

El estado “cajero”. Tres décadas de transferencias de ingresos en la Argentina

Pilar Arcidiácono*

Gustavo Gamallo**

RESUMEN: En Argentina, las políticas de transferencias de ingresos se convirtieron en una línea relevante de reforma social. El propósito del artículo es analizar este campo con foco en las intervenciones destinadas hacia dos grupos de población: por un lado, aquellas consideradas “activas” (término propio de la seguridad social), en edades centrales (propio de la demografía) o “en edad de trabajar” (designación extendida popularmente); y, por el otro, aquellas destinadas a la infancia y a la adolescencia. El artículo se inscribe en el campo de investigación de la sociología política sobre las políticas sociales en Argentina. Como horizonte temporal abarca desde finales de la primera presidencia de Carlos Menem (1995), cuando se inician estas intervenciones de manera sistemática, y hasta los primeros veinte meses de la administración del presidente Javier Milei (2025) donde se llevaron adelante transformaciones sustantivas.

Palabras claves: *transferencias de ingresos, Argentina, bienestar, trabajo, infancias.*

ABSTRACT: In Argentina, income transfer policies have become an important area of social reform. The purpose of this article is to analyse this field, focusing on interventions aimed at two population groups: on the one hand, those considered “active” (a term used in social security), of middle age (in demographic terms) or “of working age” (a popular designation); and, on the other hand, those aimed at children and adolescents. The article falls within the field of political sociology research on social policies in Argentina. It covers the period from the end of Carlos Menem’s first presidency (1995), when these interventions began in a systematic manner, to the first twenty months of President Javier Milei’s administration (2025), when substantive transformations were carried out.

Keywords: *income transfers, Argentina, welfare, work, childhood.*

1. Introducción

Desde mediados del siglo veinte, los principales arreglos institucionales del bienestar se consolidaron bajo el principio contributivo del seguro social asociado al empleo asalariado formal. La expansión finisecular del desempleo y de la precarización laboral y los riesgos sociales emergentes desacoplaron tales arreglos. En Argentina, las políticas de transferencias de ingresos se convirtieron en una línea relevante de reforma social en ese escenario: consolidó una suerte de estado “cajero”.¹ La expansión de esas intervenciones para la población no integrada formalmente al mercado laboral, desplegada en un período extenso y atravesada por acontecimientos críticos, generó efervescencia en el debate público y expuso los límites del empleo formal como fuente única de sostén monetario de los hogares, a la vez que reveló el legado persistente (Pierson, 2000) de la “matriz trabajista”.

El propósito del artículo es analizar las transferencias de ingresos destinadas hacia dos grupos de población: por un lado, aquellas consideradas “activas” (término propio de la seguridad social), en edades centrales (propio de la demografía) o “en edad de trabajar” (designación extendida popularmente); y, por el otro, aquellas destinadas a la infancia y a la adolescencia.²

La investigación, de carácter macrosocial, se apoyó en un diseño “narrativo histórico” y desarrolló un “análisis institucional” (Giddens, 2003).³ El horizonte temporal abarca desde finales de la primera presidencia de Carlos Menem (1995), cuando se inician estas intervenciones de manera sistemática, y hasta los primeros veinte meses de la administración del presidente Javier Milei (2025). Se propone una periodización diacrónica del proceso en base a la orientación sustantiva de las intervenciones analizadas, que rompe con el esquema temporal de los períodos de gobierno. La evidencia recolectada se apoyó en fuentes documentales (normativa legal), fuentes estadísticas (registros administrativos y encuestas de hogares) y estudios previos.

Los criterios analizadores de las intervenciones fueron: i) los principios de justicia que actúan como criterios explícitos o implícitos de selección de la población objetivo, ya sean de carácter individual o en relación con la unidad de convivencia; ii) la generosidad de las cuantías monetarias, en términos de suficiencia o de capacidad de desmercantilización, en relación con diferentes criterios o parámetros normativos como el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) y otros;⁴ iii) las exigencias o “corresponsabilidades” de las personas

1. Oscar Oszlak (2003) utiliza la expresión “estado cajero” para referir a la capacidad estatal del nivel nacional de recaudar impuestos y transferir fondos tanto a personas y familias como a empresas, y a otras organizaciones y jurisdicciones estatales, a la par que relegaba a las provincias funciones de provisión directa de servicios sociales (como salud y educación).

2. En este artículo no se analizan las transferencias correspondientes a la población mayor, cuantitativamente más relevantes desde el punto de vista presupuestario.

3. El análisis institucional “pone en suspenso las destrezas y la conciencia de los actores para considerar las instituciones como reglas y recursos reproducidos inveteradamente” (Giddens [1984] 2003:393). Se diferencia del análisis de la “conducta estratégica”: “un análisis social que pone en suspenso instituciones socialmente reproducidas y que atiende el modo en que los actores hacen registro reflexivo de su obrar, al modo que aplican reglas y recursos en la constitución de una interacción” (ídem).

4. El SMVM es “la menor remuneración que debe percibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria,

beneficiarias, ya sea bajo el formato de “condicionalidades” educativas y sanitarias o bajo el mecanismo de “contraprestaciones laborales” o de otro tipo.

