



TRANSFERENCIAS DE INGRESOS PARA PERSONAS “EN EDAD DE TRABAJAR”: DOS DÉCADAS DE PROGRAMAS SOCIALES EN ARGENTINA

INCOME TRANSFERS FOR PEOPLE “OF WORKING AGE”: TWO DECADES OF SOCIAL PROGRAMS IN ARGENTINA

<i>Recebido em:</i>	04/05/2023
<i>Aprovado em:</i>	23/06/2023

Pilar Arcidiacono¹

Gustavo Gamallo²

¹ Licenciada en Ciencia Política, Especialista en Gestión de Políticas Sociales, Magíster en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Es Miembro de la Carrera del Investigador Científico y Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en la categoría adjunta, investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja” (Facultad de Derecho - UBA). Desde el año 1999 realiza actividades docentes en la UBA. Actualmente es Profesora Adjunta Regular de la materia Ciencia Política del Ciclo Básico Común y Profesora Adjunta de la materia Sociología Política de la carrera de Sociología de la UBA. Asimismo es docente en diferentes maestrías asociadas con el campo de las políticas sociales (UBA- Universidad Nacional de La Plata). Fue Directora del Programa Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Sus principales campos de indagación son: las políticas sociales no contributivas en Argentina, temáticas vinculadas con la provisión de bienestar, las relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil y los procesos de judicialización de políticas sociales desde una perspectiva de sociología política. Algunas de sus publicaciones pueden consultarse en: dspp.academia.edu/PilarArcidiacono.

² Licenciado en Sociología, Magister en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor Titular de Sociología Política de la Facultad de Ciencias Sociales, Profesor Adjunto de Sociología del Ciclo Básico Común (cátedra propia) y Profesor Adjunto de Metodología de la Investigación Social de la Facultad de Derecho (Universidad de Buenos Aires). Profesor del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Profesor de la Maestría en Derechos Humanos del Centro de Derechos Humanos (Universidad Nacional de Lanús). Sus áreas de interés son el estudio de las políticas sociales desde el enfoque de la sociología política, con referencia al caso argentino. Algunas de sus publicaciones pueden consultarse en: uba.academia.edu/GustavoGamallo

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023



RESUMEN

El deterioro del mercado de trabajo y la consolidación de la informalidad y la precarización laboral impulsó la discusión respecto del establecimiento de ingresos hacia las poblaciones en edades centrales o más popularmente conocidas como “en edad de trabajar”, que habían sido históricamente desatendida por la política social. Este artículo examina el conjunto de programas sociales implementados en Argentina en el periodo 2002 a 2022. Pese a que representan un escaso presupuesto generaron son intervenciones que despiertan una fuerte efervescencia en el debate público, al poner en el centro los límites del trabajo formal como la vía para la integración social y como fuente de sostén económico de los hogares. Este artículo propone una clave de lectura a través de una serie de dimensiones transversales que captan rasgos comunes en estas dos décadas de experiencia argentina pero que pueden ofrecer pistas para comprender otras experiencias similares.

Palabras-claves. Transferencias de ingresos. Argentina. edades centrales. Selectividad. sospechas.

SUMMARY

The deterioration of the labor market and the consolidation of informality and labor precariousness prompted the discussion regarding the establishment of incomes for populations in the central age group or more popularly known as "working age", which had been historically neglected by social policy. This article examines the set of social programs implemented in Argentina in the period 2002 to 2022. Although they represent a small budget, they generated interventions that arouse a strong effervescence in the public debate, by focusing on the limits of formal work as the path to social integration and as a source of economic support for households. This article proposes a reading key through a series of transversal dimensions that capture common features in these two decades of Argentine experience but that may offer clues to understand other similar experiences.

Keywords: Income transfers. Argentina. core ages. Selectivity. suspicions.

RESUMO

A deterioração do mercado de trabalho e a consolidação da informalidade e da precariedade do trabalho levaram à discussão sobre o estabelecimento de rendas para as populações em idade central ou mais



popularmente conhecidas como "idade ativa", que historicamente foram negligenciadas pela política social. Este artigo examina o conjunto de programas sociais implementados na Argentina no período de 2002 a 2022. Embora representem um orçamento pequeno, são intervenções que geraram uma forte efervescência no debate público, pois se concentram nos limites do trabalho formal como caminho para a integração social e como fonte de apoio econômico para as famílias. Este artigo propõe uma chave de leitura por meio de uma série de dimensões transversais que capturam características comuns nessas duas décadas de experiência argentina, mas que podem oferecer pistas para a compreensão de outras experiências semelhantes.

Palavras – chave: Transferências de rendimentos. Argentina. idades centrais. Seletividade. suspeitas.

INTRODUCCIÓN

El debate sobre el bienestar viene señalando que la crisis de la forma tradicional de cubrir los riesgos de “trayectoria vital” (Esping Andersen, 2000: 61) que concentró su atención en los dos extremos llamados pasivos de la vida (la infancia y la vejez) presenta fuertes limitaciones. Hace algunas décadas, las transformaciones familiares, el desempleo generalizado y la inseguridad profesional tendieron a agrupar dichos riesgos también en la juventud y en los inicios de la vida adulta desafiando las políticas sociales tradicionales. Para dar cuenta de este fenómeno, Castel (1997) señalaba que mientras la “cuestión social” de fines del siglo diecinueve se caracterizaba por el “pauperismo”, la “nueva cuestión social” se anclaba en la “precarización” del empleo y el retorno de la figura de los supernumerarios (“trabajadores sin trabajo”). Más recientemente, Guy Standing (2014) propuso el concepto de “precariado” con el propósito de identificar a la “clase emergente” típica de un mundo laboral flexible e inestable.

Con identidad propia, el fenómeno tuvo su expresión local. La reestructuración del mercado laboral argentino, en particular la emergencia y consolidación de un segmento informal de proporciones nítidas y permanencia considerable, muestra, por un lado, el

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023

deterioro de una forma histórica de la “sociedad empleadora” y de sus mecanismos virtuosos de integración social y, por el otro, la crisis del “trabajismo” como principio de asignación de los derechos de protección social y como construcción del porvenir. De esta forma, se genera una “brecha” entre las políticas sociales tradicionales y los riesgos sociales emergentes (Pautassi y Gamallo, 2015)

En este marco, el deterioro del mercado de trabajo y la consolidación de la informalidad y la precarización laboral impulsó la discusión respecto del establecimiento de ingresos independientes de la venta de la fuerza de trabajo y se constituyeron en condiciones estructurales para el impulso de la expansión radical de las políticas de transferencias monetarias a las personas y a las familias: primero, hacia las poblaciones consideradas “pasivas”, es decir aquellas señaladas como históricamente atendidas por el Estado de bienestar. Segundo, hacia las poblaciones consideradas “activas” (mote propio de la seguridad social), en edades centrales (término propio de la demografía) o más popularmente diseminado como “en edad de trabajar”, históricamente desatendida por este tipo de suministros justamente por su capacidad de autovalía. Los dos movimientos de reforma social mencionados se encadenan con diferente intensidad y coherencia con tal circunstancia. La distinción analítica identifica procesos fundados con sincronía en diferentes hitos entre 2002 y 2009, que se prolongaron en el período posterior hasta nuestros días. En suma, el asunto relevante y común es que la expansión de las coberturas estatales tuvo su origen y explicación en la limitación de la capacidad protectora de la política social respecto de las poblaciones inscriptas en el mercado informal de trabajo.

