



FLACSO
ARGENTINA



50 AÑOS
1974-2024

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 22, Año XII, mayo – septiembre de 2024

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA

Revista Académica

Estado y Políticas Públicas

ISSN : 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 22, Año XII, mayo – septiembre de 2024.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA



50 AÑOS
1974-2024

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich



Director
Dr. Daniel García Delgado

Revista Estado y Políticas Públicas es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.

Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

CONTACTO DE LA REVISTA

Teléfono:
(54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
revistaeypp@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

CONTACTO PRINCIPAL

Cristina Ruiz del Ferrier
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Correo electrónico:
cruiz@flacso.org.ar
Dirección postal: Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Equipo Editorial

DIRECTOR

Daniel García Delgado

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-
Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

Agustina Gradin

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica
Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET).

Manuela Viana Trincherro

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede
Académica Argentina, Argentina.

Comité de Redacción

Julieta Campana, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

Alejandro Casalis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Julieta Chinchilla, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Sergio De Piero, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Cynthia Ferrari Mango, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Guadalupe García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Roxana Mazzola, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

Luciano Nosetto, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alejandra Racovschik, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

Verónica Soto Pimentel, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Jorge Tirenni, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Arturo Trinelli, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

Consejo Editorial

Claudia Bernazza, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

María Isabel Bertolotto, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

Eduardo Bustelo Graffigna, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

Horacio Cao, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

Alfredo Carballeda, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Raquel Castronovo, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Daniel Cravacuore, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

Eduardo Crespo, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

Claudia Danani, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio De Zan, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Cristina Díaz, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

Theotonio Dos Santos, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

Roberto Feletti, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

Víctor Ramiro Fernández, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Mabel Hoyos, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

Bernardo Kosacoff, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

Arturo Laguado Duca, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

Carlos Leyba, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Julio César Neffa, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

Nerio Neirotti, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

José Paradiso, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

Alejandro Pelfini, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

Javier Pereira, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

Luis Alberto Quevedo, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

María Cristina Reigadas, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

Alberto Riella, Universidad de la República, Uruguay.

Eduardo Rinesi, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Adriana Rofman, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

Carlos M. Vilas, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

Cristina Zurbriggen, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.

Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 22 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 22 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
Inversión en infraestructura pública <i>versus</i> gobiernos de extrema derecha Por Daniel García Delgado	
DOSSIER	17
Infraestructura y Acción Colectiva. Coordinador: Eduardo Crespo	
El Estado como infraestructura:	19
<i>La condición material para la acción colectiva</i> Por Eduardo Crespo, Ariel García y Javier Walter Ghibaudi	
Portos e desenvolvimento regional	29
<i>Importância do porto de Itaguaí para o Estado do Rio de Janeiro</i> Por Alexandre Jeronimo Freitas e Dayene Victória Rodrigues da Silva	
Portos fluminenses e seus espaços urbano-regionais.	45
<i>Uma exploração da indústria e logística de exportação de commodities</i> Por Martín Scarpacci	
La era pandemia (2020):	59
<i>Un camino hacia la iniciativa de la Franja y la Ruta de China, el caso de la Argentina</i> Por Li Yongfeng	
ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	81
<i>Research Articles</i>	
Estado, Políticas Públicas y Desarrollo:	83
<i>Claves para el análisis de sociedades complejas</i> Por Daniel García Delgado, Alejandro Casalis y Agustina Gradin	
Políticas Públicas:	99
<i>Notas para abordar su análisis y evaluación</i> Por Nerio Neirotti	

Transformaciones de la política social asistencial para trabajadores no asalariados de bajos ingresos en la Argentina: <i>Luces y sombras del gobierno del Frente de Todos</i> (2019-2023) Por Ana Logiudice	115
A construção da escuta-flânerie e a pesquisa psicanalítica no campo social Por Rose Gurski e Miriam Debieux Rosa	145
América Latina: ¿Una región no apta para oficialismos? <i>La experiencia político- electoral en esta cuarta etapa</i> (2015- 2023) Por Mariano Fraschini	163
RESEÑA DE LIBRO <i>Book Review</i>	199
Inda, G. (Comp.). (2023). <i>El Estado y sus burocracias. Discusiones teóricas y avances de investigación.</i> Buenos Aires: Teseo Press. Por Martina Acedo Czukiewiez	201
SOBRE LES AUTORES <i>About the Authors</i>	205
CONVOCATORIA: NÚMERO XXIII <i>Call for Contributions</i> Tema del Dossier: Geopolítica y guerra mundial híbrida en el Siglo XXI: Consecuencias para América Latina y su proceso de integración regional y global Coordinador: Néstor Restivo. Fecha límite: 01 de junio de 2024.	207
NORMAS DE PUBLICACIÓN <i>Author Guidelines</i>	215



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Transformaciones de la política social asistencial para trabajadores no asalariados de bajos ingresos en la Argentina: *Luces y sombras del gobierno del Frente de Todos (2019-2023)*

*Transformations of social assistance policy for low-
income non-salaried workers in Argentina:
Lights and shadows of the Frente de Todos government
(2019-2023)*

Por Ana Logiudice*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2024.

RESUMEN

El presente documento indaga acerca de las transformaciones experimentadas por la política asistencial durante gobierno del Frente de Todos (2019-2023), signado por la crisis económica, el deterioro de la situación socio-laboral y la falta de consenso político, además de la pandemia de COVID-19. En especial, busca establecer la persistencia del incipiente carácter asegurado que la asistencia social argentina había adquirido a partir de la institucionalización de la Asignación Universal por Hijo (AUH). Asimismo, el trabajo explora la incidencia de las organizaciones de la economía popular, que se integraron a la coalición

gobernante y cuyos referentes formaron parte del elenco de funcionarios, en la configuración de la política asistencial, en especial, sobre la gestión de los planes de empleo subsidiado. Para ello, se asume un abordaje narrativo histórico y se despliega una estrategia metodológica mixta, combinando técnicas cuantitativas tendientes a producir información estadística de índole presupuestaria y prestacional con técnicas cualitativas de análisis documental. De este modo se iluminan las distintas dimensiones de los programas (alcance poblacional, cobertura respecto de las necesidades, perdurabilidad) que integraron el modelo de protección asistencial a lo largo del período,

* Licenciada en Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: alogiudice@unm.edu.ar

analizando su carácter asegurado. Como resultado de la indagación, se afirma la pérdida de protagonismo de la AUH en favor de otras herramientas asistenciales de corte más convencional, como la asistencia alimentaria y los planes públicos de empleo subsidiado. Estas herramientas han transformado, incluso, la naturaleza de las políticas públicas que se habían generado previamente a instancias de las propias organizaciones de la economía popular, como el Salario Social Complementario (SSC). Asimismo, se fundamenta la pérdida de centralidad de la AUH sobre la base de la constatación de la depreciación de los montos otorgados a las familias, situación extendida al conjunto de las transferencias de la asistencia social. Finalmente, se pone de manifiesto una disminución del carácter asegurado de la asistencia social, más allá de la masificación de las prestaciones y de los crecientes intentos de las organizaciones de la economía popular de avanzar en las políticas de registración y formalización de los trabajadores informales.

Palabras clave: *Asistencia, Asignación, Economía Popular, Empleo.*

ABSTRACT

This paper investigates the transformations experienced by the assistance policy during the government of the Frente de Todos (2019-2023), marked by the economic crisis, the deterioration of the socio-labor situation and the lack of political consensus, in addition to the COVID-19 pandemic. In particular, it seeks to establish the persistence of the incipient insured character that Argentine social assistance had acquired since the institutionalization of the AUH. Likewise, the paper explores the impact of popular economy organizations, which joined the governing coalition and whose leaders were part of the list of officials, on the configuration of assistance policy, especially on subsidized employment plans. For this purpose, a historical narrative approach is used and a mixed methodological strategy is

deployed, combining quantitative techniques aimed at producing statistical information on benefits and budgetary aspects with qualitative techniques of documentary analysis. In this way, the different dimensions of the programs (population scope, coverage of needs, sustainability) that integrated the assistance protection model throughout the analyzed period are illuminated, analyzing their insured nature. As a result of the research, the loss of prominence of the AUH in favor of other more conventional welfare tools, such as food assistance and public subsidized employment plans, which have even transformed the nature of public policies that had previously been generated at the behest of popular economy organizations, such as the Complementary Social Wage, is affirmed. Likewise, the loss of the AUH's centrality is based on the depreciation of the amounts granted to families, a situation extended to all social assistance transfers. Finally, a decrease in the insured nature of social assistance is evidenced, despite the masification of benefits and the growing attempts of popular economy organizations to advance in registration and formalization policies for informal workers.

Keywords: *Assistance, Allowance, Popular Economy, Employment.*

Introducción

La creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en el año 2009, durante el gobierno de Cristina Kirchner (2007-2015), fue interpretada por la literatura especializada como un punto de inflexión en la historia de la política social argentina reciente, tanto por alcance poblacional de su cobertura como por su diseño institucional, que incluía la participación de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en su implementación. Más allá de los debates a los que dio lugar, la nueva prestación rompía con muchos de los preceptos que habían enmarcado a la política social asistencial desde la década de 1990,

fundamentalmente, la organización basada en el formato “programático”, es decir, temporalmente acotada, sujeta a disponibilidad presupuestaria, condicionada a la realización de una contraprestación laboral y discrecional en materia de selección de población perceptora. Por el contrario, el alcance masivo y la ausencia de intermediación que caracterizaron a la AUH fueron elementos claves para asegurar su continuidad bajo el gobierno de centro derecha que, de la mano de la coalición política Cambiemos, asumió a finales de 2015.

A su vez, la AUH convivió, desde su creación, con la implementación de planes de empleo público subsidiado, fundamentalmente con el Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT) y los planes que sucedieron a éste¹. La coexistencia de ambas intervenciones también fue objeto de controversia y decantó posiciones acerca de la naturaleza del sistema de protección social. Los planes de empleo continuaron, incluso bajo el gobierno de Cambiemos (2015-2019), que buscó, de distintas formas, su desarticulación. Más aún, la capacidad de movilización de las organizaciones de trabajadores desocupados -identificadas desde inicios de la década como organizaciones de la economía popular- forzó la creación de nuevas herramientas

para estos trabajadores, como el Salario Social Complementario (SSC), en 2016.

La presencia continuada de la AUH durante las diferentes gestiones de gobierno invita a examinar su devenir bajo en gobierno del presidente Alberto Fernández (2019-2023), cuya gestión se caracterizó, además, por incorporar al elenco de funcionarios de gobierno a numerosos referentes de las organizaciones sociales de la denominada economía popular. Por otro lado, la decisión de la gestión de la Libertad Avanza, asumida a fines de 2023, de dar continuidad a la AUH -aumentando el monto de la transferencia- y “congelar” la ejecución de los programas de empleo público subsidiado más emblemáticos², alienta aún más la necesidad de efectuar esa revisión. En términos más amplios, el triunfo electoral de la extrema derecha, que se produjo gracias al voto de una parte de los sectores populares -tradicionalmente referenciados en el peronismo- también devela la necesidad de analizar cuál fue el desempeño del sistema de protección social argentino en su conjunto y, en especial, de la política asistencial - es decir, de aquel sector de la política social que asiste a los sujetos no insertos en relaciones salariales o incorporados a relaciones salariales no formalizadas (Soldano y Andrenacci, 2006)-, con miras a aportar elementos que puedan explicar este nuevo escenario político.

El objetivo de este trabajo es, pues, el de analizar las transformaciones experimentadas por la política social asistencial argentina durante el gobierno de Alberto Fernández, a partir del examen de las intervenciones asistenciales más relevantes: aquellas heredadas- como

1 El PRIST-AT fue creado en 2009, unos meses antes de la AUH. Consistía en una transferencia monetaria para trabajadores desocupados o informales. La misma era percibida a cambio de la realización de actividades de contraprestación laboral, de índole productiva, comunitaria o constructiva de baja complejidad, llevadas a cabo por medio de la organización estatal de cooperativas. Al momento de finalización del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, el número de perceptores de este Plan era de 245.536 personas (Ministerio de Economía, 2015).

