto reforzados por la propia dinámica societal.

## Referencias

ÁLVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. Aportes para una crítica marxista de las políticas públicas. In: MALLARDI, M.; FERNANDEZ, E. (Comp.). *Cuestión social y políticas sociales*. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas. Tandil: Puka, 2019.

ÁLVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas. In: ÁLVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. (Comp.). *Crítica de las políticas públicas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros, 2022.

BAILES, F.; CANTALLOPS, G. Los programas de transferencia monetaria condicionada y sus particularidades: un acercamiento al “Ellas Hacen” (2013 - 2018) desde una perspectiva de género. *Revista Plaza Pública FCH- UNICEN*, Tandil, n. 25, jul. 2021.

BAILES, F. *Los programas de transferencia monetaria condicionada y su racionalidad*: algunas aproximaciones al PROG.R.ES.AR en la Argentina actual. Tandil: Disertación de Grado, Licenciatura en Trabajo Social (UNICEN), 2022.

BONNET, A. *La insurrección como restauración*. El kirchnerismo. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2015.

BONNET, A.; PIVA, A. Prólogo. In: BONNET, A.; PIVA, A. (Comp.). *Estado y capital*. El debate alemán sobre la derivación del Estado. Buenos Aires: Herramientas, 2017.

CAMPOS, L.; FAUR, E.; PAUTASSI, L. *Programa familias por la inclusión social*. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. Buenos Aires: Documento del CELS, 2007.

CECCHINI, S.; MADARIAGA, A. Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina. *Cuadernos CEPAL 95*, Santiago de Chile, 2011.

CELS. CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES. *La protesta social en la Argentina durante diciembre de 2001*. Buenos Aires, 2002. Mimeo.

CORTARELO, M. C. Crisis política en Argentina (2002). *Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina*. Buenos Aires: Documentos y Comunicaciones, 2004.

CORTÉS, R.; GROISMAN, F.; HOSZOWKI, A. Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n. 202, 2004.

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. *A crise do neoliberalismo*. San Pablo: Boitempo, 2014.

FERNÁNDEZ, E.; MALLARDI, M. La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018. In: ÁLVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. (Comp.). *Crítica de las políticas públicas*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2022.

GAMBINA, J. *Crisis del capital (2007/2013)*. La crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas. Buenos Aires: FISyP, 2013.

GOLBERT, L. *¿Derecho a la inclusión o paz social?* Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

HIRSHC, J. ¿Qué significa estado? Reflexiones acerca de la teoría del Estado capitalista. *Revista de Sociología e Política*, Curitiba, n. 24, jun. 2005.

HIRSHC, J. El aparato de Estado y la reproducción social: elementos de una teoría del Estado burgués. In: BONNET, A.; PIVA, A. (Comp.). *Estado y Capital*. El debate alemán sobre la derivación del Estado. Buenos Aires: Herramientas, 2017.

HOLLOWAY, J.; PICCIOTTO, S. Hacia una teoría materialista del Estado. In: BONNET, A.; PIVA, A. (Comp.). *Estado y Capital*. El debate alemán sobre la derivación del Estado. Buenos Aires, Herramientas, 2017.

IAMAMOTO, M. *Servicio Social y División del Trabajo*. San Pablo: Cortez Editora, 1997.

IAMAMOTO, M. *Serviço social em tempo de capital fetiche*. Capital financeiro, trabalho e questão social. San Pablo: Cortez, 2007.

IÑIGO CARRERA, N.; COTARELO, C. Génesis y desarrollo de la insurrección espontánea de diciembre de 2001 en Argentina. In: CAETANO, G. (Comp.). *Sujetos sociales y nuevas formas de protesta en la historia reciente de América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

ISOLA, F. Política pública social: ensayos y errores en la implementación del programa Ellas Hacen entre 21009 y 2018. In: ÁLVAREZ HUWILER, L.; BONNET, A. (Comp.). *Crítica de las políticas públicas*. Buenos Aires: Prometeo, 2022.

LOGIUDICE, A. *Metamorfosis de la asistencia argentina*. Continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la Posconvertibilidad (2002-2012). Buenos Aires: El Colectivo, 2022.

MALLARDI, M. Fundamentos y determinaciones socio-históricas de la “cuestión social”. In: MALLARDI, M.; FERNANDÉZ, E. (Comp.). *Cuestión Social y Políticas Sociales*. Crítica a sus fundamentos y expresiones contemporáneas. Tandil: Puka Editora, 2019.

MALLARDI, M. Fundamentos y génesis de la cuestión social: acumulación originaria, patriarcado y conquista. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 127, sept.-dicie. 2016.

- MALLARDI, M.; FERNÁNDEZ, E. *La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 2019.
- MALLARDI, M.; ROSSI, A. Alternativa neodesarrollista y política social. Tendencias en la Argentina reciente. *Revista Rumbos TS*, Chile, n. 15, jun. 2017.
- MALLARDI, M.; MOLEDDA, M. La “cuestión social” en debate: aproximación a sus diferentes concepciones y su relación con el Trabajo Social. *Revista Eleuthera*, Colombia, v. 23, n. 1, jun. 2021.
- MARTINELLI, M. *Servicio Social: identidad y alienación*. San Pablo: Cortez, 1997.
- MORENO, M. ¿Usted volvería a lanzar el Plan Jefes? Una visión de los planes sociales y el mercado de trabajo en Argentina. In: CRUCES, G. et al. (Ed.). *Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario*. Visiones y perspectivas. Buenos Aires: Banco Mundial, 2008.
- NADUR, Y. *Programa “Ellas Hacen”: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres*. Disertación (Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales) – FLACSO, Argentina, 2018.
- NETTO, J. P. *Capitalismo monopolista y servicio social*. San Pablo: Cortez, 2002.
- NETTO, J. P. Reflexiones en torno a la cuestión social. In: VVAA. *Nuevos escenarios y práctica profesional. Una mirada crítica desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Editorial Espacio, 2002.
- NETTO, J. P. Cinco notas a propósito de la “Cuestión Social. In: BORGIANNI, E.; GUERRA, Y.; MONTAÑO, C. (Org.). *Servicio Social Crítico*. Hacia la construcción del nuevo proyecto ético-político profesional. San Pablo: Cortez, 2003.
- NEFFA, J. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. In: AAVV. *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: CLACSO, 2009.
- PAUTASSI, L.; ROSSI, J.; CAMPOS, L. *Plan Jefes y Jefas: ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires: CELS, 2004.
- PEREZ, P.; BARRERA INSUA, F. De la promesa del pleno empleo a los programas de transferencia de ingresos. Mercado de trabajo y políticas laborales en el período kirchnerista. In: SCHORR, M. (Coord.). *Entre la década ganada y la década perdida*. La Argentina kirchnerista. Ensayos de economía política. Buenos Aires: Batalla de ideas, 2017.
- PIMENTEL, E. *Uma “nova Questão social”?* Maceió: UFAL, 2007.

PIVA, A. *Acumulación y hegemonía en la Argentina Menemista*. Buenos Aires: Biblos, 2012.

PIVA, A. *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de Ideas.

RODRIGUEZ ENRIQUÉZ, C. *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género. ¿Por dónde anda América Latina?* Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

VILLATORO, P. Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina. *Revista CEPAL*, Santiago de Chile, n. 86, ago. 2006.

VVAA. *Apuntes teórico-metodológicos para el estudio de las políticas sociales*. Documento de Trabajo n. 2. Tandil, NICSE-UNICEN, 2020.