El primer movimiento constituyó una innovación respecto de los arreglos de carácter contributivo que gobernaron los criterios de transferencia de ingresos hacia las familias y personas pasivas en Argentina, materializadas en dos líneas de reforma: en primer lugar, la moratoria previsional (2008), dirigida hacia las personas mayores en edad

jubilatoria sin los años de aportes requeridos por la ley vigente; y, en segundo lugar, la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) orientada hacia las familias con menores de edad (2009), basada en la incorporación de un componente no contributivo al régimen de asignaciones familiares. Ambos fueron analizados en trabajos previos, no serán tratadas en este artículo, pero constituyeron decisiones relevantes para la universalización estratificada de los beneficios de dichos regímenes.³ Estas prestaciones dependieron de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social), consolidada como la agencia del Estado nacional con mayor capacidad informática, técnica y operativa en el área social, al concentrar bajo su órbita muchas de las transferencias de ingresos contributivas y no contributivas, además de otras políticas masivas, como la provisión de computadoras para niños y jóvenes, y créditos para vivienda, entre otras.

Este artículo se concentra en un segundo movimiento, y se detiene en examinar el conjunto de programas sociales implementados a partir de la post convertibilidad hasta la post pandemia, o sea recupera el periodo 2002 a 2022, dando cuenta de dos décadas de intervenciones en la materia. Se señalan rasgos y características comunes que tendieron a afirmar un tipo de práctica estatal respecto de las poblaciones en edades centrales con débiles inserciones en el mercado formal de trabajo: prestaciones inestables, de bajo monto, apartadas de la condición de suficiencia y no siempre actualizables, sujetas a la comprobación de medios de vida, condicionadas a corresponsabilidades sostenidas (al menos en lo formal) y con orientación familiarista (no individual), con una institucionalidad fragmentada y reglas flexibles y a veces opacas en cuanto a su despliegue territorial. Pese que actuaron como mecanismo de alivio de la indigencia y la pobreza extrema y solo alcanzaron al 0,3 por ciento

³ Entre la abundante bibliografía disponible, ver Arcidiácono y Gamallo (2022) sobre el régimen de asignaciones familiares y Arza (2022) sobre el régimen previsional.



del PBI en 2019 (OPC, 2022), generaron una fuerte efervescencia en el debate público, al poner en el centro los límites del trabajo formal como la vía para la integración social y como fuente de sostén económico de los hogares.

El artículo se inscribe en una línea de investigación sobre políticas sociales en Argentina que inició a la par del surgimiento de estas políticas. A nivel de tradiciones recupera los clásicos estudios sobre bienestar (Esping Andersen, 1993 y 2000; Adelantado et al, 1998) y los aportes del campo feminista a dicha temática (Orloff, 1993; Lewis, 1993), sobre todo para desentrañar los supuestos sobre las familias y la carga de responsabilidades que recaen en las mujeres por las exigencias de los programas sociales. Además, Argentina cuenta con una acumulación propia de investigaciones locales que problematizan sobre los alcances y los límites de estas medidas que se estabilizaron como protagónicas en el campo social. Esta revisión crítica de bibliografía es incorporada a lo largo de este trabajo, que se combina con fuentes documentales, estadísticas (registros administrativos y encuestas de hogares)⁴ para lograr una descripción densa.

En esta propuesta analítica se toma distancia de visiones ético normativas sobre la actividad estatal con el fin de recuperar aquellos arreglos institucionales que “fueron posibles” y no necesariamente conforman una unidad coherente de intención o de acción pero en cambio resultan cristalizaciones de disputas políticas. Se trata de una estrategia analítica que sin dejar de recuperar hitos políticos y prestaciones que dejan huella, identifica dimensiones transversales y aspectos comunes de los programas implementados. Esta toma de posición supone que este “rostro estatal” (Bohoslavky y Soprano, 2010) de la política

⁴ Nuestras investigaciones se enmarcan en **XXX SUPRIMIDO POR ANONIMATO**



social argentina se estabiliza y se desacopla de las cambiantes gestiones de gobierno y de los vaivenes del ciclo político.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Un primer apartado pretende sumergir a un lector más ajeno en las particularidades del nuevo escenario laboral y en diferentes etapas que inauguran cambios en materia de programas sociales. Un segundo apartado que presenta una clave de lectura a través de una serie de dimensiones transversales (criterios de selectividad, el tipo de prestaciones y los supuestos que las organizan). Esto implica atender rasgos comunes que permiten comprender dos décadas de experiencia argentina pero también brindar pistas para analizar intervenciones similares en otros países.

1 NUEVO ESCENARIO LABORAL. LA RESPUESTA DE LOS PROGRAMAS CONCATENADOS

En Argentina a partir de mediados de los años setenta, se amplificaron las tendencias previas sobre el empleo formal, que se manifestaban tenuemente en la etapa previa (Torrado, 2010): aumento de la clase obrera autónoma, ampliación del empleo informal y precario, incremento más lento que en el pasado del empleo urbano, y menor crecimiento de la clase media asalariada.

Chitarroni y Cimilo (2007) comparan dos momentos clave (1974 y 2006) que permiten observar el carácter de tales transformaciones, vale decir, en la agonía del régimen de acumulación previo y durante la extraordinaria bonanza económica de la postconvertibilidad.⁵ En base a información de la Encuesta Permanente de Hogares y considerando a la población económicamente activa del Gran Buenos Aires, señalaban que

⁵ Gerchunoff y Llach (2018) concluyen que el quinquenio 2003-2007 fue el período de mayor expansión del producto por habitante de la historia nacional.



mientras la población asalariada se había mantenido constante (alrededor del 75% de los ocupados), tres tendencias descendentes ilustran la reconfiguración del mercado de trabajo: asalariados registrados en la seguridad social (del 81 % al 68,1 %), ocupados en la industria (del 46 % al 19,8 %) y trabajadores con más de un año de antigüedad (de 83,3 % a 75,1 %). En sentido inverso, el estudio muestra el incremento de la población ocupada en la microempresa (de 15,8 % a 25,3 %) junto con otros tópicos que no forman parte del núcleo de la argumentación (mayor feminización y mayor calificación formal de la población trabajadora).

Considerando el período 2010-2021, caracterizado por el estancamiento económico y la prácticamente nula creación de empleo privado formal, los estudios del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA)⁶ del 2022 muestran dos rasgos concluyentes de la población económicamente activa mayor de 18 años: primero, entre un 42 y el 45 % se encuentran ocupados en empleos “de pleno derecho”; segundo, entre un 46 y un 50 % se encuentran ocupados en el “sector privado micro-informal”.⁷ Ambos atributos, estables durante el período analizado, dan cuenta de un mercado de trabajo segmentado y con elevados y persistentes niveles de precarización. De acuerdo con tales estimaciones, la población sin empleos regulares se incrementó en dos millones de personas en dicho lapso (de 3,7 a 5,7 millones en el lapso señalado). El último informe oficial disponible

⁶ Todos los informes del Observatorio están disponibles en:

<https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/720>

⁷ La definición operacional de “empleo de pleno derecho” es la siguiente: porcentaje de personas ocupadas en relación de dependencia que declaran que se les realizan descuentos jubilatorios; cuentapropistas profesionales y no profesionales con continuidad laboral que realizan aportes al sistema de seguridad social; y patrones o empleadores con continuidad laboral que también realizan aportes a dicho sistema, respecto del total de personas económicamente activas. La definición operacional de “sector privado micro-informal” es la siguiente: actividades laborales dominadas por la baja productividad, alta rotación de trabajadores y su no funcionalidad al mercado formal o más estructurado; en términos operativos, son ocupaciones en establecimientos pequeños, de servicio doméstico o independientes no profesionales.