El artículo se inscribe en el campo de investigación de la sociología política sobre las políticas sociales en Argentina. Se apoya en los clásicos estudios sobre bienestar (Esping Andersen, 1993 y 2000; Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998), los aportes críticos del feminismo (Orloff, 1993; Lewis, 1993), la vasta tradición regional (Filgueiras, 1999; Martínez Franzoni, 2005). Y recupera los aportes de la producción local, entre los que se encuentran nuestras investigaciones sobre el período analizado.⁵

2. La crisis de la sociedad empleadora

En los últimos cuarenta años, Argentina ofreció un bajo desempeño económico: limitada prosperidad, crónico estancamiento y elevada inflación. En particular, el funcionamiento regresivo del mercado formal de trabajo (subempleo, desempleo, precarización e informalidad) se pronunció a partir de los años noventa y contribuyó al empobrecimiento de un amplio sector de la población. En dicho lapso se reconocen apenas dos etapas sostenidas de bonanza económica (Gerchunoff y Llach, 2018). Entre 1990 y 1994, la economía creció a razón del 8,8 % anual. El programa económico de estabilización implementado a partir de 1991 fue eficaz para el control de la inflación, pero también expulsor de empleo: en 1993, la tasa de desocupación superó sus marcas históricas (10 %) y alcanzó una cifra cercana al 20 % unos años después, en tanto que el promedio de informalidad laboral asalariada de la década fue algo superior al 30 %, condición que se mantendría a futuro. El problema del empleo se convirtió en el eje de la cuestión social (Beccaria y López, 1996) y dio origen a las intervenciones que se analizan en este artículo. Hacia fines de 2001, el agotamiento del programa económico trajo como consecuencia una severa crisis: fuerte caída del PBI, depresión del 30 % en los salarios reales y un incremento pronunciado de la pobreza urbana que alcanzó al 45% de los hogares y a casi el 60% de las personas en octubre de 2002. Tal circunstancia provocó la expansión de los “planes sociales” que atendieron la crítica coyuntura.

Entre 2003 y 2007 se produjo el quinquenio de mayor crecimiento del producto por habitante de la historia nacional (Gerchunoff y Llach, 2018): se amplió la fuerza laboral, se recuperó el poder de compra del salario, se redujeron la pobreza y la indigencia, y la participación relativa de asalariados desprotegidos (Lindenboim, 2015). El período posterior a 2010 tuvo un pobre rendimiento: las remuneraciones dejaron de crecer en 2012 mientras

transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión” (art. 116 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744). Es regulado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (un organismo tripartito que reúne a representantes de trabajadores, empleadores y del Estado Nacional). y se ajusta periódicamente según la evolución del costo de vida.

5. Junto con Laura Pautassi, los autores del artículo codirigen el Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” (DSPP) de la Universidad de Buenos Aires. El presente texto se apoya en resultados de diferentes programas de investigación desarrollados desde 2010. En particular, los publicados en Arcidiacono y Gamallo (2022a; 2022b; 2023); Gamallo (2022).

que el empleo total se desaceleró desde 2008 y la cantidad de puestos asalariados formales creció fundamentalmente por el componente estatal (Beccaria y Fernández, 2025). La pobreza monetaria alcanzó al 25 % de las personas en 2016 y progresó posteriormente hacia valores más elevados (World Bank, 2024).

Las encuestas de hogares del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina registran que entre 2004 y 2024, la participación de la fuerza de trabajo en empleos decentes o de “pleno derecho” nunca superó al 45 % de la población ocupada, con tendencia descendente desde 2011. Si bien cayó la tasa de desocupación, la ausencia de empleos de calidad fue reemplazada por diferentes formas de trabajo informal y de subsistencia. La Encuesta Nacional de Estructura Social (PISAC-ENES) de 2014-2015 estimó que algo más del 45 % del empleo correspondía al sector “microinformal” caracterizado por actividades precarias o inestables, condiciones de trabajo deficitarias, remuneraciones insuficientes y bajas o nulas protecciones sociales, sin relación con los sectores modernos de la economía (Salvia, Fachal y Robles, 2018). INDEC (2025) estableció que la tasa de empleo informal alcanzó al 42,7 % de las personas ocupadas en 2024. El cuadro laboral mostró la creciente magnitud de “trabajadores pobres”: el ingreso laboral de un trabajador promedio en el sector informal o autónomo en 2023 era insuficiente para cubrir una canasta básica de consumo (pobreza), en comparación con 2017, cuando podía cubrir 1,3 canastas, debido en gran medida a la inflación y a la pérdida del poder adquisitivo de los salarios, que afectaron especialmente a quienes trabajan en la economía informal (World Bank, 2024).

Numerosos estudios anotaron la tesis de la “segmentación” del mercado de trabajo argentino donde se distinguen estratos ocupacionales con condiciones tecnológicas y de remuneraciones diferenciadas: un segmento “primario” o de empleos regulados, estables, formales y protegidos; el “secundario” o de empleos extralegales, con mayor rotación, sin protección social y sindical, con actividades refugio frente al desempleo, si bien con ingresos regidos por las remuneraciones de referencia; y el “terciario” o de empleos de indigencia, residual, de trabajo inestable, con ingresos por debajo de remuneraciones de subsistencia (Salvia, 2012; Salvia, Poy y Vera, 2015; Poy, 2020, entre otros). La incorporación limitada de población en el segmento ocupacional “primario” es la causa principal del empobrecimiento masivo y duradero de la sociedad argentina y los límites de la inclusión social por la vía “trabajista” tradicional.