2 Al respecto, la actual gestión de gobierno decidió congelar los montos transferidos por el Plan Potenciar Trabajo, a la vez que inició una política de reducción de los alcances del Plan (Milei mantiene el Potenciar Trabajo pero congela el haber y las inscripciones, 2023).

la AUH- pero también los programas creados por la gestión del Frente de Todos, como la Tarjeta Alimentar y el Programa Potenciar Trabajo, que subsumió al Salario Social Complementario (SSC), es decir, aquellas intervenciones que, en razón de su extensión, capacidad de cobertura, perdurabilidad temporal y centralidad para el manejo de la conflictividad social contribuyeron a modelar la política social asistencial argentina desde 2009. Finalmente, también se revisan algunas de las iniciativas tendientes a registrar y formalizar la actividad de los trabajadores informales que integran las diversas ramas de la denominada economía popular -cuyas organizaciones formaron parte de la coalición política que llegó al gobierno- como paso previo (y complementario) a su atención por parte de la asistencia social, tal como el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP). En particular, interesa analizar el devenir y examinar la persistencia de los elementos que habían caracterizado la política social asistencial desde 2009 hasta 2019, esto, es el carácter relativamente asegurado de la asistencia y, por otro lado, la participación de las organizaciones de trabajadores desocupados (devenidas organizaciones de la economía popular) en la formulación e implementación de políticas de asistencia.

Para cumplimentar el objetivo propuesto, se asume una perspectiva analítica según la cual las políticas públicas constituyen sucesivas tomas de posición estatal frente a cuestiones socialmente problematizadas, las que atraviesan un ciclo de surgimiento, desarrollo y eventual resolución (Oszlak y O'Donnell, 1982). Por este motivo, desde el punto de vista teórico-metodológico se sigue un abordaje narrativo-histórico (Sautu, 2003; Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert, 2005)³ que permite

reconstruir las condiciones de surgimiento de las demandas sociales, la secuencia de acciones desplegadas por las agencias estatales en la formulación e implementación de las políticas públicas asistenciales, las reconfiguraciones del aparato estatal a las que dan lugar dichas políticas y, finalmente, la articulación de las acciones del estado con aquellas de actores sociales involucrados (que pueden alterar tanto las orientaciones de intervención estatal inicial como los posicionamientos de propios actores no estatales). Dicho abordaje analítico resulta apropiado para reponer el marco contextual de las políticas, caracterizado por el agravamiento progresivo de la crisis económica, el deterioro de la situación sociolaboral -en especial aquella de los trabajadores informales y precarios- y la acelerada pérdida de consenso político del gobierno. El marco analítico se despliega por medio de una estrategia mixta que combina técnicas cuantitativas tendientes a producir información estadística sobre los aspectos presupuestarios y de cobertura de las intervenciones públicas analizadas con técnicas cualitativas de análisis documental (de normativa, material institucional y periodístico) que permiten caracterizar la evolución temporal de las políticas y programas en sus distintas dimensiones (alcance poblacional, cobertura respecto de las necesidades, perdurabilidad, entre otras).

Este artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se sintetizan los debates recientes a los que dio lugar la transformación de la protección social, en especial, a partir de la creación de la AUH. En segundo lugar, se reponen los lineamientos iniciales de la gestión de gobierno de Alberto Fernández en materia de política asistencial para dar cuenta

narrativo históricos postulan determinadas relaciones entre procesos políticos, sociales y económicos que, en algunos casos, permiten ser comprendidos como “activantes” de fenómenos subsiguientes.

3 Como indican Sautu (2003) y Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2005), los esquemas

luego de los cambios producidos a partir de la pandemia de COVID-19. Seguidamente se analiza el devenir posterior de la política asistencial, una vez superada la situación de aislamiento preventivo, examinando tanto de la evolución de las políticas de transferencia de ingreso como de aquellas las medidas tendientes a registrar y formalizar las actividades de los trabajadores informales ligados a la economía popular. En el apartado final se exponen las conclusiones en torno a los cambios en materia de asistencia social.

Los debates en torno a la Asignación Universal, el empleo subsidiado y el modelo de protección

Como se dijo, la creación de la AUH en 2009 inauguró un conjunto de debates al interior de la literatura especializada. Aunque la mayoría de los analistas coincidió en destacar la relevancia de la institucionalización de una prestación monetaria destinada a los hijos de trabajadores desocupados o informales -en un contexto de cronificación de la fractura del mercado de trabajo⁴-, las divergencias aflora-

ron fundamentalmente en torno al carácter universal de la medida y sus implicancias en términos de derechos sociales. El análisis de esos aspectos condicionó la forma en que autores/as interpretaron los efectos de la Asignación sobre la configuración sobre el sistema de protección social en su conjunto.

En este sentido, algunos abordajes consideraban que la AUH, en conjunto con las reformas previsionales que habían tenido lugar en la década de 2000⁵, representaba el inicio de un proceso de reconocimiento estatal de los derechos a los trabajadores informales. En este sentido, parte de la literatura entendía que la Asignación constituía una contra reforma de las políticas sociales respecto a la lógica neoliberal de intervención propias de los antiguos programas asistenciales focalizados de los años 90 (Danani y Hintze, 2010; Hintze y Costa, 2011)⁶. En particular, la participación de ciertas instituciones -como la ANSES - en la implementación de la AUH aportaba certidumbre a la nueva prestación y reforzaba la institucionalidad, favoreciendo una aseguración de la política social. No obstante, también se advertía acerca de la persistencia de otras políticas (como los planes de empleo subsidiado, en particular, el PRIST-

4 Hacia 2010, aunque el trabajo no registrado había descendido un 10% desde 2004, Groisman estimaba que la informalidad laboral alcanzaba al 44% de la fuerza de trabajo, (2011a: 5). El cálculo incluía a los trabajadores no registrados y a los cuentapropistas no profesionales, beneficiarios de planes sociales, trabajadores del servicio doméstico y familiares. Asimismo, luego de la crisis de 2001/2002, el aumento de las remuneraciones de los trabajadores no registrados fue proporcionalmente superior al de los trabajadores registrados pero los ingresos de los primeros no llegaban, en 2010, a alcanzar el monto acordado al SMVM (Álvarez *et al.*, 2012). De igual modo, a fines de la década pasada, los trabajadores no registrados ganaban el 50% de lo que percibían los trabajadores formales,

de modo que la brecha de ingreso entre ambos continuaba siendo importante (Álvarez *et al.*, 2012). Todo ello consolidó la fragmentación del mercado de trabajo.

5 Ello incluye la Ley de Movilidad Previsional, la moratoria previsional y la estatización del régimen jubilatorio parcialmente privatizado en la década de los 90.

6 Más aún, de acuerdo a este enfoque, tanto la reforma previsional como la AUH, no solo contribuyeron a ampliar el alcance cualitativo de la protección social sino que favorecieron el resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal (Hintze y Costa, 2011).

AT) que, por el contrario, daban continuidad a asistencialización de la protección iniciada en la década de los 90 (Hintze y Costa, 2011), limitando los alcances del proceso de aseguración. De esta forma, subyacía a este enfoque una visión según la cual los programas de empleo eran vistos como elementos residuales del nuevo modelo de protección mas que como políticas que desempeñaban una función de complementación de las políticas de transferencias de tipo universal⁷.

Otras autoras, aunque admitían la importancia del reconocimiento de la problemática del trabajo informal por parte del sistema de protección a partir de la creación de la AUH (Arcidiácono, Carmona Barrenechea y Straschnoy, 2011), asumían una posición más matizada. Así, entendían que el acceso de las mujeres al beneficio se confería en función de su condición de madres cuidadoras y no como un derecho propio, por lo que la AUH también mostraba limitaciones en términos de construcción de derechos sociales. Por tal motivo, Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy (2013), sostenían que la AUH se ubicaba en un punto medio entre las asignaciones tradicionales y los programas de transferencias monetarias condicionadas (TCM) que se habían generalizado en la región desde inicios de la década de 2000.⁸

7 La valoración positiva de la AUH, efectuada sobre la base de la equiparación de derechos que la misma producía entre los trabajadores formales e informales, era argumentada buena parte de los especialistas, tales como Boffi (2013), Arceo, González, Mendizábal y Basualdo (2010); Bertranou (2010), Bertranou y Maurizio (2012), la OIT (2010) y Roca (2011), entre otros.

8 La focalización del programa según criterios ligados a la situación laboral de los postulantes impedía, para Pautassi *et al.* (2013) considerarla como un ingreso ciudadano.

Otro punto de divergencia entre la literatura especializada giraba en torno a la exclusión que la AUH establecía para con diversas poblaciones (como las mujeres privadas de libertad o los extranjeros residentes en el país).⁹ A juicio de algunos autores /as estas restricciones de acceso limitaban el carácter pretendidamente universal de la AUH. Al respecto, Arcidiácono *et al.* entendían que el beneficio producía, en realidad, una universalización, pero al interior de un “universo focalizado” (2011: 11). Otros autores, en cambio, enfatizaban que, desde el punto de vista fáctico, la AUH, junto con las asignaciones familiares tradicionales, brindaba una cobertura prácticamente total para la población de niños, niñas y adolescentes argentinos (Bertranou, 2010; Boffi, 2013; Gasparini y Cruces, 2010).

También desde una postura partidaria de las iniciativas ligadas al ingreso universal o renta básica, Lo Vuolo (2010a) cuestionaba que el acceso al beneficio estuviera sujeto al cumplimiento de determinadas condicionalidades así como el hecho de que su financiamiento proviniese de recursos de la seguridad social, surgidos de un régimen tributario de carácter marcadamente regresivo. Sobre esta base, el autor sostenía que la AUH representaba una adaptación de los programas implementados en el país a partir de 1990 y que, por ende, se hallaban lejos de cualquier contra tendencia. Por este motivo concluía que, más allá de los avances (en especial, su potencial redistributivo), la AUH -al igual que el PRIST-AT- reproducían intervenciones propias del paradigma asistencial represivo (Lo Vuolo, 2010a y 2010b).

9 Algunas de estas restricciones se levantaron con posterioridad. Así, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso, en 2020, que las mujeres privadas de libertad podían acceder a la AUH (Centro de Información Judicial, 2020).

Finalmente, desde otra óptica se destacaba el carácter híbrido que habría asumido el sistema de protección social a partir de la creación de la AUH. En este sentido, por un lado, se valoraba positivamente el cariz asegurado que había aportado la AUH (que establecía prestaciones sin límites temporales de duración y accesibles a todas la población que cumplierse con los requisitos) pero, a la vez, se sostenía que la persistencia de la baja cuantía de las prestaciones limitaba el alcance de la protección, dando continuidad a elementos propios de la matriz neoliberal de asistencia social (Logiudice, 2017, 2019, 2022)¹⁰. Adicionalmente, la continuidad de los programas de empleo subsidiado respecto de la AUH se explicaba sobre la base de su complementariedad, es decir, del aporte que los mismos efectuaban para el manejo de la conflictividad social, en un contexto de persistente fractura del mercado laboral (Logiudice, 2020a).

En cualquier caso, los diferentes autores y autoras acordaban en sostener que la AUH inauguraba la ruptura del modelo de protección social basado exclusivamente en la lógica contributiva, ponderando positivamente la institucionalización de políticas estatales que brindaran cobertura a los trabajadores informales (y sus familias) quienes no estaban en condiciones de realizar aportes al sistema de seguridad social. La valoración positiva -también basada en la creación de otros programas

como el Progresar¹¹ o en la extensión de las Pensiones No Contributivas¹²- trascendió la literatura especializada, pues la AUH gozó inicialmente de un consenso social considerable. Los planes de empleo subsidiado -como el PRIST-AT-, experimentaron, en cambio, un cuestionamiento creciente por parte de la población.