(2do. trimestre de 2022) indica que 5,4 millones de la población trabajadora se encuentran en condición de informalidad y precarización laboral.

A la par, y en otro orden de categorización, la ley 27.345 (Emergencia Social) ordenó la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), puesto en marcha en junio de 2020. En noviembre de 2022, se publicó una actualización que informó 3,4 millones de personas autopercibidas como pertenecientes a dicha condición. El informe destacaba cuatro características de: feminización (58%); juventud (62,6% son menores de 35 años); organización individual del trabajo (60,4%), y actividades económicas del sector servicios (RaNaTEP, 2022).

La sumaria descripción da cuenta de la segmentación del mercado de trabajo en Argentina como un aspecto de carácter crecientemente estructural y sobre todo, de cara a la temática de este artículo, como limitante cotidiano de los arreglos institucionales de protección social de carácter contributivo que van perdiendo su capacidad protectora.

En cuanto a respuestas en este contexto, Argentina se caracteriza por una concatenación de programas sociales. Una “etapa inaugural” de estas intervenciones inicia a mediados de los años noventa y la crisis de la convertibilidad en el cual se desplegaron las primeras intervenciones frente a la crisis del empleo. Destaca el Plan Trabajar caracterizado por una cuantía que emparejaba el monto del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) y que alcanzaría un pico de 130 mil receptores.

Sin embargo, nos interesa detenernos en la etapa siguiente. Con posterioridad a 2001, durante la etapa de la “masificación de la postcrisis”, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) alcanzó a casi dos millones de personas titulares). Es frecuente que el PJJHD sea recuperado por la literatura académica y los organismos internacionales como parte del repertorio de los clásicos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI); de todos modos, la exigencia de las contraprestaciones fue perdiendo fuerza



quedando subsumido a su componente dinerario. Tuvo entidad propia: una suerte de tránsito entre los programas de empleo de baja cobertura de la década previa y las transferencias masivas con el surgimiento de la AUH en 2009. Su inserción en el Ministerio de Trabajo, la exigencia de contraprestaciones y la ausencia de ajuste del monto por cantidad de hijos en los hogares lo alejan de los formatos enlatados de PTCI regionales. Con posterioridad, una tercera etapa que denominamos “transición”, en 2009 se alcanzó a casi 700 mil personas (Plan Familias) un típico PTCI destinado a las mujeres madres, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y que contó con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.⁸

En 2009, dos meses antes de la expansión de las Asignaciones Familiares se creó el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) en el ámbito del MDS, inaugurando el período de la “economía social y el cooperativismo del trabajo”: el financiamiento directo de cooperativas de trabajo en el marco de una estrategia de generación de oportunidades socio-ocupacionales (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) fue un cambio respecto de las estrategias previas. 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 (citado por Bermúdez, 2020).

⁸ En 2009, se reorganizó la política social nacional. Tres factores permiten explicar el cambio: el debate sobre la pobreza se reinstaló en la agenda pública como consecuencia de la crisis internacional y a la vez matizado por la falta de confiabilidad en las estadísticas del INDEC, que no reflejaban ese estado de situación; la necesidad del Gobierno nacional de recuperarse de las elecciones de medio término de 2009, con casi un millón de votos perdidos en la provincia de Buenos Aires respecto de la elección previa; finalmente, el Programa Familias no incorporaba receptoras y sus prestaciones no se actualizaban, lo cual minaba su poder adquisitivo. En tal contexto, se puso en marcha la AUH, que dio inicio a un nuevo ciclo en la historia de las Asignaciones Familiares y de la política social argentina (Arcidiácono y Gamallo, 2022).



A partir de 2015, con el cambio de gestión gubernamental, se pueden identificar dos momentos en materia de transferencias: una relativa continuidad durante los dos primeros años y una segunda etapa con fuerte cambio de enfoque, con la sanción de la Ley de Emergencia Social que dio lugar a una nueva prestación (“Salario Social Complementario” - SSC), la transformación del “Argentina Trabaja” en “Hacemos Futuro” y un número algo inferior en 2019 (casi 500 mil, con la suma de la cobertura de HF y SSC), y la transformación del PROGRESAR en una beca estudiantil.

En el marco de la pandemia COVID 19, a pocos meses de asumir Alberto Fernández la presidencia en diciembre de 2019 declaró el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO). A mediados de 2020 se lanzó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una política excepcional de transferencia masiva de ingresos en la cual se basó la estrategia de apoyo económico destinada a las familias. Resaltan dos características: la incondicionalidad y la tramitación enteramente digital. El IFE se convirtió en la política incondicional de mayor alcance para la población en edades centrales, en especial entre 18 y 35 años.: alcanzó a 9 millones de personas. La medida se colocó bajo la órbita de ANSES, ya que el organismo contaba con dispositivos de «llegada» a una parte importante de la población trabajadora informal; en particular, a través de la AUH a quienes se les asignó automáticamente la prestación. Además, dado que no se contaba con instancias presenciales para la gestión de la solicitud de la prestación y la presentación de la documentación que avalara las situaciones familiares, tributarias y laborales, y tampoco para concretar el cobro, la tramitación a distancia permitió la asignación de los beneficios.



El Potenciar Trabajo, que fusionó los programas previos, introdujo un nuevo salto en las prestaciones llegando a casi 1,3 millones de receptores al final del período examinado.⁹

A nivel de características institucionales, con excepción de la Ley de Emergencia Social (N.º 27345)- sancionada fines de 2016 apenas asumida la gestión de la Alianza Cambiemos y como producto de una iniciativa del bloque opositor en el Senado de la Nación- no hubo intervención legislativa en la creación o modificación de los programas de transferencia de ingresos. Por el contrario, decretos o resoluciones ministeriales fueron ordenando las formas de acceso a las prestaciones.

2 UNA CLAVE DE LECTURA PARA DOS DECADAS DE PROGRAMAS SOCIALES

SOBRE LOS CRITERIOS DE SELECTIVIDAD

COMPROBACIÓN DE MEDIOS POR SOBRE UNIVERSALIDAD

Los programas implementados establecieron condiciones de accesibilidad específicos a los fines de seleccionar a la población beneficiaria, es decir, alejados de toda pretensión universal, como enunciado o paso previo para prestaciones con ese carácter. Los criterios de clasificación y selectividad de la población cambiaron la condición de riesgo para ser atendido (desempleo, vulnerabilidad social, empleabilidad, informalidad, etc.) a la par que se sucedieron los diferentes programas. El mantenimiento de las condiciones de

⁹ El Seguro de Desempleo es una prestación contributiva que, a diferencia de lo ocurrido en países europeos que cuentan con estructuras robustas y de amplia cobertura, tuvo carácter tardío y residual en Argentina (Grondona, 2017). Según datos correspondientes al trienio 2019-2021, fueron receptores 118.008, 129.628 y 139.302 personas (a diciembre de cada año), que representaban al 6,6%, 6,5% y 8,5% de la población desocupada respectivamente (SIMASOC, 2022).