3. La investigación académica sobre transferencias de ingresos

Una amplia literatura dio cuenta de la transformación a gran escala de los mercados laborales hacia fines del siglo veinte en las economías de los países centrales, cuando se expandieron la desocupación y las formas precarizadas e informales de empleo, y el retorno de la figura de los supernumerarios (“trabajadores sin trabajo”) (Dahrendorf, 1990; Castel, 1997; Bauman, 1999; Beck, 2010; entre otros). Mientras la “cuestión social” de fines del siglo diecinueve se caracterizaba por el “pauperismo”, la “nueva cuestión social” se expresaba

en la “precarización” del empleo (Castel, 1997). En la fase actual de capitalismo global, el concepto de “precariado” identificó a la “clase emergente” de un mundo laboral flexible e inestable, atravesado por profundos cambios tecnológicos (Standing, 2011). Conviene recordar que hacia fines de los años sesenta, intelectuales latinoamericanos (José Nun, Fernando H. Cardozo y Aníbal Quijano, entre ellos) habían dado cuenta del fenómeno de la “superpoblación relativa” y de la “masa marginal” en el contexto de un capitalismo periférico y dependiente.⁶

En ese nuevo escenario, un interrogante ordenó la discusión: ¿De qué manera lograr un nivel socialmente aceptable de bienestar frente a las limitaciones del principio contributivo?⁷ A los fines del artículo, se ordenan las principales producciones académicas en torno a tres grandes tópicos: 1) los desafíos propios de la arquitectura de bienestar argentina ante el nuevo escenario laboral; 2) las transferencias de ingresos destinadas a las familias con hijos; 3) la productividad de la participación de los actores colectivos en las transferencias, en especial aquellas destinadas a personas en edades centrales (*planes sociales*).

En primer lugar, el debate sobre el debilitamiento, la retracción o el repliegue del Estado de bienestar argentino se intensificó en los años noventa a partir del proceso de reforma de inspiración neoliberal encarada por las dos administraciones de C. Menem (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Los autores señalan críticamente que frente a cierto consenso inicial respecto del establecimiento de un Estado “mínimo” o “ausente”, las investigaciones posteriores mostrarían un complejo proceso de reconfiguración estatal: dieron cuenta de la centralidad de la política asistencial en ese período (Grassi, Hintze y Neufeld, 1994; Soldano y Andrenacci, 2006) sin que se verificara una alteración radical de la composición de los principios de intervención. Es decir, la lógica contributiva mantuvo preeminencia sin verificarse un cambio drástico en la “naturaleza profunda” del estado social (Lo Vuolo, 1998; Isuani, 2010).

Descartada la idea del “retiro”, en Argentina ganó terreno la hipótesis del “desacople” o las “brechas” entre los arreglos institucionales del estado social argentino y la estructura de los riesgos sociales emergentes (Gamallo, 2015). Proliferaron trabajos que revisaron la expansión de las prestaciones sociales a partir de la “postconvertibilidad” y los múltiples efectos de ese proceso (Pautassi y Gamallo 2015; 2022; Danani y Hintze 2011; 2014; 2019; 2022).

En segundo lugar, las transferencias de ingreso pasaron al primer plano de la agenda de discusión académica y política. El debate sobre sus características se conceptualizó a partir de pares dicotómicos: “universalismo-incondicionalidad” y “focalización-condicionalidad”. A nivel de desarrollo conceptual, el primero se reflejó en la propuesta del ingreso universal, incondicional y suficiente (Gorz, 1997). La envergadura y la solidez de

6. Una síntesis de ese debate se encuentra en Salvia (2012).

7. Esping Andersen (2000) diferenció principios o modelos de solidaridad entendidos como “tipos ideales” en sentido weberiano, que dieron forma a las garantías de los derechos sociales: el llamado esquema residual que limita su ayuda a unos estratos de riesgo específico, que divide a la sociedad en una mayoría autosuficiente que puede obtener protección por medios privados y una clientela dependiente del Estado. El planteamiento corporativista (o “contributivo”): los riesgos se comparten en función de la pertenencia a un estatus (generalmente, el grupo profesional). El universalista: se comparten los riesgos (individuales, aceptables o inaceptables) bajo una cobertura común. En las sociedades históricamente determinadas se combinan esos principios en diferentes arreglos institucionales que especifican el desempeño de los derechos sociales y estratifican y estructuran desigualdades en la forma de su reconocimiento y acceso.

los argumentos se tradujeron en la solitaria experiencia de Alaska desde 1982 (Van Parijs y Vanderboght, 2008).⁸ A partir de la crisis europea de 2007-2008, la propuesta cobró vigor (Arcarons, Raventós y Torrens, 2017) y fue indicada como una suerte de “carta de derechos de ciudadanía del precariado” (Standing, 2014). En 2020, durante el confinamiento resultante de la pandemia del COVID-19, resurgió el interés: sin embargo, las medidas tomadas fueron transitorias y no derivaron en opciones de largo alcance (Lavinas, 2021).⁹ Rosanvallon (1995) representaba al segundo enfoque al considerar a la renta universal como un intento por “asalariar la exclusión”; ponderaba la inscripción laboral como mecanismo de inserción social a partir de formatos contractualistas, mediante compromisos entre el Estado y los destinatarios de las políticas de transferencias de dinero. La segunda opción tuvo mayor pregnancia a nivel de las respuestas de los gobiernos europeos y latinoamericanos y se basaron en la comprobación de medios y en las exigencias de contraprestaciones.

La agenda de investigación fue prolífica en Argentina y en América Latina. En los años noventa, en Brasil, Chile y México comenzaron a implementarse los llamados “programas condicionados de transferencias de ingresos” (PCTI) y hacia 2010 se encontraban en 18 países de América Latina (CEPAL, 2012). Algunos han hablado de la segunda ola de incorporación social de la región (Reygadas y Filgueira, 2010). Se expandieron sobre todo en el período conocido como la “ola rosa” de gobiernos a la izquierda, continuados durante distintas gestiones de gobierno (Garay, 2016). Las iniciativas tuvieron un efecto imitativo debido a su sencillez administrativa y al apoyo técnico y financiero de los organismos internacionales (Morais de Sá e Silva, 2017).

Las políticas de transferencias de ingresos a las familias con hijos tuvieron rasgos en común: eran destinados a mujeres madres calificadas como población “altamente vulnerable” y con problemas de “empleabilidad” -de acuerdo con la jerga de la época-, y transferían ingresos a cambio del control de la asistencia escolar y de la salud de los hijos convivientes, requisitos conocidos como “condicionalidades”. Sus propósitos eran mejorar la escolaridad y las condiciones de salud, reducir el trabajo infantil y evitar condiciones de pobreza más extremas (Cecchini y Madariaga, 2011).