Aún así, ambas intervenciones tuvieron continuidad bajo el gobierno de Mauricio Macri. En cuanto a la AUH, la gestión entrante buscó, además, ampliar sus alcances para incluir a quienes, pese a reunir los requisitos, no se habían podido incorporar al “programa”, tal como personas pertenecientes a pueblos originarios. Se trataba de atender los denominados “errores de exclusión”, según la terminología empleada por los organismos multilaterales de crédito que, como el Banco Mundial, financiaron algunos de estos proyectos (Logiudice, 2021b)¹³. Los programas de

10 En este sentido, se argumentaba que los bajos montos transferidos alentaban que la asistencia social estuviera ceñida a quienes no pudieran emplearse en el mercado de trabajo, garantizando la concurrencia de los trabajadores a un mercado de trabajo precarizado y flexibilizado y perpetuando las políticas de activación de la fuerza de trabajo (Logiudice, 2017, 2019, 2022).

11 El Programa de Recuperación de Estudiantes Argentinos fue creado en 2014. Consistía en una transferencia para jóvenes de familias con miembros desocupados o trabajadores de la economía informal, sujeta a la realización de actividades educativas y/o de formación (escolaridad, estudios universitarios o capacitación laboral).

12 Las Pensiones no Contributivas están destinadas a la población vulnerable que no cuenta con acceso a una prestación no contributiva. Incluye las pensiones por discapacidad, vejez y aquellas destinadas a madres de 7 hijos. Experimentaron un crecimiento muy importante durante el período 2003-2015 (Mallardi y Fernández, 2022).

13 En junio de 2016 la Argentina y el Banco Mundial suscribieron el Children and Youth Protection Project, por un monto de 1.050 millones de dólares. En 2018 se concedió un financiamiento adicional por 450 millones de

empleo subsidiado, en cambio, experimentaron mayores transformaciones. El PRIST-AT, luego de varias reformulaciones, fue reemplazado en 2018 por Programa Hacemos Futuro, con el objeto de desplazar a las organizaciones sociales de la gestión de la asistencia (Ferrari Mango y Campana, 2018; Logiudice 2020^a y 2021b). Para ello, el gobierno había reemplazado la contraprestación laboral por la realización de actividades de capacitación, además de sujetar a la población receptoras a controles periódicos de datos. Sin embargo, esta pretensión de poner freno a la participación de las organizaciones sociales chocó con el ascenso de la capacidad organizativa y de movilización de la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)¹⁴ que, en 2016, consiguió la

dólares. El objeto fue financiar subsidios, cerrar brechas de cobertura de la AUH, mejorar la información para identificar población potencialmente beneficiaria y aquella receptora con falta de información y favorecer el acceso al programa de la AUH por parte de la población indígena.

14 La Central se había formado en 2011 a instancias de una serie de organizaciones sociales de trabajadores desocupados provenientes de diversas tradiciones políticas que habían comenzado a reconocerse en la economía popular. Pese a sus reiteradas demandas, el gobierno de Cristina Kirchner se negó a otorgarle la personería gremial y solo consintió reconocer su personería social días antes de dejar el gobierno. En diciembre de 2019, en forma concomitante a la asunción del nuevo gobierno, la Central se convirtió en Unión de Trabajadores de la Economía Popular. Esta modalidad de conformación, que buscaba acercar a la Central a las formas de organización sindical, eran parte integrante de la estrategia de reivindicación del carácter laboral de las actividades llevadas a cabo por la Central y sus trabajadores miembros.

sanción de la Ley de Emergencia Social y la creación del Salario Social Complementario (SSC) para los trabajadores de la economía popular.¹⁵

La economía popular reúne un conjunto heterogéneo de actividades llevadas adelante por trabajadoras y trabajadores que, carentes de patrón y de medios de producción, se inventan su propio trabajo (Grabois y Pérsico, 2015). Como tal, comprende a trabajadores informales y precarios pero, a diferencia de la noción de informalidad, la economía popular constituye una categoría nativa (Arango, Chena y Roig, 2017; Fernández Álvarez, 2018; Vélez y Tomatis, 2022). Así, la misma ha sido construida por las antiguas organizaciones de trabajadores desocupados para reivindicar el carácter laboral de un conjunto de actividades no convencionales, usualmente consideradas como “no económicas”. La falta de reconocimiento de estas actividades en su condición de trabajo explotado por el capital (como las tareas de cuidado, por ejemplo) acarrea la ausencia de derechos para los trabajadores que las llevan a cabo, por lo que estas organizaciones reclaman un andamiaje institucional de protección.¹⁶

15 La norma creó, además el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social y el Registro de Trabajadores de la Economía Popular que, sin embargo, no fueron puestos en marcha por el gobierno de Cambiemos.

16 Además de ser una categoría nativa, la noción de economía popular se distingue de la de economía social ya que muchas experiencias de la economía popular, aunque son autogestivas, no revisten carácter asociativo y son, por el contrario, de naturaleza individual. No obstante, ciertas organizaciones se reconocen en ambas tradiciones al mismo tiempo y utilizan la categoría de “economía popular y social y solidaria”.

La sanción de la norma fue posible gracias a las articulaciones políticas y gremiales desplegadas por la CTEP, en un contexto de deterioro de los ingresos de los sectores populares, provocado por las políticas económicas y sociales del gobierno de Cambiemos. Como resultado de este exitoso proceso organizativo, la voluntad inicial del gobierno encabezado por Mauricio Macri, que procuraba la disolución de los programas de empleo subsidiado, se vio truncada, iniciando una incipiente institucionalización de las políticas orientadas a los trabajadores de la economía popular en la Argentina.

Los lineamientos iniciales de la gestión de Alberto Fernández: entre el convencionalismo y la innovación

Las medidas económicas tomadas por el gobierno de Cambiemos habían producido un fuerte deterioro de la situación laboral y de ingresos de los sectores populares, que contribuyó al triunfo del Frente de Todos¹⁷ (Basualdo, Manzanelli, Castells y Barrera, 2019; Logiudice, 2020^a y 2021a). Con el mandato en mente de recomponer la situación social, el nuevo gobierno decidió, a poco de asumir, el otorgamiento de bonos extraordinarios, de diverso monto, para la población perceptora de prestaciones no contributivas, como aquella de la AUH¹⁸. También dispuso la creación de un programa alimentario carácter masivo. Se trataba de la Tarjeta Alimentar, destinada a la compra de alimentos, para familias con niños

y niñas de hasta 6 años, mujeres embarazadas y personas con discapacidad, en situación de vulnerabilidad social, perceptores de la AUH y la Asignación Universal por Embarazo (AUE). Cabe notar que aunque su periodicidad es mensual, la misma está sujeta a disponibilidad presupuestaria. A su vez, la tarjeta formaba parte del Plan Argentina contra el Hambre, que alentaba la producción de alimentos a través de la economía popular y la agricultura familiar, otorgando apoyo financiero a tal efecto¹⁹. Finalmente, la gestión decidió fusionar el Programa Hacemos Futuro con el Salario Social Complementario en un nuevo plan denominado “Potenciar Trabajo”²⁰.

La subsunción del SSC en el Potenciar Trabajo representaba la apuesta del gobierno del Frente de Todos por afianzar la exigencia de la contraprestación laboral para la percepción de los beneficios de la asistencia social, el línea con lo que los gobiernos kirchneristas previos habían promovido. En este sentido, la decisión implicó la reconversión del SSC en un programa de empleo subsidiado, es decir, en una herramienta de política pública más convencional (Logiudice, 2023; Felder, Patroni, Logiudice y Bascuas, 2024).²¹ Tal como ocurrió con otros programas de similares características implementados previamente, la gestión institucional

17 La desocupación abierta pasó del 5,9% al 9%. La pobreza, a su vez, trepó del 25,9% de los hogares y al 35,5% de las personas. También se acentuaron el pobreza extrema y la precariedad (INDEC 2016, 2017, 2018, 2019).

18 Entre otros grupos, ello beneficiaba a los perceptores de la Pensión Universal del Adulto Mayor (PUAM) y de las Pensiones No Contributivas.

19 Resolución N°8/20.

20 Resolución N° 121/20.

21 Los trabajadores participantes en el Programa recibían un monto equivalente al SSC, que alcanzaba la mitad del SMVM y que resultaba compatible con la percepción tanto de la AUH como con los programas alimentarios. Si realizaban una actividad de contraprestación adicional o una capacitación los perceptores podían percibir un pago equivalente a la totalidad del SMVM. Para incorporarse, debían inscribirse en el ReNaTEP, cuya efectiva implementación se estaba diseñando.

del Plan tendió a desdoblarse de modo tal que los subsidios correspondientes a perceptores que ingresaban al Programa en forma individual se supervisaban desde el Unidad Ministro, mientras que aquellos pertenecientes a personas ligadas a las organizaciones sociales se gestionaban desde la Secretaría de Economía Social. Éste último ámbito había quedado en manos de un referente del Movimiento Evita, organización integrante de la UTEP.²² Esta situación, aunque modificaba la concepción original del SSC, ampliaba la participación de las organizaciones de economía popular en el manejo de los recursos públicos y, por ende, su protagonismo político. A la vez, estas organizaciones veían con mejores ojos aquellos programas que retribuyeran la realización de una actividad laboral antes que las políticas articuladas sobre la condición de ciudadanía (como la renta básica o el ingreso universal), en consonancia su posicionamiento político tendiente a problematizar y ampliar la noción tradicional de “trabajo”.

La participación en el elenco de funcionarios de referentes de las organizaciones sociales de la economía popular, fue un rasgo distintivo del gobierno de Alberto Fernández. La presencia mayor se dio en las áreas integrantes de la ya mencionada Secretaría de Economía Social, en particular, en las Direcciones de Economía Popular y de Economía Social y Desarrollo Local²³. También en la Secretaría de Integración

Urbana, primero dependiente del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y luego, del Ministerio de Desarrollo Social. Las designaciones se extendieron asimismo al Ministerio de Agricultura, Obras Públicas, Ambiente, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, entre otros. Aunque el Movimiento Evita fue la organización que alcanzó las posiciones más encumbradas, referentes de agrupaciones tales como el Movimiento de Trabajadores Excluidos, el Frente Darío Santillán o el Movimiento La Dignidad cumplieron funciones como directores y coordinadores. Ello se tradujo en la puesta en marcha de una serie de intervenciones destinadas al sector de la economía popular, tales como los programas de reciclado o de comercialización de alimentos producidos por la economía social y solidaria. Entre las iniciativas, se incluía la efectiva implementación del Registro de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), que el gobierno de Cambiemos había demorado. De esta forma, la apuesta por una intervención más tradicional en materia de programas de empleo convivió con el impulso que el gobierno dio a iniciativas propias de las organizaciones sociales, que buscaron favorecer algunas de las actividades de la economía popular.

22 Se trata de Emilio Pérsico, quien se desempeñó como Secretario de Economía Social a lo largo de toda la gestión de gobierno del Frente Todos.

23 Dos especialistas del Movimiento Evita fueron designados en la Dirección Nacional de Economía Social y Desarrollo Local y en la Dirección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. Una funcionaria de esta organización quedó a cargo de la Dirección Nacional de Cuidados Integrales del mismo Ministerio. La Di-

rección Nacional de Economía Popular se encomendó a una referente de los recicladores encuadrada en el Movimiento de Trabajadores Excluidos, organización que también tuvo a su cargo la Secretaría de Integración Sociourbana. Un referente de Barrios de Pie, por su parte, fue designado Subsecretario de Políticas de Integración y Formación de la Secretaría de Economía Social de la Nación. Asimismo, un dirigente del Movimiento Popular La Dignidad fue designado como Director Nacional de Políticas Integradoras. Frente al Mercado Central quedó a cargo un referente del Movimiento de Trabajadores de la Tierra.