“suplicantes de asistencia” (Casassas, 2018) de prestaciones monetarias recorrió el diseño del conjunto de los programas.

La orientación universalista no fue parte de los repertorios para estos grupos de población. El universalismo fundamenta la renta básica universal (RBU) destinada a toda la ciudadanía sin requerir el cumplimiento de exigencias laborales (incondicionales) que circula como propuesta política sobre todo en el marco de la Red de Renta Básica y la Basic Income Earth Network. La envergadura y la solidez de sus argumentos no se tradujeron en experiencias políticas masivas y menos en el caso argentino. En un sugestivo ensayo, Danani (2017: 91) afirmaba que “las políticas sociales universalistas son las únicas que carecen de sujeto, son las únicas que no son reconocidas como fundamento de movimiento u organización social o de sindicato alguno”.

En 2020, en las circunstancias excepcionales de las severas y estrictas restricciones impuestas para el manejo de la pandemia del COVID 19 por parte de las autoridades nacionales (ASPO), el IFE se convirtió en la primera política de transferencia incondicional de ingresos para la población en edades centrales de Argentina y, a la vez, la de mayor alcance poblacional, si bien tuvo un breve período de vigencia. En ese escenario, el apoyo a las transferencias de ingresos universales cobró vigor, rápidamente extinguido entre la mayoría de sus portavoces una vez superada la excepcionalidad.¹⁰ Con la finalización del ASPO, el

¹⁰ En Arcidiácono y Gamallo (2020), se mencionan algunas de esas manifestaciones: la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que en 2001 había movilizado una consulta popular reuniendo más de 3 millones de firmas, reeditó su propuesta de salario universal combinado con la creación de impuestos progresivos; el Foro de Convergencia Empresarial, con la participación de la iglesia católica, el sindicalismo y los movimientos sociales, apeló a la idea de un salario universal; la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) planteó la expansión del “salario social” articulado con mecanismos de organización popular de las actividades económicas y en el marco de un programa de reconstrucción social de largo alcance (“Plan Marshall Criollo – Poblar y Crear Trabajo”); las máximas autoridades de la Unión Cívica Radical se manifestaron a favor de un piso universal de ingreso básico.



Potenciar Trabajo (que convivió con el IFE) sobrevivió con características análogas a sus precedentes.

Teniendo en cuenta que se trata de un país federal, las transferencias presentaron diferentes definiciones respecto de los criterios formales de distribución provincial, en general asociados con “condiciones de vulnerabilidad”. En la mayoría de los casos, la distribución territorial de las prestaciones no tuvo condiciones que la justifiquen, incluso, algunos programas no se implementaron en algunas jurisdicciones. El caso más relevante es el PRIST-AT, una intervención orientada en forma preferente hacia el Gran Buenos Aires. Esta característica resulta diferente respecto de lo que sucede con las transferencias que se encuentran a cargo de ANSES como el IFE (y las asignaciones familiares) donde se generan relaciones que individualizan el vínculo entre ciudadanía y Estado y la accesibilidad al beneficio se garantiza en función de parámetros y criterios de distribución que no dependen de la pertenencia territorial.

ORIENTACIÓN FAMILIARISTA

Un aspecto destacado y común en los programas implementados fue la consideración de la unidad doméstica como sujeto de la prestación: relevancia de la presencia de menores de edad en el hogar y establecimiento de criterios de acceso y cláusulas de permanencia que combinaron atributos tanto individuales como de otros miembros convivientes, en especial la situación laboral y los ingresos, que los distinguieron del tratamiento individual de las prestaciones contributivas. Con excepción del Plan Familias, justamente pensado como típico PTCI, las transferencias de los programas analizados no se ajustaron por la composición del hogar. Se establecieron cuantías uniformes, si bien los programas posteriores a 2009 admitieron en su mayoría la percepción de la AUH con lo cual

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023



la presencia de personas menores de edad en el hogar permitió incrementar las prestaciones de la seguridad social no contributiva.

Un caso drástico fue el IFE (no en vano la palabra “familia” se encuentra en su denominación): la principal razón de la denegación del beneficio se vinculó con el criterio combinado entre atributos individuales y de los miembros de la unidad convivencial, en especial la situación laboral y los ingresos, de acuerdo con el registro oficial de dicha composición (ANSES, 2020). En muchos casos, la información que ANSES tenía sobre las personas no coincidía con lo que éstas manifestaban respecto de su realidad actual. Por ejemplo, había individuos menores de 30 años que aparecían conviviendo con sus padres o el estado civil estaba desactualizado, todas situaciones que tenían consecuencias concretas en la vida de las personas al bloquear el acceso a las prestaciones y que implicó un gran trabajo sobre las bases de información de ANSES en medio de la pandemia. Este aspecto deja interrogantes sobre los problemas cotidianos del Estado para dar legibilidad al orden social frente al carácter dinámico de las familias y sus vínculos internos (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

FEMINIZACIÓN DE LAS DESTINATARIAS Y MATERNALISMO SOCIAL

La feminización de la población destinataria refleja el desigual impacto de la pobreza, la desocupación y la informalidad en mujeres y varones. Si bien los datos disponibles sobre los programas resultan incompletos para establecer series históricas y consistentes, puede advertirse que las prestaciones tuvieron mayor peso sobre las mujeres como receptoras de las transferencias monetarias. Respecto de las intervenciones iniciáticas, eran beneficiarias mujeres el 70 % de las receptoras del PJJHD y la totalidad en el Plan Familias y del Ellas Hacén.

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023



Considerando el ejercicio 2019, el 74,5 % del HF, el 64 % del PROGRESAR y el 62,5 % del SSC eran también mujeres. En el IFE, el 55,7% de la población beneficiaria eran mujeres (ANSES, 2020). Por último, lo mismo ocurría con 66,4% de las receptoras del Potenciar Trabajo (2020).¹¹

Particularmente, el Plan Familias y el Ellas Hacen estuvieron destinados a mujeres por su condición de “madres”. En estos casos la crítica feminista alertó sobre este rasgo de “maternalismo social” a partir de la reproducción de estereotipos femeninos que refuerzan el rol simbólico de las mujeres de tal condición (Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022). En ese sentido, el momento del “egreso” (mayoría de edad) de los niños, niñas y adolescentes generan la pérdida de ingresos para el grupo familiar, con consecuencias en el bienestar de las mujeres. Cuando a estos diseños se les agrega el cumplimiento de corresponsabilidades, como veremos luego, esto tiene consecuencias concretas en la sobrecarga de las tareas de las mujeres por la propia ocupabilidad que promueven los programas sociales sumada a las previas responsabilidades.