Numerosos estudios analizaron los efectos en la reducción de la desigualdad en la región (López-Calva y Lustig 2010; Gasparini et al., 2011) y en las prestaciones segmentadas que reprodujeron las condiciones de participación en el mercado formal e informal de trabajo (Arza et al, 2024).

La crítica feminista señaló el sesgo de “maternalismo social” en esas prestaciones donde las mujeres destinatarias eran responsables de cumplir con las condicionalidades exigidas bajo la amenaza de sanciones, que reforzaba sus roles reproductivos (Esquivel, Faur y Jelin, 2012; Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022). Además, las mujeres quedaban desprotegidas al cumplir los hijos con la mayoría de edad e interrumpirse la percepción de dinero.

8. Una síntesis actualizada e informada de la reflexión sobre la renta básica universal se encuentra Casasas (2020). La Basic Income Earth Network es un repositorio de materiales sobre el tema (<http://www.redrentabasica.org/rb/tag/bien/>).

9. Hacia fines de abril de 2020, 25 de los 29 países de la región habían implementado nuevos subsidios y/o aumentos de montos o de la cobertura poblacional de los existentes (CEPAL, 2020). Para el caso argentino, Arcidíacono y Gamallo (2020).

En Argentina, el debate sobre el carácter y el alcance de las Asignaciones Familiares (AAFF) estaba arrinconado como un problema de política laboral y sindical (Arcidiácono y Gamallo, 2022a). La emergencia de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social-AUH (2009) generó una gran cantidad de estudios: se destacó su singularidad y su incorporación al régimen de la seguridad social no contributiva, a la par que se alejaba del formato de los PTCI (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2014; Danani y Hintze, 2011), con una administración análoga a las prestaciones contributivas.

Trabajos posteriores para el caso argentino se concentraron en la tendencia hacia la “financiarización” de la política de transferencias que, al convertir a las personas receptoras de los subsidios sociales en deudoras del Estado, se transformaban en “políticas sociales de endeudamiento” (Nouges, 2020). Lavinás (2014) ya habían alertado sobre el endeudamiento de la población a través de esos mecanismos en Brasil.

En tercer lugar, el estudio de las políticas de transferencias destinadas a personas en edades centrales trascendió el campo de la política social. La producción académica argentina puso foco en la productividad política de la asistencia, razón por la cual se incrementaron las investigaciones sobre los planes sociales como referentes empíricos de tradiciones y trayectorias orientadas al análisis de movimientos sociales y el asociativismo popular.

Un fenómeno singular y decisivo para el curso de la política social fue la emergencia de la “cuestión piquetera” a partir de fines de los años noventa y la consolidación de un movimiento de desocupados en los años siguientes (Svampa y Pereyra, 2003). El asociativismo popular, de grandes proporciones, produjo un nuevo actor sociopolítico en la vida pública (Torre, 2019). A la vez, la inclusión de contraprestaciones en el diseño de los *planes sociales* habilitó la participación de organizaciones populares y de actores políticos locales como intermediarios entre la administración y las personas destinatarias: confección de listas de postulantes, organización de las labores y certificación de las tareas exigidas, entre otras. En particular, el análisis de la intermediación durante la expansión de los planes sociales derivó en la proliferación de estudios sobre el fenómeno del “clientelismo”. Algunos trabajos en Argentina discutieron con perspectivas que enfatizaron el carácter instrumental y manipulatorio del clientelismo y de los *brokers* o punteros en los territorios y en la gestión de programas sociales. En cambio, introdujeron la dimensión cultural y moral de esas relaciones, y su funcionamiento como malla de contención para la resolución de problemas en contextos de vulnerabilidad social e inestabilidad económica (Auyero, 2001; Vommaro y Combes, 2016).

Más allá del lente de clientelismo, algunas investigaciones analizaron cómo la participación de las organizaciones populares en la gestión de programas asistenciales le permitió al Estado controlar la movilización colectiva, al tiempo que la afluencia de recursos las fortalecía y las transformaba (Garay 2016; Quirós 2011). En paralelo, la protesta callejera continuaba activa como medio para la obtención de recursos adicionales, mientras que el logro de posiciones encumbradas en la estructura gubernamental de los líderes de las organizaciones presentaba tensiones y controversias entre integrar y ser demandante del gobierno (Longa, 2019). A la vez, algunos trabajos dieron cuenta de la adquisición de experiencias, destrezas y habilidades de las organizaciones populares para el desarrollo local de proyectos productivos y comunitarios (Vommaro, 2019; Manzano, 2013). Mientras otros aportes, concentrados en la economía popular, se interesaron en el juego recursivo

entre la política social y la dinámica asociativa (Maldován Bonelli, 2018; Trujillo, Toffoli y Retamozo, 2022; Natalucci, 2012).

4. Un recorrido por las políticas de transferencia de ingresos en Argentina

4.1. Transferencias para las personas en edades centrales

La Tabla N° 1 sintetiza el despliegue de las iniciativas durante el período analizado. La etapa “inaugural” (1995-2002) de las intervenciones destinadas a personas en edades centrales se inicia a mediados de los años noventa frente a las transformaciones regresivas del mercado de trabajo. Con el apoyo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y administrado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el Plan Trabajar (PT) estableció una transferencia mensual con contraprestación laboral cuya cuantía se emparejaba con el monto del SMVM. Su cobertura fue reducida (un pico de 130 mil receptores) comparada con la magnitud del problema y con los niveles que se alcanzarían en los años posteriores. Sin embargo, dejó huella en la narrativa pública sobre los planes sociales.