Con los programas convencionales²⁴, el gobierno buscaba obtener una mejora rápida de los ingresos de los sectores populares sin alterar la estructura institucional de la asistencia social. Como resultado de estas iniciativas, al momento de desencadenarse la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020, el gobierno había distribuido 1.400.000 tarjetas, mientras que el número de perceptores del Programa Potenciar Trabajo totalizaba la cifra de 555.560 (Logiudice, 2021a). Para evitar la propagación de la enfermedad, el gobierno dispuso el Aislamiento Social Preventivo Obligatorio (ASPO) de la población²⁵. En este marco, y con el objeto de atender el parate económico y la caída abrupta de ingresos provocados por la popularmente denominada “cuarentena”, el gobierno puso en marcha dos políticas públicas: el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)²⁶ y el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).²⁷ El primero estaba destinado a asistir al sector privado formal mediante el pago de una asignación complementaria para los trabajadores de las empresas²⁸. El segundo se

orientaba a quienes no se encontraban en relación de dependencia, como los trabajadores desocupados e informales. Éste consistía en una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, que también alcanzaba a los Monotributistas de bajos ingresos y los y las trabajadoras de casas particulares²⁹.

La estimación inicial del gobierno rondaba los 3.6 ó 4 millones de postulantes, pero la demanda total superó el triple. De ellos, 8.9 millones accedieron al subsidio, esto es, el equivalente del 32 por ciento de la población total del país entre 18 y 65 años³⁰. En un contexto de restricciones en materia de recursos públicos, y frente a las dificultades presupuestarias³¹ que

contribuciones patronales. Asimismo, se promovía el otorgamiento de créditos a Tasa Cero para personas adheridas al Monotributo y para trabajadoras y trabajadores autónomos con subsidio del 100% del costo financiero total.

24 En el mismo sentido de una política convencional, respecto al Plan Progresar, la gestión dio continuidad a las decisiones que el gobierno de Cambiemos, a saber: mantener al Ministerio de Educación como autoridad de aplicación del Programa -en lugar de ANSES-, en segundo lugar, sujetar la percepción del subsidio al desempeño de los y las estudiantes, por lo que el Programa dejaba de ser una transferencia monetaria condicionada para convertirse en una beca de cariz meritocrático.

25 Dto. 297/20.

26 Dto 332/20.

27 Decreto 310/20.

28 El Plan contemplaba también la reducción temporaria de hasta el 95% el pago de las

29 También podían percibirlo las personas que cobrasen AUH pero, para poder hacerlo, ningún miembro del hogar podía tener trabajo en relación de dependencia registrado. Así, estaban excluidos los perceptores de planes sociales como el SSC o el Potenciar Trabajo, los desocupados que percibían el Seguro de Desempleo, los jubilados y pensionados.

30 De los estudios formulados por el ANSES surge que el 57 por ciento de los beneficiarios del IFE-AUH no tenían ningún aporte a la seguridad social (MTSS, 2021: 11).

31 Argentina arrastraba una situación deficitaria, tanto desde el punto de vista fiscal como externo, desde hacía una década. En el contexto del gobierno de Alberto Fernández la problemática se profundizó por efecto de los vencimiento de los pagos de la deuda externa que el gobierno precedente había contraído con el FMI. En términos más amplios, la escalada devaluatoria e inflacionaria que provocaba

generó la subestimación del número de postulantes el gobierno decidió espaciar los pagos, compensando esta situación mediante el otorgamiento de “bonos extra” a los perceptores de planes sociales, entre ellos, los “beneficiarios” del Potenciar Trabajo (Fin del IFE: el Gobierno confirmó que los beneficiarios de planes sociales recibirán un bono en diciembre, 2020). Así, entre el tercer y el cuarto trimestre de 2020, la cantidad de perceptores ascendió a 800 mil, lo que representaba un incremento del 40,79% del total (Logiudice, 2023). De esta forma, el gobierno rechazó la implementación de cualquier propuesta de universalización de las políticas de transferencia de ingreso, como las de renta básica, que se discutieron en ámbitos tanto políticos como académicos durante la cuarentena³² (Logiudice, 2023). A

esta situación son la expresión de una crisis provocada por el agotamiento del modelo de acumulación local, y al tiempo, por los efectos del bloqueo que ciertas fuerzas sociales han conseguido articular respecto a los sucesivos intentos de reestructuración capitalista (Piva, 2022), entre ellos, la resistencia de los sectores populares organizados en torno a la economía popular.

32 En el Conversatorio sobre “Ingreso Ciudadano Universal” organizado por Página 12 y la Red Interuniversitaria de Posgrados en Política Social (RIPPSO), el día 8 de Julio de 2020, el por entonces Ministerio de Desarrollo Social señalaba “yo vengo del concepto del ingreso universal sin contraprestación, vengo desde ese marco teórico, desde ese marco conceptual, creo que hoy en este contexto argentino, aprendí con el tiempo que las políticas sociales solo son efectivas si generan consenso general. Creo que hoy pensar una renta básica universal, un ingreso base implica vincularlo con el trabajo. No en término de condicionalidades, como está pensado generalmente o como fueron pensados los programas al estilo

su vez, la persistencia de las medidas sanitarias que impedían la realización de ciertas actividades económicas minó el consenso inicial del que había gozado el gobierno respecto de la gestión de la pandemia, lo cual aceleró aún más su decisión de apelar a políticas basadas en el otorgamiento de discrecional planes.

Aunque con menor nivel de cobertura y relevancia política, el gobierno llevó adelante otras acciones orientadas a los trabajadores de la economía popular. El INAES, por ejemplo, buscó adecuar las herramientas de ayuda económica a las necesidades que debieron enfrentar las cooperativas y mutuales durante la pandemia. Asimismo, el gobierno continuó con la decisión de poner en marcha el ReNaTEP. Para los funcionarios del área, ligados a las organizaciones de la economía popular, la implementación del Registro era el primer paso para la posterior implementación de políticas específicas para los trabajadores de la economía popular (que incluía su articulación con el SSC) (Logiudice, 2023) En palabras del funcionario a cargo del área, “Si uno no formaliza y no logra ver la actividad productiva, es muy difícil aplicar políticas económicas para el sector” (Torres Cabrero, 2021)³³.

La salida de la pandemia: derrota electoral y asistencialización alimentaria

A medida que las restricciones a la realización de ciertas actividades económicas se fueron le-

Plan Jefes y Jefas de Hogar, pero sí de vinculación con el trabajo” (Arroyo, 2020).

33 La primera inscripción alcanzó un total de 2.093.850. personas, mayoritariamente mujeres que no habían completado la escolaridad obligatoria (ReNaTEP, 2021a: 8). Asimismo, la mayor parte de lo/as inscriptos/as desempeñaban su actividad de forma individual, especialmente en las ramas de los servicios personales y los comunitarios.

vantando, la desocupación empezó a descender, para ubicarse por debajo de los dos dígitos en el segundo trimestre de 2021. La apertura de la actividad económica amplió las posibilidades de los trabajadores por cuenta propia de realizar labores ocasionales (Donza, 2021). No obstante, en el mediano plazo, aunque el desempleo se mantuvo bajo (al igual que la subocupación), el mercado de trabajo se deterioró y la situación socioeconómica se agravó. Así, en el primer trimestre de 2022, el trabajo no registrado superó los valores del período de Cambiemos.³⁴ Esto tuvo repercusiones a nivel de los ingresos de modo tal que las cifras de pobreza e indigencia subieron alcanzaron valores que, aunque fueron ligeramente menores a los del inicio de la pandemia, se volvieron mayores a los del fin del ciclo macrista debido, entre otras cuestiones, a la aceleración de la inflación³⁵.

Frente a esta situación, el gobierno continuó ampliando la asistencia social basada en programas alimentarios o de empleo subsidiado. Así, en el primer trimestre de 2021, la cantidad de perceptores del Plan Potenciar Trabajo había superado el millón de personas.

Como resultado, el beneficio se fue alejando cada vez más del formato del SSC para convertirse en una transferencia más, utilizada para compensar el deterioro social y administrar la conflictividad social. La derrota del oficialismo en las elecciones de medio término en 2021 potenció esta lógica de la intervención social, articulada a partir de la negociación de “cuotas” de planes, tanto con las organizaciones sociales como con las instancias subnacionales de gobierno (provincias y municipios). Asimismo, en el primer trimestre de 2021 la asistencia alimentaria se amplió en un millón, alcanzando los 2.5050.048 de personas, lo que implicaba un incremento equivalente al 59,8%, reflejado en el gráfico que sigue. Además se aumentó el monto de la prestación en un 50% y, en el mes de mayo se amplió el universo de población asistida para incluir a las familiar con niños de hasta 14 años de edad.³⁶ Por último, el gobierno continuó con la política de otorgamiento de bonos, distribuidos en forma discrecional, para recomponer los ingresos de determinadas poblaciones.³⁷

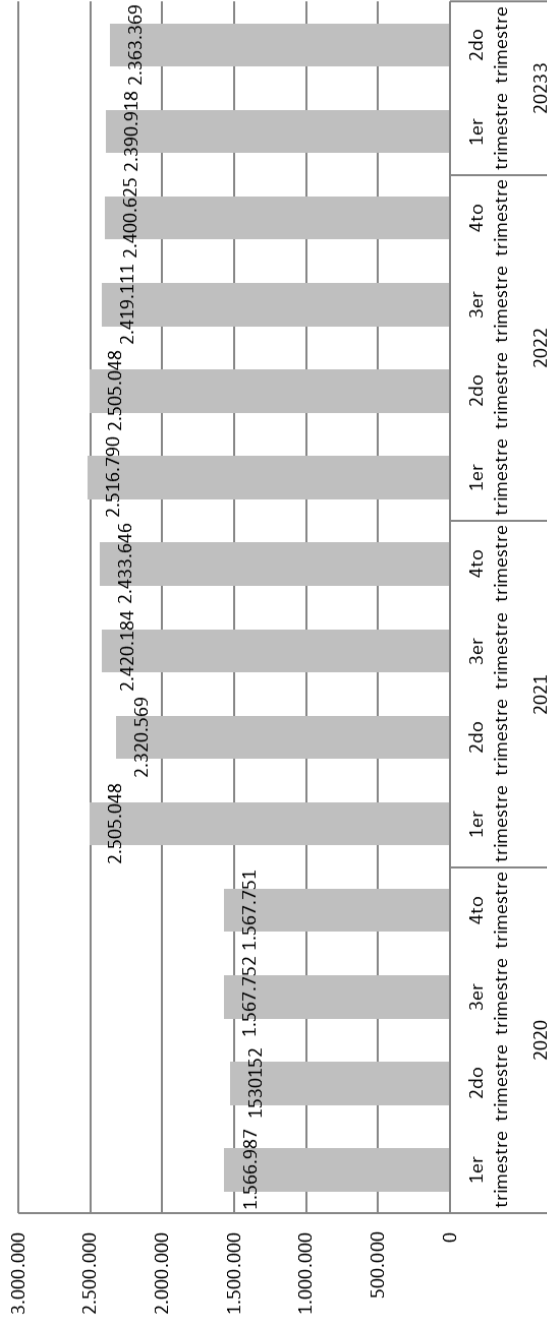
34 El trabajo no registrado alcanzó el 35,8% contra el 35,5% del cuatro trimestre de 2019. En el segundo trimestre del 37,6% llegó al 37,6% (INDEC, 2019, 2022).

35 La pobreza alcanzó al 40,1% de las personas y al 29,6% de los hogares en el primer trimestre de 2023. La indigencia en personas totalizó el 9,3% y el 6,8 de los hogares (INDEC, 2023).