SOBRE LAS PRESTACIONES

COBERTURA EXPANDIDA PERO LIMITADA

Las encuestas de hogares ofrecen limitaciones para identificar la cobertura poblacional de cada una de las intervenciones analizadas en este artículo. La Encuesta Nacional de Protección Social y Servicios Sociales - ENAPROSS (2011) identificaba un alcance estadístico poco significativo (1,6 %) de las transferencias en la población mayor de

¹¹ El Seguro de Desempleo, por el contrario, tuvo una cobertura predominantemente masculina.



dieciocho años, esto es, aquellas en edades de trabajar; en cambio, si se consideraba a las poblaciones pasivas (perceptores de ingresos por jubilaciones y pensiones, AUH y otras), el 66 % de los hogares urbanos eran receptores de transferencias contributivas y no contributivas (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2014).

La Encuesta Nacional de Estructura Social - ENES-PISAC (2014/15) mostraba la limitada cobertura poblacional del PRIS-AT: si bien representaban el 28 % y el 39 % de varones y mujeres respectivamente, cubiertos por planes de empleo o similares, en relación con el total de la población ocupada alcanzaban a valores estadísticamente insignificantes (Salvia, Fachal y Robles, 2018).

El IFE, en cambio, mostró un alcance de magnitudes relevantes entre la población de 18 a 65 años: de acuerdo con la información oficial, representó el 31,6 % y se incrementa al 44 % al considerar a la población económicamente activa (ANSES, 2020). Vale decir, si bien por un breve lapso, alcanzó una importante escala.

El alcance de estas transferencias puede estimarse en relación con el desempleo: considerando el ejercicio 2021, la cobertura del programa Potenciar Trabajo rondaría el 56 % de la población desocupada, que la superaría considerando el programa PROGRESAR y el seguro de desempleo. Pero, tal como se argumentó, el foco de esos programas es también la población en el segmento laboral informal, por lo cual su magnitud relativa es de menor incidencia.

En suma, con la excepción de la fugacidad del IFE, la cobertura de los programas fue oscilante, una suerte de campana invertida. La incorporación de la AUH no puede soslayarse en la medida en que se orienta a un público similar pero que, como se dijo, compatible con estas prestaciones. Pese a los esfuerzos mencionados, las transferencias monetarias operaron predominantemente sobre las poblaciones pasivas, un rasgo prototípico del Estado social "tradicional".



INESTABILIDAD, BAJO MONTO Y FALTA DE ACTUALIZACIÓN

Una característica común de los programas fue el bajo monto de las prestaciones en relación con el SMVM, que compensaba parcialmente las limitadas oportunidades e ingresos laborales. El “viejo” Plan Trabajar de la década de los noventa fue el único que equiparó su cuantía al SMVM. En cambio, todos los programas implementados durante la posconvertibilidad, período que aquí se considera, contaron con importes inferiores a ese nivel.

Otro elemento común fue la ausencia de cláusulas de actualización de las cuantías, una diferencia relevante respecto del régimen de transferencias contributivas y no contributivas de la seguridad social. Los montos del PJJHD y del Plan Familias no fueron ajustados durante su vigencia en un contexto de creciente inflación. Con posteridad a 2016 se estableció un acompañamiento tácito a la evolución del costo de vida, pero acomodados alrededor del 50 % del valor del SMVM.

Las prestaciones fueron diseñadas como “techo” de ingresos, incompatibles con ingresos laborales formales. Sin embargo, tanto la ENAPROSS (2011) como la ENES-PISAC (2014/15) establecieron que la mayoría de los hogares encuestados adicionaban las prestaciones suministrados por los programas con otros ingresos de carácter laboral. En otras palabras, los programas despuntaron en su concepción y operación a la combinación de las denominadas trampas de “pobreza” y de “precariedad”.¹² Las transferencias

¹² La “trampa de la pobreza” sugiere que, si la percepción del beneficio en dinero está condicionada a la verificación de insuficiencia de ingresos de otras fuentes, entonces las personas analizarán racionalmente la conveniencia o no de tomar un empleo remunerado: en ese rango de ingresos, al beneficiario potencial de subsidios no le resultaría conveniente aumentar sus ingresos de otras fuentes (Lo Vuolo, Barbeito, Pautassi y



promovieron la garantía de ciertos ingresos de la población pero sin abandonar la estrategia de la “activación”, es decir, evitando afectar la disponibilidad de la fuerza laboral y la dinámica del mercado de trabajo (Logiudice, 2017).

CORRESPONSABILIDADES SOSTENIDAS

La noción de “corresponsabilidad” distingue entre “contraprestación” (para denominar actividades laborales o de capacitación) y “condicionalidades” (para aquellas exigencias de controles de salud y educación que tienen los adultos en relación con los hijos a cargo). En general, el argumento es que se proponían aumentar la asistencia escolar y/o mejorar las condiciones de salud con la intención de reducir la pobreza y el trabajo infantil, y evitar que las familias cayeran en condiciones de pobreza aún más extremas (Cecchini y Madariaga, 2011). Además, se proponían el incremento del “capital humano”, esto es, enfrentar los déficits individuales de acumulación de activos (Brown, 2017), por lo tanto, mediante las contraprestaciones laborales, comunitarias y educativas es posible la adquisición de activos: las disposiciones hacia el trabajo, la formación a lo largo del ciclo de vida y la centralidad de la terminalidad educativa. La teoría enfatiza que el lugar ocupado por cada persona dentro de la estructura socioeconómica es resultado (desde una perspectiva meritocrática) de decisiones tomadas por los individuos y sus familias en tanto agentes racionales sobre sus inversiones en educación y salud; por lo tanto, los programas deben desempeñar un papel relevante en ese proceso.

Rodríguez, 1999). La trampa de pobreza deviene en “trampa de precariedad”: la aceptación de empleos inestables, de mala calidad y mal pagos puede significar en poco tiempo el riesgo de regresar a la situación previa (Standing, 2014).

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023



La continuidad de esquemas de contraprestaciones laborales y de condicionalidades educativas y sanitarias es una constante en todos los programas estudiados, con la excepción del IFE. Si al inventario se le adiciona la AUH, que tuvo compatibilidad con algunos de esos programas, se evidencian las exigencias a las familias, especialmente a las mujeres, para convertirse en perceptoras de subsidios no contributivos.

Más allá de los supuestos de orden político y moral que justificaron esas exigencias, las corresponsabilidades requieren de diversos esfuerzos burocráticos y mediaciones institucionales. A modo de ejemplo, la puesta en marcha de los esquemas capacitadores, formadores y de terminalidad educativa o las condicionalidades centradas en niños, niñas y adolescentes implicaron la coordinación de actividades con jurisdicciones locales en un contexto de servicios educativos y sanitarios provincializados desde la década de los noventa. A la vez, el crecimiento de la cobertura de los programas implicó también el diseño de masivas contraprestaciones comunitarias o cooperativas y el correspondiente despliegue de actividades en el territorio, coordinación con organizaciones sociales y/o articulación con municipios donde los receptores de los programas realizaron actividades que inauguraron tensiones con trabajadores estatales y los sindicatos que los nuclean por la competencia de roles y funciones.

Los programas contaron con dispositivos burocráticos para el control de las corresponsabilidades con amenazas punitivas (suspensión de la prestación) y para distinguir a los “beneficiarios legítimos de los ilegítimos” (Fassin, 2003). Sin embargo, las complejas operatorias hicieron que las exigencias se tornaran lábiles y difusas: la práctica burocrática fue despareja y combinó momentos de controles severos con otros de amplia permisividad para su cumplimiento efectivo.