TABLA 1. Argentina. Programas de transferencias de Ingresos no Contributivos destinados a la población en edad de trabajar según características seleccionadas. Período 1995-2025.

Programas	Características seleccionadas								
	Inicio - Cierre	Población destinataria	Monto (1)	Variable por composición familiar	Compatible con ingresos laborales	Corresponsabilidad	Beneficiarios/as (2)	Organismo responsable	Financiador externo
Plan Trabajar I, II, III	1995-2002	Población desocupada mayor de 16 años, con un 50 % de ellos jefes/as de hogar con un mínimo de 2 personas a cargo.	100	No	No	Laboral y capacitación	130.000	MTEySS	BIRF
Programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados/as	2002-2005	Jefes y jefas de hogar desocupados	75	No	No	Laboral y capacitación	1.900.000	MTEySS	BIRF
Programa Familias por la Inclusión Social	2005-2010	Niños y niñas menores de 19 años y/o discapacitados y mujeres embarazadas	60	Sí	Sí	Asistencia escolar y controles sanitarios NNA	700.000	MDS	BID

Programas	Características seleccionadas								
	Inicio - Cierre	Población destinataria	Monto (1)	Variable por composición familiar	Compatible con ingresos laborales	Corresponsabilidad	Beneficiarios/as (2)	Organismo responsable	Financiador externo
Programa de Inclusión Social con Trabajo "Argentina Trabaja" (PRIST-AT)	2009-2018	Mujeres y varones entre 18 y 64 años, desocupados/as con necesidades básicas insatisfechas y condiciones de criticidad habitacional	86	No	No	Laboral y capacitación	308.000 (3)	MDS	No
Ellas Hacen	2013-2018	Mujeres con tres o más hijos/as a cargo que recibieran la AUH	50	No	No	Laboral y capacitación	(3)	MDS	No
PROGRESAR	2014 y cont.	Jóvenes de 18 a 24 años (ampliado a 16-30 años)	17	No	Sí	Educativa y controles sanitarios	1.700.000	ANSES - ME (4)	No
Salario Social Complementario	2017-2019	Trabajadores/as de la economía popular	50	No	No	Laboral y capacitación	293.000	MTSS - MDS (5)	No
Hacemos Futuro	2018-2019	Mujeres y varones entre 18 y 64 años, desocupados/as con necesidades básicas insatisfechas y condiciones de criticidad habitacional	55	No	No	Educativa	267.000	ANSES	No
Potenciar Trabajo	2019-2023	Personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica	47	No	No	Laboral y capacitación	1.300.000	MDS	No
Volver al Trabajo	2024 y cont.	Personas transferidas desde el Programa "Potenciar Trabajo"	43	No	Sí	Laboral y capacitación	760.000	MCH	No
Acompañamiento Familiar	2024 y cont.	Beneficiarios del ex Potenciar Trabajo de más de 50 años o madres de cuatro o más hijos menores de 18 años	43	No	Sí	Laboral y capacitación	260.000	MCH	No

(1) Porcentaje de la cuantía máxima respecto del valor del SMVM al inicio del plan.

(2) Se considera el número máximo de población beneficiaria alcanzada.

(3) Se consideran en forma conjunta la población beneficiaria del PRIST AT y Ellas Hacen.

(4) En 2017 fue derivado al ME.

(5) En 2018 fue derivado al MDS.

Nota: MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social), MDS (Ministerio de Desarrollo Social), ME (Ministerio de Educación), MCH (Ministerio de Capital Humano), ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social).

Fuente: elaboración propia en base a Arcidiacono y Gamallo (2022) y normativa respectiva (período 2019-2025).

La “masificación” se inició en 2002 con el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJDH), apoyado por el BIRF, como respuesta a la crisis social de 2001, llegando casi a dos millones de personas titulares. Combinaba elementos de los programas de empleo de baja cobertura antecedentes y de las transferencias masivas a las familias con hijos posteriores (como la exigencia de condicionalidades). En el contexto de un intenso activismo social, requería contraprestaciones de los adultos perceptores (tareas comunitarias, terminalidad educativa o inserción de tareas laborales en el sector público o privado) al igual que su antecesor. Esas exigencias moldearon los vínculos entre los poderes políticos locales y las organizaciones populares que comenzaron a gestionar las tareas que debían cumplir sus destinatarios. Paralelamente, el Programa “Familias por la Inclusión Social” funcionó bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social entre 2002 y 2009, un típico PTCI con financiamiento del BID: destinados a mujeres madres con hijos calificadas como población “altamente vulnerable” y con problemas de “empleabilidad” -de acuerdo con la jerga de la época-, con control de la asistencia escolar y de la salud de los hijos (CELS, 2007). Alcanzó a 500 mil mujeres.

En 2009, durante la presidencia de Cristina Fernández se reorganizaron las políticas de transferencia de ingresos y se establecieron definiciones respecto de los grupos poblacionales analizados.¹⁰ El Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) inició la “etapa de la economía social” con un componente distintivo: sus beneficiarios debían estar inscriptos en cooperativas creadas y organizadas por el gobierno, en tensión con el cooperativismo clásico, las que recibían dinero adicional como ejecutoras de intervenciones comunitarias (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). En 2013 se creó el programa Ellas Hacen, destinado a mujeres en situación de vulnerabilidad socioeconómica y/o víctimas de violencia de género. Se propuso facilitar el acceso al trabajo a través de la conformación de cooperativas, además de brindarles capacitaciones y la posibilidad de terminar sus estudios primarios y/o secundarios. Se estima que en conjunto alcanzaron un máximo de 300 mil beneficiarios y fueron creadas unas ocho mil cooperativas.¹¹ Ambos programas funcionaron en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), convertido a partir de ese entonces en el referente institucional en materia de planes sociales y en el lugar donde se canalizaron las demandas y protestas callejeras de las organizaciones populares.