36 La Resolución N°1549/21 complejizó la escala de montos de la prestación ya que el universo de perceptores pasó a dividirse en 3 categorías en lugar de dos: padres o madres con 1 hijo de hasta 14 años o discapacitados de cualquier edad y mujeres embarazadas a partir del tercer mes; padres y madres con dos hijos de hasta 14 o discapacitados y mujeres embarazadas con un hijo y, finalmente, padres o madres con tres hijos de hasta 14 o discapacitados de cualquier edad o discapacitados, mujeres embarazadas con dos hijos. Luego, en octubre de 2021, se incluyeron los trabajadores temporarios.

37 Conocidos como IFE 4, 5 y 6.

Gráfico 1
Evolución de la Tarjeta Alimentar
Años 2020-2023



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por los Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria. Oficina Nacional de Presupuesto-Ministerio de Economía de la Nación (2019 a 2023).

La decisión de privilegiar la Tarjeta Alimentar como herramienta de intervención (en lugar de aumentar directamente el monto transferido por la AUH), así como de fortalecer el Plan Potenciar, expresaba la naturaleza transitoria que, para el gobierno, tenían las herramientas de intervención que había puesto en marcha. En el fondo, ello evidenciaba también el carácter circunstancial atribuido a la problemática sociolaboral y de ingresos que aquejaban a la población y que, se creía, podían ser resueltos con el crecimiento económico. En este sentido, cabe tener presente que la Tarjeta Alimentar se rige por un andamiaje más endeble,³⁸ por tanto, resulta técnicamente más fácil de desmontar que cualquier modificación operada sobre la institucionalidad de la AUH.

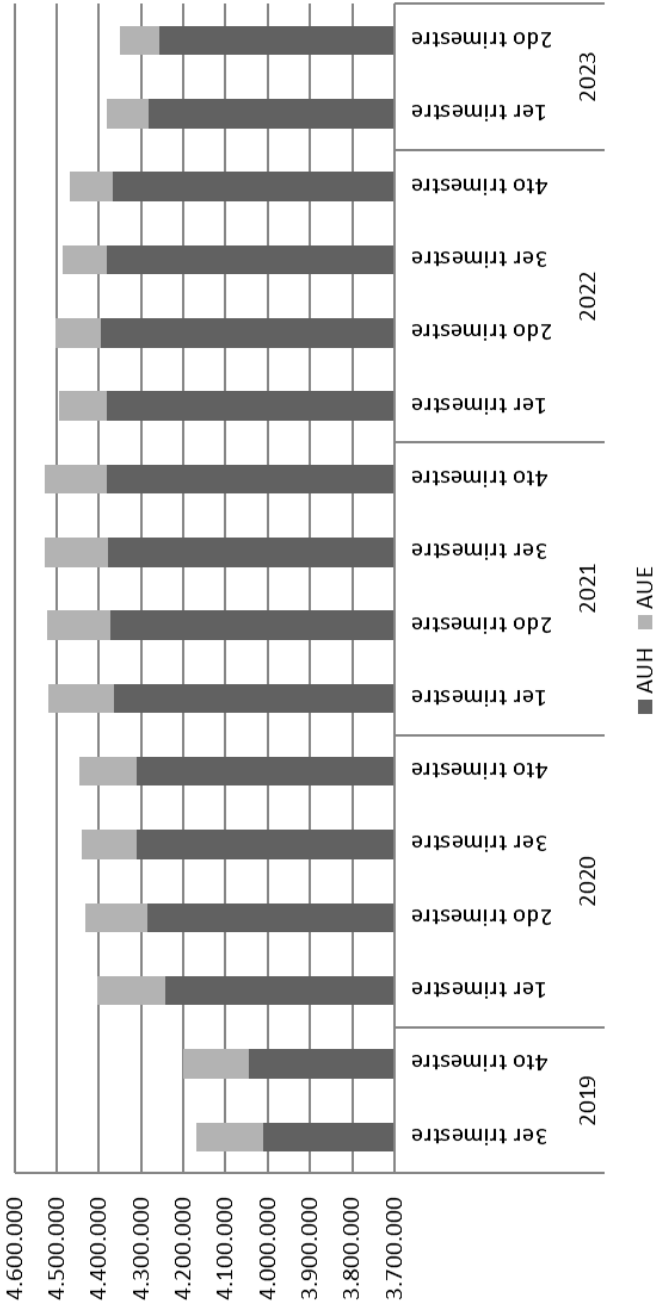
La Asignación, por su parte, mantuvo su carácter masivo, superando los 4.300.000 niños, cubiertos en el tercer trimestre de 2020. De allí en más, siguió una evolución ascendente hasta el segundo trimestre de 2022³⁹. Luego de esa fecha comenzó a registrar un ritmo descendente (de aproximadamente un 4% respecto del pico de 2022), debido a la progresiva disminución de la AUE⁴⁰ (MTSS, 2023).

38 La Tarjeta Alimentar fue creada por un Decreto presidencial y su monto, establecido por resolución. En cambio, la actualización de la AUH está establecida por Ley.

39 Cuando alcanzó los 4.396.120 perceptores (Ministerio de Economía de la Nación, 2022).

40 Si, además, se amplía el rango temporal de observación al año 2019, se puede concluir que si bien el número total de perceptoras de la AUH y la AUE es superior al registrado al momento de inicio, hay un descenso sin pausa de la AUE, de modo tal que en 2023 estas prestaciones descienden debajo de los 100 mil (MTSS, 2023).

Gráfico 2
Evolución AUH/AUE
Años 2019-2023



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información proporcionada por los Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria. Oficina Nacional de Presupuesto-Ministerio de Economía de la Nación (2019 a 2023).

La continua ampliación de la cobertura poblacional de la AUH se ve reflejada en el incremento que experimentó el conjunto de los beneficios no contributivos otorgados por el sistema de seguridad social, los que registraron un aumento del de poco más del 8% desde diciembre de 2019 (Ministerio de Economía, 2019-2023).⁴¹

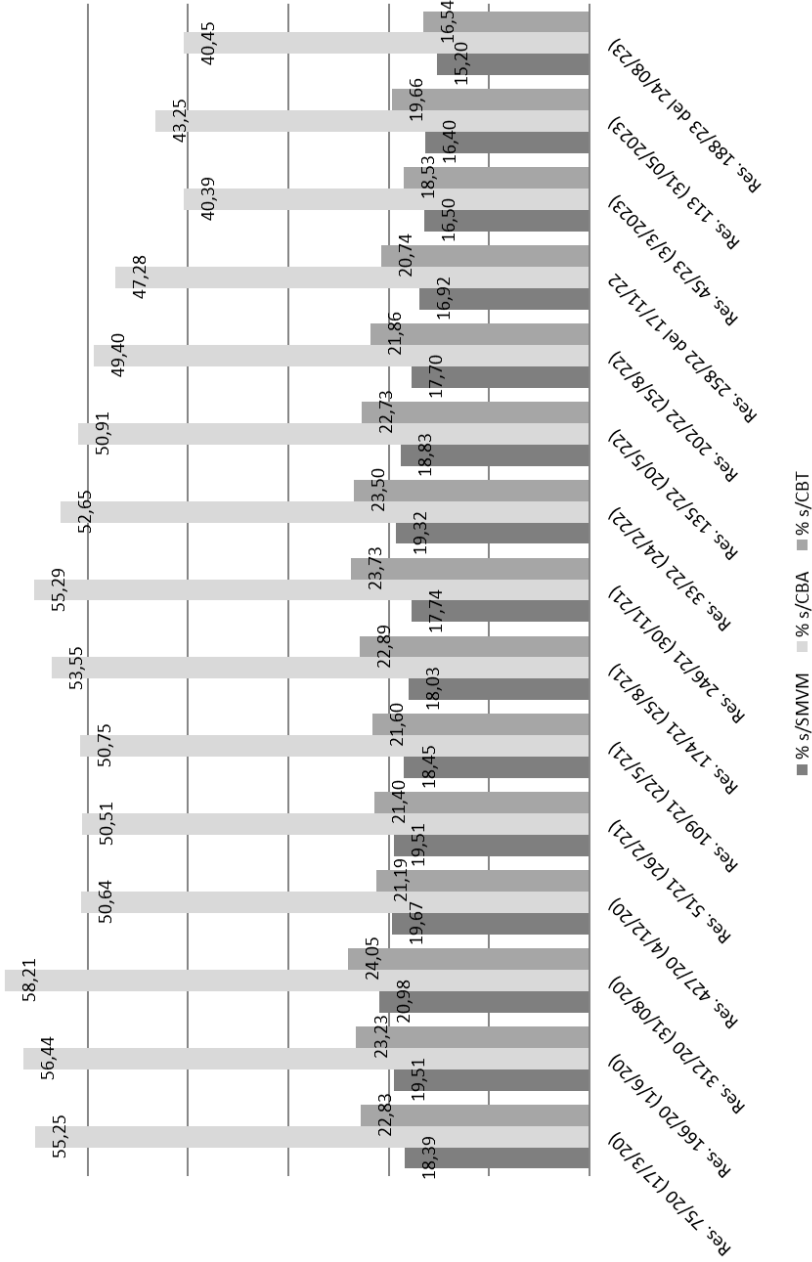
Ahora bien, a pesar de su masividad, un dato que no puede ser soslayado es la limitada cobertura de la AUH respecto del universo de trabajadores precarios. Así, según datos del ReNaTEP, en abril de 2022, el porcentaje de perceptores de la AUH entre los trabajadores y trabajadoras inscriptas en el Registro era del 22,3%. Aunque la explicación acerca del escaso alcance de la AUH amerite una indagación específica que excede los límites de este trabajo, es importante señalar que la merma no se debería a la ausencia de hijos por parte de la población inscripta en el Registro. Ello

así ya que, según información de la Encuesta Permanente de Hogares, el promedio de hijos de los trabajadores informales es solo ligeramente inferior al promedio general trabajadores (1.66 contra 1.72). En este sentido, resulta más probable que la razón de la escasa cobertura obedezca a que dichos trabajadores y trabajadoras cuentan con algún miembro del hogar que percibe algún beneficio contributivo de la seguridad social como, por ejemplo, la asignación familiar, lo que impide el acceso a la AUH (INDEC, 2023b).

También la capacidad de cobertura de la AUH respecto de las necesidades de la población perceptora se vio fuertemente reducida, tal como se observa en el gráfico que sigue. Así, la AUH pasó de representar el 18,39 del SMVM en marzo de 2020 al 15% en agosto de 2023. Asimismo, en términos de ingresos, su cuantía descendió del 55,25 de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) del Adulto Equivalente al 40,45%. Medida respecto de la Canasta Básica Total (CBT), descendió del 22,83 al 16,54%. Finalmente, visto en perspectiva, el deterioro es aún mayor. Históricamente, la AUH representaba el 12% del SMVM, el 119% de la CBA y el 53% de la CBT (hasta el 67%).

41 Ello también se debe al aumento de la cantidad de Pensiones No Contributivas otorgadas a lo largo del período de gobierno de Alberto Fernández. En este sentido, la política seguida implicó una reversión de la tendencia a la reducción de estas prestaciones que había caracterizado la gestión de Cambiemos (Mallard y Fernández, 2022; Logiudice, 2020b y 2021a). Así, durante el gobierno de Fernández, las PNC aumentaron el 10,4%. También evolucionaron positivamente los beneficios contributivos (Asignaciones Familiares) probablemente debido a las menores tasas de desempleo del período, registrando un aumento del de poco más del 2% desde diciembre de 2019. Por último, también se incrementaron los beneficios asociados a las jubilaciones y pensiones, mostrando la importancia de la moratoria previsional, cuyos perceptores alcanzaron a representar al 61% del universo de jubilados (0,96% respecto a diciembre de 2019) (MTSS, 2023).