El mundo de las corresponsabilidades captó la atención de la investigación académica, sobre todo en clave de abordajes microsociales de experiencias que dieron cuenta



de las huellas de las contraprestaciones en el territorio y en la sociabilidad política¹³, analizaron trayectorias individuales de sujetos destinatarios, mapearon organizaciones sociocomunitarias que nacieron o se reconvirtieron al calor de las exigencias estatales (como los jardines comunitarios), indagaron sobre las percepciones de los sujetos en torno a las corresponsabilidades a lo largo de los años, analizaron los principios de justicia y las valoraciones morales de las burocracias que participaron en la implementación y el control de las prestaciones.

SOBRE LOS SUPUESTOS

LA TRANSITORIEDAD

La evidencia empírica que arroja el análisis y las transformaciones estructurales del mercado de trabajo nos hablan de un carácter permanente de políticas que “vinieron para quedarse”: la sobrevivencia de amplios grupos sociales se encuentra comprometida sin esos soportes estatales.

Esto contrasta con algunos supuestos sobre la transitoriedad, es decir programas considerados desde su creación como “políticas del mientras tanto” (Arcidiácono, 2012). Aquellas más próximas a los PTCI establecieron un egreso al cumplir la mayoría de edad establecida por los niños, niñas y adolescente en el hogar. En cambio, las prestaciones asociadas a corresponsabilidades laborales (capacitadoras, productivistas) aspiraron a la mejora del capital individual que permitiera una mejor inserción en el mercado de trabajo o bien, con el correr de los años y la impronta de economía social o popular que adquirieron esos programas, a promover una lógica cooperativa o asociativista. Tales políticas han sido

¹³ En esta misma revista puede consultarse el trabajo de Ferrari Mango (2021) que aborda la implementación local y el rol del Movimiento Evita, actor central en rostro de la política social.



caracterizadas de distinta manera en función del énfasis cobrado por las estrategias: *workfare*, activación y responsabilización, capital humano.

En algunos casos, incluso la temática del “egreso” se convirtió en un fin en sí mismo. En el programa Hacemos Futuro, se tradujo como una promesa de incorporación de la población beneficiaria a un empleo registrado, como una suerte de meta orientada hacia la empleabilidad. Según la SES (s/f), siete mil titulares se incorporaron al mercado laboral en 2018, entre quienes se contaban personas ingresadas en el programa en 2009: la baja magnitud de las cifras habla tanto de la errática aspiración en un contexto de bajo rendimiento económico y escasa creación de empleo privado como de la remanida concepción del “mientras tanto” (Gamallo, 2022).

En especial, a partir de mediados de la gestión del gobierno de la Alianza Cambiemos pero luego de manera continuada, comenzó a cobrar vigencia en portavoces de un amplio espectro ideológico la noción de “trabajo genuino” en oposición y reemplazo de las políticas de transferencias de ingresos. Sin demasiados esfuerzos por construir definiciones sobre su sentido u orientación, la salida de la situación de asistencia mediante la inscripción “trabajista” estableció una justificación orientada a minar el despliegue de dichas políticas y, a la vez, a deslegitimar a la población en tal condición. En el contexto laboral que se describió, la dicotomía entre “planes sociales” y “trabajo” se ofrece como una aspiración moral desvinculada de las condiciones materiales de existencia de una proporción importante de la población argentina.

Esa insistencia sobre la transitoriedad y la necesaria transformación de los “planes sociales en trabajo genuino” supone una visión restringida sobre la noción “trabajo”, que despertó la reacción de los principales referentes de los movimientos sociales, entre otros



referentes de opinión.¹⁴ En la práctica institucional estableció una relevante bifurcación entre la lógica de las transferencias de ingresos individuales y las soluciones de carácter asociativo o comunitario en el campo de la economía social y popular, mediante el fomento de un espacio común articulando la noción de “trabajo” como categoría antropológica y económica escindida y diferenciadas del empleo asalariado remunerado típico de los mercados laborales capitalistas (Gamallo, 2022).

Más allá de esto, de alguna manera, la concepción “laborcéntrica”, “trabajocéntrica” o “trabajista” predominó a lo largo de estas décadas en lo más diverso del arco político, como elemento estructurante de la sociedad argentina, característica que explica los supuestos de transitoriedad que vienen marcando un horizonte de la política de transferencias de ingresos en argentina.

LAS SOSPECHAS

Pese a la baja incidencia presupuestaria, el debate público sobre los subsidios a las personas en edades centrales alcanzó un elevado nivel de efervescencia en la opinión pública. Las políticas sociales no solo producen y moldea las condiciones de vida, sino que fundamentalmente reconoce y define las necesidades sociales y aquello que es o no legítimo

¹⁴ Juan Grabois (CTEP) https://www.eldiarioar.com/opinion/trabajo-salario-utopia-cristina-no-posible_129_9725698.html se han manifestado; Dina Sanchez, de la UTEP, https://www.eldiarioar.com/economia/dina-sanchez-utep-organizaciones-sociales-hicimos-reconversion-planes-trabajo-tiempo_1_8552318.html



recibir y demandar. En ese marco, proliferan discursos que conforman el sentido común sobre los principios que sostienen o critican las prestaciones.¹⁵

Algunas sospechas aparecen reiteradas. Por un lado, refieren a las conductas de quienes reciben prestaciones monetarias respecto de los consumos indebidos (gasto en alcohol, apuestas y golosinas) que se realizan con el “dinero donado” y que ha sido explorado por la sociología moral del dinero (Wilkis, 2013, Hornes, 2020) generando infinidad de respuestas en la propia información oficial y en el campo de la investigación como evidencia para contrastar esos argumentos. También son frecuentes las sospechas asociadas con el pronatalismo (condensada en el dicho “las mujeres se embarazan por el plan o para cobrar una AUH”), a pesar de que la información estadística oficial ofrezca datos opuestos.¹⁶

Todo lo dicho se combina con una prolífera sospecha sobre el fomento a la vagancia y el desincentivo al trabajo que acarrearán las prestaciones, reflejadas en infinidad de memes (cuyo análisis de contenido merece un artículo en sí) o en los nombres parafraseados que reciben los planes (“Argentina descansa”, “Plan Descansar”)¹⁷. Como trasfondo, y vinculado

¹⁵ Hoop y Lijterman (2018) comparten un trabajo de campo donde se realizaron grupos focales con personas provenientes de sectores diversos para indagar sobre los sentidos instalados en la temática aquí abordada.