Con cambios de denominaciones, el tipo de respuesta se mantuvo durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019). Hacia fines de 2016 se sancionó la Ley N° 27345, que puso en marcha un Salario Social Complementario (SSC): su cuantía se ubicó en alrededor del 50 % del SMVM, e incorporó un mecanismo de actualización automática, un reclamo histórico de las organizaciones populares que impulsaron la iniciativa; fue promovido como un complemento a la remuneración de los trabajadores de la economía popular,

10. Tres elementos contribuyen a explicar el cambio: el debate sobre la pobreza se reinstaló en la agenda pública como consecuencia de la crisis internacional, a la vez que la falta de confiabilidad en las estadísticas no reflejaban ese estado de situación; la necesidad del oficialismo de recuperarse de la derrota electoral en las elecciones legislativas de ese año, con casi un millón de votos perdidos en la provincia de Buenos Aires respecto de la elección previa; finalmente, los programas vigentes no incorporaban receptores y sus prestaciones no se actualizaban, lo cual minaba su poder adquisitivo.

11. El aumento de ese tipo de cooperativas fue extraordinario: de unas mil en 2003 se llegó un número de casi 20 mil en 2015, en el marco de once programas sociales de distintos ministerios.

que reemplazaría paulatinamente a los demás subsidios; se puso en valor la dimensión “trabajista” asociada a ese mundo, desligada de la noción de empleo asalariado tradicional. A la par, en 2018, el llamado “Hacemos Futuro” enfatizaba atributos individualistas al permitir el cumplimiento de las contraprestaciones por fuera de los esquemas cooperativos y, además, con la apertura a la participación de otro tipo de asociaciones. Durante la gestión de la Alianza Cambiemos la cobertura dio un salto, llegando a cerca de 500 mil beneficiarios entre los dos programas mencionados.

Durante la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023), el Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” absorbió a los destinatarios de los programas previos e introdujo un nuevo salto en la cobertura: llegó a casi 1,3 millones de receptores al final del período.¹²

En diciembre de 2023 el gobierno de Javier Milei creó el Ministerio de Capital Humano, que fusionó cuatro ministerios (Desarrollo Social, Cultura, Educación y Trabajo) y despidió personal en forma masiva. En particular, los destinatarios del “Potenciar Trabajo” fueron clasificados y asignados a dos iniciativas: las personas de 18 a 49 años, quienes fueron denominados “empleables”, fueron incluidos en el Programa “Volver al Trabajo”, que alcanzó a unas 750 mil personas); mientras que las personas mayores de 50 años y las madres de cuatro o más hijos (unos 260 mil destinatarios), fueron reorientadas hacia el programa “Acompañamiento Familiar”. La reforma se basó en tres definiciones: el congelamiento de los montos establecidos en diciembre de 2023 (con una inflación anual del 117,8% en 2024); el bloqueo de nuevas altas y la eliminación de la intermediación de las organizaciones populares, que alteró las relaciones de fuerza en los territorios. La estrategia se combinó con una batería de acciones hostiles hacia las organizaciones: auditorías de fondos, denuncias en tribunales a líderes (por coacción, extorsión y uso indebido de recursos) y repertorios disuasivos incorporados en la normativa de los programas (participación en protestas como causal de egreso).

Un párrafo aparte merece el Programa de Respaldo a los Estudiantes Argentinos (PROGRESAR). Lanzado a principios de 2014, suministraba una transferencia mensual a personas entre los 18 y los 24 años, para la participación en actividades de formación educativa y condicionada a controles en salud (similares a que veremos para el caso de las infancias). Ofreció la menor cuantía de todos los programas de transferencia (17% del SMVM) y careció de actualizaciones automáticas. En la práctica, tendió a asociarse con la continuidad de la AUH (cobertura hasta los 18 años) a la vez que ponía en evidencia la necesidad de dar respuesta a las restricciones de la inclusión al mundo laboral de los jóvenes. En octubre de 2023 fue aprobado por ley (27.726) y extendió su cobertura entre los 16 y los 30 años. Mostró un comportamiento oscilante en cuanto a su alcance, a las concepciones que orientaron su gestión y a su sede institucional. Hubo alteraciones en el número de receptores (ANSES, 2022): importante captación en 2014 (550 mil), ascenso a un millón entre 2016 y 2017, un abrupto descenso entre 2018 y 2020 que lo ubicó en valores cercanos

12. En 2020 se estableció el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), una medida excepcional a los fines de compensar las pérdidas de ingresos de los hogares resultantes de las decisiones oficiales de confinamiento dispuestas para enfrentar la pandemia del COVID 19: alcanzó a 8,9 millones de personas, tuvo carácter incondicional y consistió en tres pagos (Arcidiácono y Gamallo, 2020).

al número de receptores del año inicial, y recuperación durante 2022 y 2023 (alcanzó a casi 1,7 millones de estudiantes). La inversión cayó un 63,3% en 2024, en virtud de la reducción de los beneficios (30,7%) y de los beneficiarios (36,8%), descendiendo a un nivel cercano a la estimada en 2021 (Schipani, Forlino y Anauati 2025).