Gráfico 3
Evolución de la capacidad de cobertura de la AUH (2020-2023)

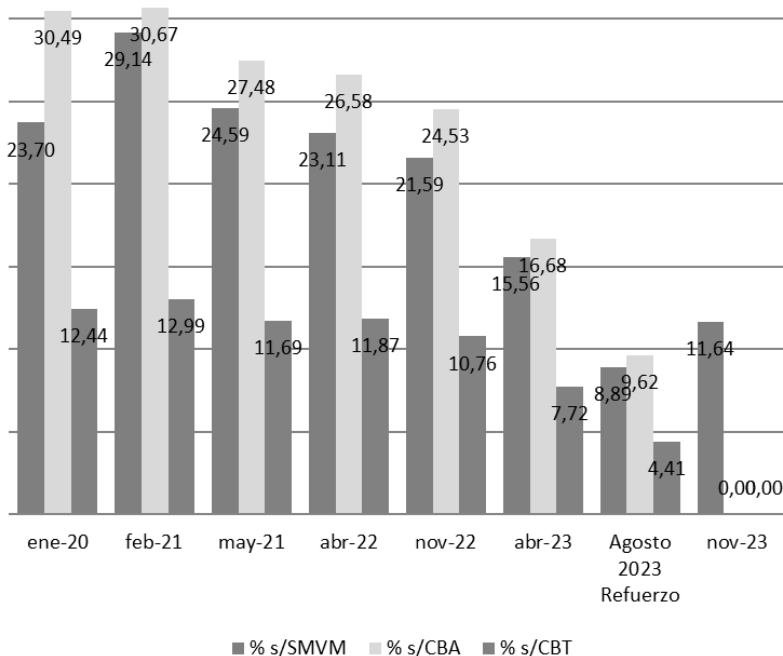


Fuente: Elaboración propia sobre la base del valor del SMVM y las Canastas Básica Total y Alimentaria elaboradas por INDEC.

En suma, la decisión de privilegiar otras herramientas de intervención en lugar de la AUH, aunado al deterioro de los montos transferidos, hizo que esta medida, que había dominado el centro de la escena de la política social desde su creación en 2009, perdiera relevancia en el complejo de la protección social y, por ende, protagonismo político.

Los montos correspondientes a la Tarjeta Alimentar también se depreciaron. Así, la misma pasó de representar el 23,7% del SMVM en enero de 2020 al 11% en noviembre de 2023, del 30% de la CBA al 9,6 % y del 12,44 de la CBT al 4,41 en agosto de 2023.

Gráfico 4
Evolución de la Cobertura de la Tarjeta Alimentar (2020-2023)



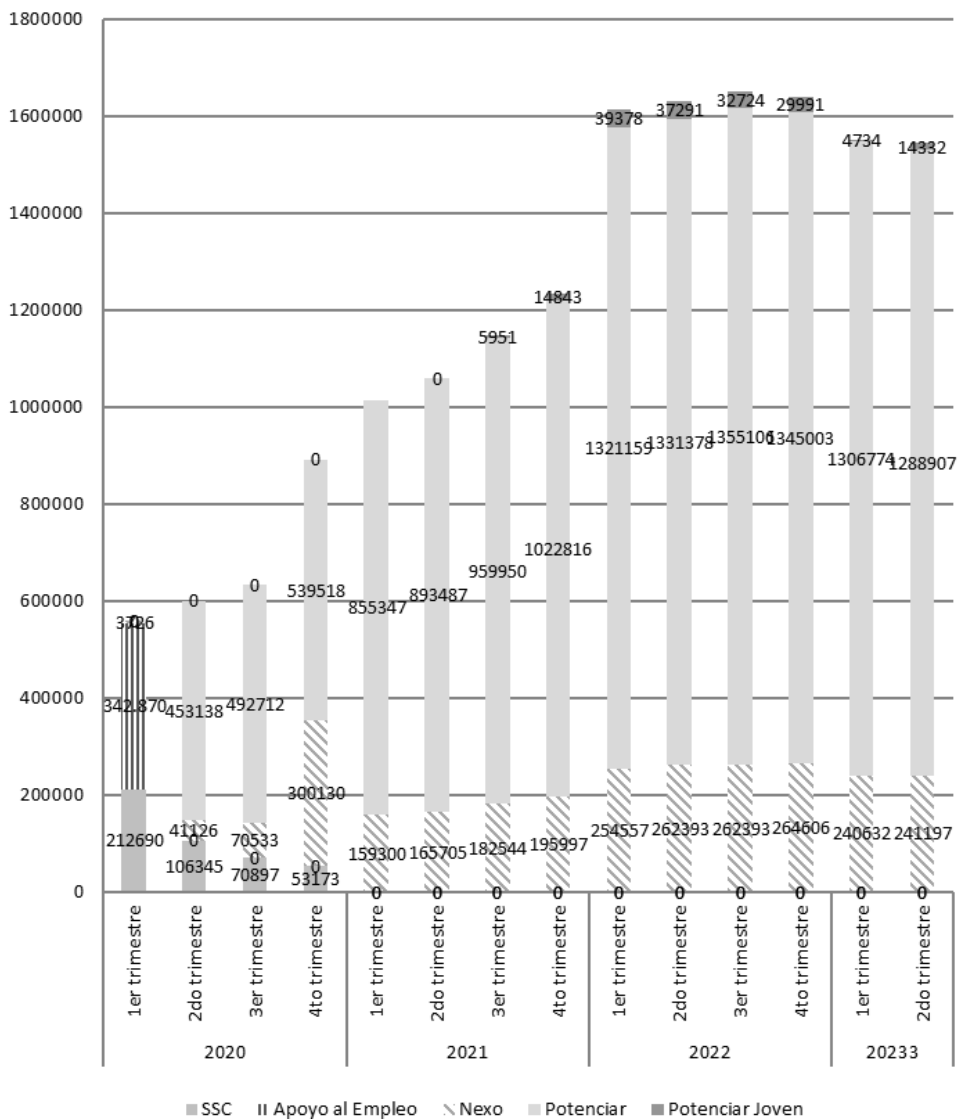
Fuente: Elaboración propia sobre la base del valor del SMVM y las Canastas Básica Total y Alimentaria elaboradas por INDEC.

El crecimiento Plan Potenciar Trabajo y la protección de los trabajadores de informales y precarios

Como ya se dijo y tal como se observa en el gráfico que sigue, este Plan experimentó un crecimiento exponencial. Los mayores saltos

en el número de perceptores se ubican en el segundo trimestre de 2020 y en el primer trimestre de 2022, es decir, al momento de desarticulación de la primera versión del IFE y cuando se volvió visible la mayor precarización del mercado de trabajo, respectivamente.

Gráfico 5
Evolución del número de perceptores SSC y Potenciar Trabajo (2020-2023)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Estadísticas de la Seguridad Social, elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2019 a 2023).

De esta forma, la evolución del Programa siguió el ritmo de la situación social y de la necesidad del gobierno de administrar el descontento social. Ello pone en evidencia, una vez más, la complementariedad existente entre las transferencias monetarias condicionadas y los programas de empleo subsidiado (Logiudice, 2020a) o, más bien la relativa dependencia de las segundas respecto de los primeros, para llevar adelante el manejo de la conflictividad social.

Sin embargo, aunque el Programa Potenciar Trabajo permitió sobrellevar las relaciones con las organizaciones sociales -muchas de ellas, integrantes de la colación de gobiernos- así como administrar las relaciones con los diferentes estamentos del sistema político (como los gobiernos provinciales y municipales) el crecimiento de “los planes” motivó un rechazo social creciente, tanto por parte de las capas medias como de un sector de los propios estratos populares, parte de los cuales se hallaban excluidos del Programa, en razón de su forma de ingreso discrecional. Esta situación llevó al gobierno a emprender una política de revisión permanente del Programa, que se plasmó en constantes cambios normativos.

Este escrutinio permanente del Programa se dio en dos sentidos. Por un lado, el gobierno multiplicó los mecanismos y las instancias de control, tanto de las organizaciones como de los propios trabajadores participantes⁴²,

que tuvieron por objeto reforzar las actividades de contraprestación de los perceptores así como verificar efectiva asignación del subsidio a población “necesitada” (Logiudice, 2023). Se trató de una estrategia de “vigilancia meritocrática”, que apuntaba a comunicar una gestión más transparente del Programa, para contrarrestar la fuerte deslegitimación política por la que atravesaba el gobierno, las instituciones de la asistencia social y el estado en general. Ella concluyó con la orden del gobierno de no incorporar nuevos perceptores al Programa, en noviembre de 2022⁴³. Por otro lado, la gestión recuperó el histórico discurso del kirchnerismo acerca de la necesidad de limitar los alcances de la asistencia social como herramienta para favorecer la creación de “empleo genuino”⁴⁴. Para ello, el gobierno buscó promover la creación de puestos de trabajo en el sector privado mediante la reducción de los aportes patronales de aquellas empresas que contratasen “beneficiarios” de los planes de empleo, especialmente, aquellos del Potenciar Trabajo. Con este objetivo, el Programa incorporó un componente, llamado “Potenciar Empleo”, según el cual la transferencia monetaria del SSC se convertía en un “incentivo para la Inclusión laboral”. Como resultado, el SSC -creado a instancias de las organizaciones de la economía popular- terminó de desvincularse, para su percepción, de la actividad

42 Los mecanismos y procedimientos de control que se dispusieron fueron: la actualización obligatoria de los datos de los titulares del Programa (en abril de 2021), la modificación de estructuras, en especial, mediante la creación de la Unidad Ejecutora Especial de gestión y seguimiento (noviembre 2021) y la Unidad de Certificación (diciembre de 2021), la reformulación de los lineamientos establecidos para el Programa (diciembre de 2021) y la realización de “auditorías” de los planes, a cargo de diferentes universidades nacionales (2022).

43 Dto. 728/22.

44 Desde la primer presidencia, el argumento que sostenía el kirchnerismo señalaba que los alcances de la política de transferencias monetarias debían ser acotados para, de ese modo, favorecer la creación de empleo (Arcidiácono, 2012; Logiudice, 2022). En este orden, el gobierno planteaba que “la mejor política social es la política económica”. Esta postura había contribuido a demorar la propia implementación de la AUH y a sostener la estrategia de activación.

laboral desarrollada en el marco de la denominada economía popular para convertirse en la remuneración de cualquier tipo de contraprestación laboral. Esta estrategia se reforzó con la llegada de Sergio Massa al Ministerio de Economía⁴⁵, de modo que en agosto de 2022 se creó el Programa “Puente al Empleo” que, en este caso, bonificaba en forma total los aportes patronales que debían efectuar las empresas que contratasen perceptores del Plan. Finalmente, sobre la base de la creencia persistente respecto de la necesidad de achicar la asistencia para crear “empleo genuino”, el gobierno decidió, en plena campaña electoral, el traspaso del Programa Potenciar al ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.⁴⁶

Al igual que con la AUH, también en este caso es importante notar la escasa cobertura que alcanzó este Programa al interior de universo creciente de trabajadores precarios e informales, que nutren la economía popular. Según datos oficiales, en noviembre de 2022 el ReNaTEP tenía 3.457.669 inscripciones, de las cuales solo 978.355 recibían el programa Potenciar Trabajo, es decir, el 28,29% (ReNaTEP, 2022b: 4). Un análisis pormenorizado de los datos de dicho Registro mostraba una cobertura muy superior entre los trabajadores inscriptos que llevaban a cabo actividades ligadas a la prestación de servicios comunitarios, entre los que alcanzaba al 61,2% de los