¹⁶ Son reiteradas las encuestas de opinión sobre estos temas <https://www.lanacion.com.ar/comunidad/la-mitad-argentinos-creo-mujeres-tienen-hijos-nid2275480/> como también las evidencias que contrastan los temores pronatalistas <https://www.unicef.org/argentina/historias/no-hay-evidencia-de-que-las-chicas-se-embarazan-por-un-plan>

¹⁷ CEIL/CONICET (2019), en el marco de la encuesta sobre creencias religiosas, presentan una pregunta sobre la opinión en materia de planes sociales y su fomento a la vagancia desagregada según tipo de adscripción religiosa. Sintéticamente, quienes “no declaran creencia religiosa” suelen tener una posición menos acorde a sostener esa afirmación. Por otro lado, plataformas para juntar firmas en torno a peticiones como CHANGE.ORG fueron espacios donde se desplegaron pedidos para convertir planes en trabajo <https://www.change.org/p/basta-de-planes-sociales-trabajo-digno> o incluso para evitar que los destinatarios de planes ejerzan el derecho al voto <https://www.change.org/p/legisladores-quienes-reciban-planes-sociales-no-pueden-votar>.



con el punto anterior, emerge con fuerza una “nostalgia contributiva” que opera tanto como organizadora de las expectativas sociales como ordenadora del funcionamiento institucional de la protección social: el trabajo (en su versión reducida al empleo) aparece no solo como la fuente para obtener ingresos y el vector principal de integración social sino principalmente como una posición moral desde donde se despliegan los criterios de justicia para evaluar moralmente a quienes, encontrándose “en edad de trabajar”, no logran desempeñar un empleo formal. El “imaginario de clase media” que hizo de las nociones de progreso social, esfuerzo y mérito principios morales superiores en Argentina (Luci, 2018) operan como criterios ordenadores de comportamientos en un trastornado escenario laboral.

Por último, una de las principales sospechas refiere a los “desvíos” que serían generados por la intervención de quienes median las políticas de transferencia. Sin dudas, el formato de programas concatenados por décadas actuó recursivamente en el reordenamiento de los actores sociales territoriales (municipios, movimientos de trabajadores desocupados, organizaciones de base, organizaciones de la economía popular) y en el entramado de las organizaciones no gubernamentales históricas como clásico actor de la política social asistencial. Eso se vio con claridad en las diferentes exigencias que se establecieron para sus receptores y con implicancia en el conjunto de actores intervinientes. Las contraprestaciones que requirieron de una actividad (laboral o educativa) desarrollada en un espacio social específico (estatal, comunitario o cooperativo) supusieron la coordinación con actores institucionales diversos, que incluso vistieron alternadamente “ropajes” sociales y estatales que hicieron posible la “llegada” de las prestaciones a las familias.

Como pudo observarse en una investigación reciente sobre transferencias y mediaciones sociales durante el ASPO, aún en una política incondicional, masiva y digitalizada como el IFE, en contextos de alta vulnerabilidad, las mediaciones sociales, en el

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023



nivel capilar no se cancelan, sino que, por el contrario, se reconvierten frente al desafío de paliar la falta abrupta de atención presencial y superar las brechas digitales de la ciudadanía. Los mediadores inscribían realizaban reclamos, generaban claves de seguridad social y cuentas de correo electrónico; administraban números de celulares, e incluso creaban cuentas bancarias o mecanismos alternativos de pago, administrando los datos necesarios a tal efecto. De hecho, las acciones de mediación fueron centrales para resolver problemas y necesidades en el contexto de aislamiento, cuando se presentaba el desafío de gestionar rápidamente una transferencia de las magnitudes del IFE (Arcidiácono y Perelmiter, 2021).

Sin embargo, la implementación de las transferencias de ingresos reactualizó la discusión sobre el “clientelismo”: numerosas lecturas políticas y académicas tendieron a subsumir las formas de participación popular a las relaciones clientelares, presentadas ambiguamente tanto como categoría analítica y como etiqueta moral (Vommaro y Combes, 2016). El discurso de las elites estatales también retroalimentó este tipo de visiones. Un informe oficial durante la gestión de Cambiemos y en referencia al programa “Hacemos Futuro” destacaba la eliminación de los “sistemas de intermediación” y que “nadie puede pedirle a ningún titular nada a cambio de su permanencia en el programa por fuera de contraprestaciones que exige el estado y se comprueba en la oficina de ANSES” (Gamallo, 2020). Desde otro espectro, durante la presidencia del Alberto Fernández, se generaron denuncias sobre las trampas para el acceso que alimentaron la sospecha maximalista (acumulación de planes e ingresos indebidos), se desplegaron auditorías por supuestas irregularidades detectadas (personas que cuentan con propiedades o compraron divisas extranjeras) que se tramitaron judicialmente y ocuparon el *prime time* de los medios masivos de comunicación. Esas acciones tuvieron como destinatarios al entramado de organizaciones sociales que forman parte del elenco gubernamental y administran parte importante de los



programas sociales a cargo del MDS. Más allá de los matices, se fomentó un discurso que retroalimentó la estratificación moral¹⁸ en torno a las transferencias de ingresos.

REFLEXIONES FINALES

Con el correr de los años, las transferencias se convirtieron en elenco estable y protagónico de las políticas asistenciales, y pusieron de relieve el resquebrajamiento de un acuerdo social básico: la percepción de ingresos en el mercado de trabajo por parte de las poblaciones en edades centrales o comúnmente llamadas en edad de trabajar.

Durante estas décadas las intervenciones se sucedieron y concatenaron entre sí o se superpusieron como placas tectónicas dejando marcas en las biografías individuales y familiares, delineando contingentes de población que requiere de esas intervenciones estatales para garantizar niveles básicos de bienestar y consumo, en un mercado laboral segmentado.

Los programas transfirieron de ingresos de poca cuantía, de escasa proporción presupuestaria pero que actuaron positivamente como mecanismos de alivio de la indigencia y la pobreza extrema. Los ingresos introducidos en los hogares a través de los programas sociales se sumaron a los provenientes de otras prestaciones previsionales y de los ingresos laborales aportados por otros miembros de las familias. Frecuentemente su potencia se vio

¹⁸ Algunos de estos enlaces dan cuenta de las últimas acciones impulsadas por el gobierno nacional <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/denuncias>, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/zabaleta-firmo-el-acta-acuerdo-para-avanzar-con-las-auditorias-del-potenciar-trabajo>, <https://www.infobae.com/politica/2022/12/06/el-gobierno-dio-de-baja-20420-planes-sociales-y-la-justicia-autorizo-que-se-pague-el-potenciar-trabajo-de-noviembre-pese-a-las-irregularidades/>. Como parte de este proceso, sectores de los movimientos sociales opositores al gobierno denunciaron esta campaña <https://www.pagina12.com.ar/497769-planes-sociales-denuncian-campana-de-estigmatizacion-contra->



amenazada por la pérdida del poder adquisitivo debido a los altos niveles inflacionarios y a la falta de mecanismos de actualización.

A la vez, las transferencias de ingresos y sus múltiples corresponsabilidades dejaron huellas en el entramado de actores sociales y estatales. Inauguraron diversas cartografías que moldearon los riesgos sociales y las formas de clasificación de los sujetos, desplegaron improntas que combinaron narrativas próximas a los saberes expertos internacionales cristalizadas en los recurrentes enfoques sobre capital humano y de la activación, con una prolífera impronta sobre la economía social y popular que moldearon el campo de los programas y de los actores sociales participantes. Esto se tradujo en disputas por los sentidos del trabajo, la legitimidad social de las prestaciones, la distribución de los recursos a nivel territorial, en definitiva, por los alcances de los programas sociales que lejos de ser transitorios, se convirtieron en componentes estables de la política social argentina en un mundo laboral precarizado. Al mismo tiempo, la “nostalgia contributiva” emerge cotidianamente en el espacio público a través de múltiples expectativas sociales sobre la inserción laboral, articula sospechas sobre los programas y llevada a su extremo socava la legitimidad de este rostro de la política social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adelantado, J.; Noguera, J.; Rambla, X. y Saez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. En *Revista Mexicana de Sociología*. Universidad Autónoma de México, N°3, pp. 53-75.