4.2. Transferencias para las infancias

Si bien algunos planes sociales analizados se orientaron a las familias con menores de edad en el hogar, la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 reformó el régimen de asignaciones familiares (AAFF), hasta entonces limitado a las familias trabajadoras del sector formal, y fue incorporada como un subsistema “no contributivo” para las familias trabajadoras del sector informal con ingresos inferiores al SMVM y desocupadas. Al poco tiempo se incluyeron a trabajadoras de casas particulares y quienes realizaban labores estacionales en el sector rural.¹³

La AUH benefició con una prestación monetaria mensual a niños, niñas y adolescentes de hasta dieciocho años y sin límite de edad para personas con discapacidad, en sus inicios hasta un máximo de cinco hijos por familia. Exigió que los niños y adultos fueran argentinos (naturalizados o residentes legales por un período no inferior a tres años), e incluyó a migrantes con permanencia en el país superior a tres años y a quienes percibieran planes o programas especificados dentro de los regímenes de excepción. Se estableció la titularidad femenina. A partir de 2019, se flexibilizaron los criterios de acceso vinculados con el tope de hijos y plazo de residencia para extranjeros. En 2011 se creó la Asignación por Embarazo (AE), una transferencia de dinero para mujeres embarazadas de la población estipuladas para la AUH, con las mismas exclusiones, montos de transferencia y modalidad de pago.

Comparando el régimen contributivo y no contributivo de AAFF, se destacan dos diferencias. Primero, el menú de beneficios de la AUH es inferior: incluye una prestación de pago mensual, una de pago único (AE) y una de pago anual (escolaridad), mientras que el régimen contributivo ofrece más prestaciones de pago único (matrimonio, adopción, nacimiento). Segundo, la AUH incluyó condicionalidades educativas y sanitarias que afectaron el pago del beneficio mensual: se liquidaba el 80% del monto establecido cada mes y la retención acumulada se cancelaba una vez al año, tras la demostración de su cumplimiento. La AE cancelaba los montos acumulados al momento de la finalización del embarazo (por

13. Las asignaciones familiares, también denominadas “salario familiar”, son transferencias de dinero creadas con el propósito de aliviar las contingencias ocasionadas por la expansión del grupo familiar y los consiguientes gastos de reproducción, habitualmente denominados “cargas de familia”. Surgieron en la legislación nacional a mediados de la década del treinta con la implementación del subsidio a la maternidad para un reducido sector de la población trabajadora, fueron ampliando su cobertura e incorporando prestaciones. Recién en 1975 se conformó el sistema restringido a la población asalariada formal (Falappa y Mossier 2014). La legislación vigente se aprobó en 1996 y fue modificada en tres ocasiones: creación de la AUH (2009) y de la Asignación por Embarazo (2011), e incorporación del trabajo independiente (2016). A partir de 2009, el discurso público viró desde la contingencia familiar hacia el combate a la pobreza: el avance en el tratamiento equitativo de la población infantil se opera políticamente como un plan social (Arcidíacono y Gamallo 2022a).

nacimiento o pérdida) y con la demostración del cumplimiento de los controles establecidas en los planes oficiales de salud.

Respecto de los planes sociales reseñados, se destacan dos diferencias sustantivas: primera, quedó a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), responsable de las prestaciones contributivas; incluyó a un público históricamente excluido al sistema de pagos bancarizados de la seguridad social, registrando información identificatoria de la situación y de la condición de cada individuo y de cada unidad doméstica, que resultó de utilidad para otras intervenciones (como el IFE y la Tarjeta Alimentar) (Arcidiácono y Perelmiter, 2024). Segunda, tiene condiciones objetivas para el acceso y para la percepción del beneficio (acreditación de la condición laboral de los progenitores y cumplimiento de las obligaciones educativas y sanitarias de los menores de edad) y beneficios individualizados sin intervención de potenciales intermediaciones. Esas características permitieron una rápida incorporación de la población a los beneficios de la AUH: en 2010 contaba con 3,5 millones de niños y niñas correspondientes a 1,8 millones de titulares (Arcidiácono y Gamallo 2022a), mientras en 2024 cuenta con 4,1 millones de niños y niñas correspondientes a 2,3 millones de titulares (ANSES, 2024).

En síntesis, la AUH es un “salario familiar” no contributivo orientado a los menores de edad integrantes del hogar. Se convirtió en un instrumento estable, no transitorio, y progresivo durante todas las administraciones de gobierno y una garantía previsible de dinero para el ingreso familiar de los hogares beneficiarios. La población cubierta fue creciente y su dinámica estuvo gobernada por la eliminación progresiva de los criterios de exclusión y por los vaivenes del mercado formal de trabajo. En ese sentido, lejos del carácter residual que caracterizan a las intervenciones de ese tipo, aproximadamente la mitad de las prestaciones mensuales abonadas por ANSES a la infancia corresponden a beneficios “no contributivos”.

A pesar de la masividad y la continuidad de las intervenciones analizadas en ambos conjuntos de iniciativas, considerando el último ejercicio fiscal con información consolidada (2022), el conjunto de las transferencias condicionadas de ingreso del gobierno nacional alcanzaba el 1,19% del PBI, incluyendo a la AUH (0,47%), el Programa ALIMENTAR (0,23%), el PROGRESAR (0,09%) y los “planes sociales” (0,40%) (Gasparini, Albina y Laguinde 2024). El gasto público social consolidado (tres niveles de gobierno) fue del 28,3% del PBI en ese año (el 55,7% correspondiente al nivel nacional) (MECON, 2024): vale decir, los gastos asociados a las intervenciones analizadas observaron una baja incidencia.

5. Principios de justicia, generosidad y exigencias

5.1. Sobre los principios de justicia

Ambos grupos de políticas muestran criterios de justicia relativamente asociados que fueron variando (desempleo, vulnerabilidad social, informalidad laboral, entre otros) y combinaron atributos tanto individuales como de otros miembros convivientes, en especial

asociados con la situación laboral y el nivel de ingresos. Es decir, a diferencia de las prestaciones propias del régimen contributivo, en todos los casos la unidad doméstica fue la referencia para comprobar el merecimiento de acceso y permanencia.