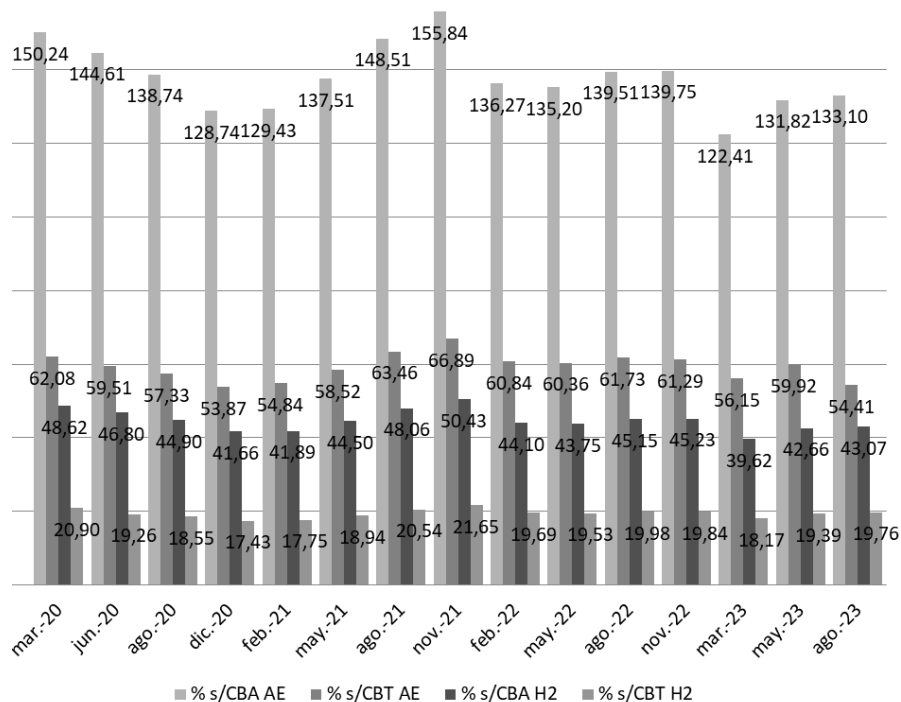
perceptores (ReNaTEP, 2021b: 11). Por el contrario, entre los trabajadores y trabajadoras dedicados a los servicios personales -que constituían la mayoría de los inscriptos (35%) y que generalmente desarrollan su actividad en forma individual- solo el 8,1% percibía el Plan Potenciar Trabajo (ReNaTEP, 2022a: 15). Ello denota, además, el peso diferencial que adquieren las organizaciones sociales y las distintas mediaciones del sistema político (como los partidos y las instancias subnacionales de gobierno) en la asignación de los beneficiarios de los programas y, en términos generales, la gestión de la asistencia social.

Respecto de las canastas básicas, durante el gobierno de Fernández pasó de cubrir el 48,62 de la CBA de un Hogar Tipo 2 a cubrir el 43,07 y el 20,9 de la CBT al 19,76. A su vez, la evolución de las transferencias otorgadas por el Potenciar Trabajo (que representa el 50% del SMVM), permite observar la depreciación histórica experimentada por los montos transferidos por este tipo de intervenciones, dado que su principal antecedente -el PRIST-AT- alcanzaba a cubrir el 85% del SMVM. Una vez más, en términos de canastas, inicialmente representaba una cobertura del 817% respecto de la CBA del adulto equivalente y del 361% de la CBT. Por el contrario, en noviembre de 2023, el monto equivalía al 93,92% de la CBA y al 44,51% de la CBT.

45 Sergio Massa, dirigente peronista fundador del Partido Renovador, se desempeñaba como presidente de la Cámara de Diputados. Asumió como Ministro de Economía en julio de 2022 y fue candidato presidencial por Unión por la Patria. Perdió las elecciones a manos del actual presidente Javier Milei.

46 Decreto 565/23.

Gráfico 6
Evolución de la capacidad de cobertura del Potenciar Trabajo. (2020-2023)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del valor del SMVM y las Canastas Básica Total y Alimentaria elaboradas por INDEC.

Como ya se indicó, la inclusión de las organizaciones de la economía popular en el entramado de actores que participaron del gobierno del Frente de Todos, permitió poner en marcha un conjunto de iniciativas tendientes a registración y formalización de los trabajadores informales, con miras a favorecer el desarrollo de su actividad⁴⁷ pero también el ac-

ceso a determinadas prestaciones sociales. Así, a instancias del Movimiento Evita, la CCC y Barrios de Pie, el gobierno también elaboró una propuesta de Monotributo Productivo, girada al Parlamento en abril de 2022. A di-

47 Entre estas medidas, además de la puesta en marcha del ReNaTER, se contaba la simplificación del procedimiento para la constitución de cooperativas que llevó adelante el INAES (Resolución N° 1000/21). Este cambio nor-

mativo apuntó a facilitar la formación de unidades asociativas que tuvieran menor número de integrantes. Como resultado se produjo un aumento exponencial del número de cooperativas creadas anualmente que pasó de las 869 en 2019 a 2.253 en 2021 y 5.142, en 2022 (Ministerio de Economía, 2019, 2020, 2021, 2022).

ferencia del Monotributo Social ya existente, el proyecto establecía cambios en materia previsional y de cobertura de salud de la población beneficiaria. Ante la falta de aprobación en sede legislativa, la iniciativa se implementó por Decreto recién en el mes de septiembre de 2023, es decir, sobre el fin de la gestión de gobierno⁴⁸. Para los trabajadores inscriptos en el ReNATEP se preveía un beneficio especial según el cual el estado se haría cargo de abonar la diferencia existente entre el aporte jubilatorio efectuado por el trabajador y lo que fija la Ley.⁴⁹

A modo de conclusión

El recorrido efectuado por los diferentes programas e intervenciones permite observar que,

48 Dto. 444/23.

49 La desprotección que padecen estos trabajadores se extiende más allá de su vida activa. Como otros estudios han puesto de manifiesto, la cantidad de trabajadores de la economía popular que siguen trabajando aun estando jubilados es superior a la del resto de los trabajadores (Martínez, Cappa y Blasco, 2022). Esta situación es atribuible a los magros montos de los ingresos que reciben en concepto de haberes jubilatorios. Asimismo, conforme la misma investigación, solo el 48% de los trabajadores de la economía cuenta con de salud, mientras que en el caso de los trabajadores que no pertenecen a la economía popular esta cifra asciende al del 80%. En este sentido, el 11% de los trabajadores de la economía popular en actividad cobran jubilación por oposición al 3% del resto de los trabajadores (Martínez, Cappa y Blasco 2022: 25). La jubilación que perciben representa una parte superior de sus ingresos (43% versus 38% del los trabajadores que no pertenecen a la economía popular) y el ingreso promedio que reciben es menor a aquel del resto de los trabajadores (Martínez, Cappa y Blasco, 2022: 26).

desde el inicio y para poder recuperar el poder adquisitivo perdido durante el macrismo, la gestión del Frente de Todos apostó por una asistencia amplia pero de carácter más convencional -articulada sobre la base de contra-prestación laboral y los planes alimentarios-. La misma fue combinada con la implementación de iniciativas tendientes a favorecer la registración de los trabajadores informales identificados con la economía popular. Frente a la pandemia, primero, y a la crisis económica, social y política, después, el gobierno decidió masificar todavía más los programas de transferencias (alimentarios y de empleo subsidiado), como modo de contener la caída de ingresos y la conflictividad social.

La decisión del gobierno de multiplicar el número de subsidios al empleo o alimentarios, en lugar de fortalecer las herramientas estatales con mayor grado de institucionalización -como la AUH- permitía ampliar transitoriamente la asistencia sin alterar significativamente los arreglos institucionales ni comprometer en forma definitiva un volumen mayor de recursos públicos. En este sentido vale recordar que la Tarjeta Alimentar, aunque destinada para todos el universo de niños, niñas y adolescentes perceptores de la AUH de hasta 6 años, primero y 14, después, fue concebida como una prestación transitoria, susceptible de ser discontinuada en su implementación y cuya actualización monetaria dependía de la voluntad del Poder Ejecutivo. En la misma línea de intervención se inscribió la política de otorgamiento de bonos que llevó adelante el gobierno.

Esta orientación del gobierno del Frente de Todos se debe, en parte, a las restricciones presupuestarias que impuso la crisis económica, pero también a las características ideológico-políticas del espacio político en el gobierno. Aunque la ampliación del número de perceptores del Programa Potenciar constituyó en buena medida una decisión pragmática, derivada de la necesidad de contener la con-

flictividad social en un contexto de creciente deslegitimación política, expresó la particular cosmovisión “trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2012) que orientó a los gobiernos peronistas desde la crisis de 2001/2002 en adelante, según la cual las transferencias monetarias debían estar sujetas a contraprestación laboral. En otras palabras, esta concepción implicaba el rechazo a cualquier iniciativa de universalización de la protección que se acercara a las propuestas de renta básica o ingreso ciudadano, tal como se puso de manifiesto en los debates que tuvieron lugar en el contexto de la pandemia. Este pensamiento, que contribuyó a la temprana desarticulación del IFE, también guió los recurrentes intentos que el gobierno llevó a cabo para restringir los alcances de los subsidios y reorientar el programa hacia el empleo privado, aun cuando al mismo tiempo, y en forma contradictoria, continuó ampliando el número de “planes”, para la administración de la conflictividad social.

Así, la asistencia los trabajadores no asalariados de bajos ingresos se extendió cuantitativamente al calor de la crisis y de la mano de las organizaciones de trabajadores de la economía popular que integraron la coalición de gobierno. También fueron relevantes las políticas de registración y formalización de la actividad económica de algunos trabajadores, que se llevaron adelante desde las áreas de gobierno a cargo de los funcionarios identificados con la economía popular. Sin embargo, los programas de transferencia de ingreso no alcanzaron a brindar cobertura masiva a los trabajadores informales no organizados. Más aún, el carácter convencional de la asistencia conllevó también la desnaturalización del Salario Social Complementario, cuya particularidad reside en haber sido una propuesta de las organizaciones de la economía popular que fueron parte integrante de la coalición de gobierno. El SSC devino así una transferencia monetaria más, las veces convertida en objeto de negociación con las organizaciones sociales y en

instrumento de afianzamiento de la estructura político-territorial de la coalición del gobierno en sus diferentes niveles, o bien utilizada para el fomento del empleo privado, pero siempre desvinculada en su funcionamiento de los restantes dispositivos que habían acompañado su creación (como el ReNaTEP). Asimismo y si bien en el corto plazo el Programa (devenido “Potenciar Trabajo”) puede haber resultado relativamente eficaz para controlar el manejo de la conflictividad social, en el mediano y largo plazo el mismo tendió a deslegitimar las demandas de los trabajadores de la economía popular ante los sectores medios y altos de la población, en un contexto de fortalecimiento de las expresiones políticas conservadoras.

Asimismo, a diferencia de lo que ocurrió durante los gobiernos peronistas que siguieron a la crisis de 2001/2002, en especial, los de Cristina Kirchner, la asistencia social, si bien se masificó todavía más, fue perdiendo su carácter asegurado. Ello se debe no solo a la forma discrecional que caracterizó la asignación de los planes de empleo -sobre los cuales tendió a poner el tanto foco la oposición política como parte de la opinión pública- sino también al propio diseño de los nuevos programas que se implementaron, como la Tarjeta Alimentar⁵⁰. Finalmente, la merma del carácter asegurado se evidencia en el deterioro de la cuantía de las transferencias, particularmente de la AUH pero también de los planes de empleo. Como corolario de su depreciación, de la implementación de iniciativas más convencionales, y de su escasa representación respecto del universo de la economía popular, la AUH terminó por perder centralidad al interior del complejo de la política social.

50 Esta pérdida del carácter asegurador se observa también en el devenir del Plan Progresar, que siguió funcionando según algunos de los lineamientos que le había impreso el gobierno de Cambiemos.