ANSES (2020). Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento. Julio de 2020. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Boletin%20IFE%20I-2020.pdf>

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023



Arza, C. (2022). El sistema previsional argentino: reformas, contrarreformas y nudos críticos para la protección económica de las personas mayores, pp 349-371. En Gamallo, G (compilador) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*: Eudeba, Buenos Aires.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja. En *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, N°7, pp. 3-36.

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2022). El régimen nacional de asignaciones familiares (1983-2019): de las contingencias familiares al combate a la pobreza, pp 313-347. En GAMALLO, Gustavo (compilador) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires, Eudeba.

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2020). Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros. Serie Debates Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas. Disponible en <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSP-2007010-Debates-02-IFE-Arcidiacono-y-Gamallo.pdf>

Arcidiácono, P y Perelmiter, L. (2021). Asistir sin ventanillas: el trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19. En *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 7, N 13. pp. 3-36.

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

Bermúdez, A. (2020). El Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja en la provisión de bienestar (2009-2015), pp 323-353 En Arcidiácono, P.; Gamallo, G. y Bermúdez, A., *A diez años de la Asignación Universal por Hijo: debates sobre política social no contributiva. Serie de debates N° 1*, Buenos Aires, Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Políticas Públicas y Derechos Sociales” de la Universidad de Buenos Aires.

Bohoslavsky E. y Soprano, G. (2010). Introducción. En Bohoslavsky E. y Soprano, G. (ed.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*, Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.

Brown, B. (2017). Sistema de protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El ‘paradigma de activación’ en Argentina 2003-2013. en Documento Trabajo n°99, *CIEPP*, diciembre.

Casassas, D.(2020). Poder de negociación y distribución social de capacidades para la nacionalización de la vida económica: ¿por qué la renta básica es un proyecto democratizador?. En Daimon. Revista Internacional de Filosofía, N°81, septiembre-diciembre de 2020, pp.215-229.

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

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.

Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL)- CONICET (2019) Segunda encuesta nacional sobre creencias y actitudes religiosas en Argentina, Programa Sociedad, Cultura y Religión, Buenos Aires. Disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2019/11/ii25-2encuestacreencias.pdf>

Chitarroni, H. y Cimillo, E. (2007). ¿Resurge el sujeto histórico? Cambios en el colectivo del trabajo 1974 – 2006. En Lavboratorio, N° 21, pp. 5-11.

Danani, C. (2017) Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. En *Revista Sociedad* N°37, pp 77-94.

Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia: Alfons el Magnánim.

– (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona: Ariel.

Esquivel, V.; Faur, E. y Jelin, E. (eds.) (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*, Buenos Aires: IDES-UNFPA-UNICEF.

Fassin, D. (2003). Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia. En Cuadernos de Antropología Social, 2003, N°17, pp. 49-78.

Ferrari Mango, C. (2021). Gestionando la política socia territorialmente: El “Argentina Trabaja” desde el Movimiento Evita (2009 -2018). En *Revista Direitos sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE)*, Vol. 9 N 1, pp. 803-838.



- Gamallo, G. (2022). Democracia y política social en Argentina 1983-2019. Propósitos y resultados de una investigación colectiva, pp 19-70. En Gamallo, G (compilador) *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)*, Buenos Aires: Eudeba.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*, Buenos Aires: Crítica.
- Grondona, A. (2017). La Asignación Universal por Hijo y sus pasados. Reflexiones desde una Historia del Presente”, pp. 61-82. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (orgs.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires: Biblos.
- Hoop, M. y Lijterman, E. (2018). El trabajo y las políticas sociales en debate. La construcción del merecimiento en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. pp 231-270. En Grassi, E. y Hintze, S., *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, Buenos Aires: Prometeo.
- Hornes, M. (2020). *Las Tramas del dinero estatal. Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)*, Buenos Aires: Teseo Press.
- Lewis, J. (1993). *Women and social policies in Europe: work, family and the State*, Edward Elgar: Aldershot.
- Lo Vuolo, R.; Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodríguez, C. (1999). *La pobreza...de la política contra la pobreza*, Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.
- Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores, pp 83-104. En Arcidiácono, P. y Zibecchi, C. (orgs.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, Buenos Aires: Biblos.
- Luci, F. (2018). Moral cotidiana y bien común: procesos de jerarquización entre trabajadores de clase media. Pp. 321-350. En Grassi, E. y Hintze, S., *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*, Prometeo: Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). 2014. Protección y Seguridad Sociales en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011, ENAPROSS. http://www.trabajo.gov.ar/downloads/estadisticas/enapross/Libro_ENAPROSS_interior.pdf



- Oficina del Presupuesto del Congreso (OPC) (2022). *Análisis de Protección Social. Transferencias monetarias a personas 2008-2019*, Buenos Aires: Congreso de la Nación.
- Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of state policies and gender relations. En *American Sociological Review*, N 58, 3, pp.303-328.
- Pautassi, L y Gamallo, G (dirs.) (2015). *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*, Buenos Aires: Biblos, 2015.
- Pautassi, L. y Rodriguez Enriquez, C. (2022). La invisibilización social y política del cuidado en la política social, pp 477-516. En GAMALLO, G. (comp.) *De Alfonsín a Macri. Democracia y políticas social en Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) (2022), *ReNaTEP y potenciar Trabajo. Principales características de la economía popular registrada*”. Segundo informe de implementación, Buenos Aires, Secretaría de Economía Social, noviembre.
- Salvia, A.; Fachal, M. y Robles, R. (2018). La estructura social del trabajo en la Argentina. Un sistema ocupacional heterogéneo, desigual y segmentado. pp 113-146. En Piovani, J. y Salvia, A. (coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Sistema de Indicadores sobre Marginaciones Sociales (SIMASOC). 2022. Análisis de coyuntura del SIMASOC. Boletín del SIMASOC Programa PIUBAMAS, Año 1 N° 2, Buenos Aires, UBA. Disponible en http://observatoriojovenesiigg sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/113/2022/11/Boletin_Septiembre_02.pdf
- Standing, G. (2014). *Precariado. Una carta de derechos*, Madrid: Capitán Swing.
- Secretaria de Economía Social (SES) (s/f), “Hacia una estrategia para la economía social en Argentina: memorias de gestión 2015-2019 y mirada hacia el futuro”, Buenos Aires, mimeo.
- Torrado, S. (2010). *El costo social del ajuste (Argentina 1976 – 2002)*. Buenos Aires: Edhasa.
- Vommaro, G. y Combes, H (2016). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI.



Wilks, A. (2013) *Las sospechas del dinero. Moral y economía en la vida popular*, Buenos Aires: Paidós.

REVISTA DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS (UNIFAFIBE)

DISPONÍVEL EM: WWW.UNIFAFIBE.COM.BR/REVISTA/INDEX.PHP/DIREITOS-SOCIAIS-POLITICAS-PUB/INDEX

ISSN 2318-5732 – VOL. 11, N. 1, 2023