Lo expuesto hasta aquí nos permite concluir que la mera participación de las instituciones de la seguridad social en la implementación de la AUH así como la cobertura de carácter universal de su población objetivo, aunque implicaron cambios de gran envergadura del sistema de protección social a partir de 2009 y permitieron la continuidad de la política bajo diferentes gestiones de gobierno, resultaron insuficientes para garantizar la satisfacción de las necesidades de los sectores populares y, por ende, su acceso a los derechos sociales a lo largo del período analizado⁵¹. En este sentido, resulta necesario resaltar la importancia del monto de las transferencias, tanto como de las incompatibilidades para su percepción, a la hora de analizar el desempeño de la política social. Asimismo, en un contexto de profundización de la fractura del mercado de trabajo y caída de los ingresos, resulta conveniente, no solo aumentar la cuantía de los subsidios, sino también poner en cuestión la centralidad atribuida a la generación de empleo privado como solución a la problemática laboral que aqueja a los trabajadores informales.

Referencias bibliográficas

- Aenlle, B. (2023). *Presencias apagadas del Estado: políticas sociales en Argentina post 2019*. Moreno: mimeo.
- Álvarez, M.; Fernández, A. y Pereyra, F. (2012). *El mercado de Trabajo en la post-convertibilidad (2002-2010). Avances y desafíos pendientes*. En M. Luzzi (Coord.). *Problemas socioeconómicos de la Argentina Contemporánea, 1976-2010* (pp. 175-208). Los Polvorines: UNGS.
- Arango, Chena P. y Roig, A. (2017). Trabajos, ingresos y consumos en la economía popular. *Revista Cartografías del Sur*. Núm. 6: 1-17.
- Arceo, N.; González, M.; Mendizábal, N. y Basualdo, E. (2010). *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempo de crisis mundial*. Buenos Aires: Atuel.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Arcidiácono, P., Carmona Barrenechea, V. y Straschnoy, M. (2011). La Asignación Universal por Hijo para la protección social: rupturas y continuidades, ¿hacia un esquema universal? *Revista Margen*. Núm. 61:1-16.
- Arroyo, D. [Página 12 y la Red Interuniversitaria de Posgrados en Política Social] (8 de Julio de 2020) *Ingreso Ciudadano Universal*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RqeHyKeNo38>.
- Bascuas, M.; Felder, R.; Logiudice, A. y Patroni, V. (2021). Rethinking Working-class Politics: Organising Informal Workers in Argentina. *Global Labour Journal*. 21 (3). Disponible en: <https://mulpress.mcmaster.ca/globallabour/article/view/4473>.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., Castells, M. J. y Barrera, M. (2019). *Informe de Coyuntura N^a 32*. Disponible en: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=148>.
- Bertranou, F. (Coord.). (2010). *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares*. Buenos Aires: OIT.
- Bertranou, F. y Maurizio, R. (2012). *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina: características y cobertura de un “sistema” con tres componentes (Research Brief N^o 30)*. Brasilia: Centre for Inclusive Growth.
- Boffi, S. (2013). *Políticas de transferencias de ingresos. Su impacto en el mercado de trabajo. Experiencias en Latinoamérica y los casos de la Asignación Un versal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional en Argentina (Avances de Investigación N^o 16)*. Buenos Aires: CITRADIS.

- Centro de Información Judicial (2020). *La Corte Suprema resolvió que las mujeres privadas de su libertad tienen derecho a percibir asignaciones por hijo y por embarazo*. Disponible en: <https://www.cij.gov.ar/nota-36655-La-Corte-Suprema-resolvi--que-las-mujeres-privadas-de-su-libertad-tienen-derecho-a-percibir-asignaciones-familiares-por-hijo-y-por-embarazo.html#:~:text=La%20Corte%20Suprema%20resolvió%20que,por%20hijo%20y%20por%20embarazo>.
- Danani, C. y Hintze, S. (2010). Reformas y contrarreformas de la protección social: la Seguridad Social en la Argentina en la primera década del siglo. *Revista Reflexión Política*. Núm. 12 (24): 18-29.
- Donza, E. (2021). *Heterogeneidad de la estructura ocupacional y calidad del empleo*. En A. Salvia, S. Poy y J. Pla. *La sociedad argentina en la pospandemia* (pp. 56-91). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Felder, R.; Patroni, V., Logiudice, A. y Bascuas, M. (2024). Economía popular y políticas estatales en M. Mazzeo y Stratta, Fernando: *Perspectivas crítica y miradas desde Nuestra América*. Remedios de Escalada: Editorial el Colectivo (en prensa).
- Fernández Álvarez, M. I. (2018). Building from heterogeneity: the decomposition and recomposition of the working class viewed from the “popular economy” in Argentina. *Dialectical Anthropology*. Núm. 44, 1 (6): 57-68.
- Ferri Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja - Programa de Ingreso social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? *Informe Núm. 1, Observatorio sobre Políticas Públicas y reforma Estructural*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gasparini, L. y Cruces, G. (2010). *Las Asignaciones Universales por Hijo. Impacto, discusión y alternativa*. La Plata: CEDLAS.
- Grabois, J. y Pérsico, E. (2015). *Trabajo y organización en la economía popular*. Buenos Aires: CETP.
- Groisman, F. (2011). *Cambios en la informalidad en el mercado de trabajo argentino (Serie Avances de Investigación N° 2)*. Buenos Aires: CITRADIS.
- Hintze, S. y Costa, M. (2011). *La reforma de las Asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección*. En C. Danani y S. Hintze (Comps.). *Protecciones y desprotecciones del trabajo. La seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153-183). Los Polvorines: UNGS.
- Gestión sindical* (2023). Milei mantiene el Potenciar Trabajo, pero congela el haber y las inscripciones (13 de diciembre de 2023). *Gestión sindical*. Disponible en: <https://gestionsindical.com/luis-caputo-mantiene-potenciar-trabajo-actualizacion/>
- Infobae (2020). Fin del IFE: el Gobierno confirmó que los beneficiarios de planes sociales recibirán un bono en diciembre. *Infobae* (23 de noviembre de 2020). Disponible en: <https://www.infobae.com/economia/2020/11/23/fin-del-ife-que-dijo-el-ministro-de-desarrollo-sobre-un-bono-para-beneficiarios-de-planes-sociales-en-diciembre/>
- Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (Coords.). *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Buenos Aires: Biblos.
- Logiudice, A. (2019). La Asignación Universal por Hijo: alcances y límites de la protección social argentina actual. En A. Cimadamore, C. Midaglia y A. Barrantes (Orgs.). *Estados de Bienestar, derechos e ingresos básicos en América Latina* (pp. 166-186). México: Editorial Siglo XXI.
- Logiudice, A. (2020a). Tensiones y articulaciones entre los programas asistenciales de empleo y las políticas de transferencias monetarias condicionadas de empleo durante la última década

- da (2009-2019). *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*. Núm. 6. Disponible en: <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/issue/view/40>
- Logiudice, A. (2020b). El gobierno de Cambiemos y el “reperfilamiento” de la asistencia Social en el período 2016-2019. *Revista Plaza Pública*. Año 13, Núm. 23: 110-133. Disponible en: <https://ojs2.fch.unicen.edu.ar/ojs-3.1.0/index.php/plaza-publica/article/view/852/769>
- Logiudice, A. (2021a). El legado socioasistencial del gobierno de Cambiemos (2016-2019). En J. Tirreni y Ma. C. Ruiz del Ferrier (Comps.). *La protección social en América Latina: El Estado, Políticas Públicas entre la inequidad y la crisis social* (pp. 139-160). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Logiudice, A. (2021b) La política socioasistencial argentina en el gobierno de Cambiemos y la participación de los organismos de asistencia al desarrollo. *V Jornadas Internacionales de Estudios de América Latina y el Caribe*, organizadas por el IEALC, Buenos Aires 27 a 29 de octubre.
- Logiudice, A. (2022). *Metamorfosis de la asistencia argentina. Continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la Posconvertibilidad (2002-2012)*. Buenos Aires: IEALC/Editorial El Colectivo.
- Logiudice, A. (2023). Políticas públicas para la economía popular en Argentina: tensiones, avances y perspectivas. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*. Núm. 18: 2796-2851. Disponible en: <https://www.rer.fahce.unlp.edu.ar/article/view/rrmt18e038/18219>
- Lo Vuolo, R. (2010a). *El Programa ‘Argentina Trabaja’ y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. Documento de Trabajo Núm. 75*. Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo, R. (2010b). *Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en américa latina. Un análisis en base al ‘Programa Bolsa Familia’ y a la ‘Asignación Universal por Hijo para la Protección Social’ de Argentina. Documento de Trabajo N° 76*. Buenos Aires: CIEPP.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2022). La política asistencial de la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales. *Revista Temas y Debates*. Año 26: 39-57.
- Martínez, C., Cappa, A. y Blasco, F. (2022). *La cobertura de la seguridad social en la economía popular en la Argentina*. Buenos Aires: OCEPP - Friederich Ebert Stiftung.
- Oszlak, O. y O’Donnell, G. (1982). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-578). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pautassi, L.; Arciadícono, P. y Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos (Serie Políticas Sociales 184)*. Santiago de Chile: Cepal-UNICEF.
- Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012-2021). *Revista Argumentos. Estudios críticos de la sociedad*. Núm. 98: 157-189.
- ReNaTEP (2021b). *Hacia el reconocimiento de las trabajadoras y los trabajadores de la economía popular. Primer Informe de Implementación*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- ReNaTEP (2021b). *Informe especial N°1. Servicios sociocomunitarios. Informe Octubre*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- ReNaTEP (2022a). *Informe Especial N°3. Servicios personales y otros oficios. Informe julio*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- ReNaTEP (2022b). *ReNaTEP y Potenciar Trabajo: Principales características de la economía popular registrada. Informe octubre*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.
- Roca, E. (2011). *Asignación Universal por Hijo (AUH). Extensión de las Asignaciones Fa-*

- miliares. *Revista Debate Público. Reflexión de Trabajo Social*. Vol. 1 (1): 29-43.
- Sautu, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Ediciones Lumière.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires: CLACSO.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En L. Andrenacci. *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 17-79). Los Polvorines: Editorial Prometeo - UNGS.
- Torres Cabrero, D. (10 de septiembre de 2021). Pablo Chena, Director de Economía Social: 'de la pobreza no se sale con planes sociales'. *El DiarioAR*. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/economia/pablo-chena-director-economia-social-pobreza-no-sale-planes-sociales_1_8288483.html.
- Vélez, J. y Tomatis, G. (2022). La economía popular como concepto en disputa y como herramienta de reivindicación. *Conciencia. Revista Digital de Trabajo Social*. Vol. 5 (10): 62-78.
- INDEC. *Encuesta Permanente de Hogares*, Primer trimestre 2023.
- Ministerio de Economía de la Nación *Informes de seguimiento físico-financiero de evaluación presupuestaria*. Años 2019 a 2023. Oficina Nacional de Presupuesto. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/onp/evaluacion/2023#seguimiento>.
- Ministerio de Economía: *Cuentas de Inversión*. Años 2015 a 2018. Contaduría General de la Nación, Secretaría de Hacienda. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2021). *Informe N°1. Alcance de la seguridad social. Personas aportantes y beneficiarias. Tema especial: Ingreso Familiar de Emergencia*.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Boletín Estadístico de la Seguridad Social. Años 2019 a 2023. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadsocial/bess>

Referencias documentales

- Decretos N° 297/20, 310/2020, 332/2020, 728/22, 656/23.
- Resoluciones APN-MDS N°8/2020, 121/2020, 163/20, 642/20, 1549/21.
- Resolución 1000/21-APN-DI-INAES.
- INDEC. *Canasta básica alimentaria y canasta básica total, resultados mensuales expresados en pesos por adulto equivalente y variaciones porcentuales, abril de 2016 a diciembre de 2023*. Disponible en: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-4-43-149>.
- INDEC: *Incidencia de la indigencia y la Pobreza*, Años 2016 a 2023.
- INDEC: *Mercado de Trabajo. Tasas e Indicadores*. Años 2016 a 2023.