En el caso de las prestaciones para las infancias, si bien se incorporó la idea de “universalidad”, su percepción descansó sobre la condición “parental ocupacional” de los adultos (Arcidiácono y Gamallo, 2022a): se recibe un tipo de beneficio en función del lugar ocupado en el mercado de trabajo (distinción entre el sector formal e informal). El menú de prestaciones en el subsistema no contributivo fue más reducido y con exigencias particulares (condicionalidades). El acceso se encuentra permanentemente abierto. Los actores colectivos no tuvieron lugar para la negociación de cupos: ANSES asigna automáticamente sin mediaciones la prestación correspondiente (Arcidiácono y Perelmiter, 2024), marcando una distinción en el principio de justicia distributiva. A pesar de la masividad, quedaron excluidas personas trabajadoras por cuenta propia y cuyos ingresos superasen los límites establecidos. Otro grupo con restricción de acceso fue la población privada de libertad, que incluye a personas alojadas en instituciones de salud mental y con discapacidad psicosocial, situaciones que alcanzaron sede judicial. Por último, quienes carecen de Documento Nacional de Identidad y población migrante que no cumpla con los requisitos que como describimos, fueron variando con el tiempo.

En el caso de los planes sociales, no existieron cupos de acceso preestablecidos. Por el contrario, las altas dependieron de decisiones políticas con márgenes de discrecionalidad, en función de la conflictividad social y de la negociación con las organizaciones populares, las que acumularon capital político a partir de la obtención y ampliación de cupos en los programas. Con la llegada de Javier Milei a la presidencia concluyó ese proceso de toma y daca.

Si bien los datos disponibles sobre la cobertura de los planes resultan incompletos para establecer series históricas consistentes, las mujeres tuvieron mayor peso como receptoras de las transferencias monetarias (con excepción del SSC). En el caso de la AUH, el criterio administrativo asociado al “maternalismo social” puso la transferencia en cabeza de las madres y a la vez la responsabilidad del cumplimiento de las condicionalidades.

En definitiva, la política social argentina se expandió masivamente a nuevos públicos y consolidó un esquema bifronte que funcionó durante dos décadas. Del lado de las políticas de infancia, se trató de medidas gestionadas por ANSES, con criterios estables, un acceso continuo, sin cupos y sin la mediación de los actores colectivos. Del lado de las transferencias a personas en edades centrales, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social, las intervenciones fueron inestables y tuvieron diferentes improntas a lo largo del período analizado. Para ese grupo, una constante fue su acceso dependiente de cupos surgidos de negociaciones y disputas con los actores colectivos, encargados luego de poner en marcha las contraprestaciones exigidas por las autoridades. A diferencia de las políticas para las infancias, este tipo de transferencias tuvo continuidad hasta el gobierno de la de LLA, cuando generaron cambios sustantivos que -como veremos a continuación- terminaron por licuar el valor de las prestaciones.

5.2. Sobre la generosidad

Una característica común de los planes sociales fue el bajo monto de las prestaciones que compensaron parcialmente la pérdida de ingresos laborales sin abandonar la estrategia de la “activación”, es decir, sin afectar la disponibilidad de la fuerza de trabajo. El “viejo” Plan Trabajar fue el único que equiparó su cuantía al SMVM (potencial desmercantilizador socialmente aceptable). En cambio, las medidas posteriores establecieron niveles inferiores. Además, la ausencia de cláusulas de actualización de las cuantías en contextos inflacionarios ha sido un sostenido factor de empobrecimiento de su poder de compra. Por esta razón, con posterioridad a 2016 se estableció un acompañamiento tácito a la evolución del costo de vida, pero acomodados alrededor de la mitad del valor del SMVM. Sin embargo, a partir de 2024, en un contexto de alta inflación, se congeló el monto de las cuantías a los valores de diciembre de 2023 desvinculándolas de la lenta evolución del SMVM y cayendo su poder adquisitivo hasta su insignificancia en la participación en los ingresos familiares: en consecuencia, se redujo la inversión presupuestaria.

Desde su inicio, el monto mensual de la AUH fue equivalente al valor correspondiente al menor rango salarial de las AAFP, vale decir, se equiparaban con las cuantías más elevadas del régimen de protección. En julio de 2015, la Ley 26.417 asoció la actualización de la AUH y las AAFP al mismo índice de movilidad previsto para jubilaciones y pensiones, estableciendo aumentos automáticos dos veces al año: hasta ese entonces, los incrementos fueron discrecionales. En diciembre de 2017, la ley 27.426 modificó la fórmula de cálculo de la movilidad jubilatoria, pero sin alterar el criterio de actualización de las AAFP. A partir de 2024, se desvinculó de ese parámetro y, además, en contraposición de lo sucedido con los planes sociales, creció en términos reales. A pesar de su masividad y carácter permanente, su incidencia en los ingresos familiares y en la capacidad de subsistencia de los hogares es reducida.

Respecto del tamaño del hogar, el monto de las transferencias se fijó a partir de criterios diferentes: mientras en los planes sociales se utilizaron sumas fijas, en la AUH se ajustó por el número miembros menores de edad.

5.3. Sobre las exigencias

Los planes sociales exigieron corresponsabilidades, ya sea mediante “contraprestaciones” (actividades laborales, comunitarias, de terminalidad educativa, capacitación o cooperativas) y, en algunos casos, se sumaron “condicionalidades” (exigencias de controles de salud y educación en relación con los hijos a cargo).

La incorporación de “condicionalidades” en la AUH dio continuidad a las existentes en los programas previos (controles de salud, de vacunación y de asistencia escolar), que no fueron solicitadas para las AAFP contributivas. Pero la marca distintiva fue el endurecimiento de tales exigencias respecto de sus antecedentes: la retención compulsiva del 20% de la prestación mensual supeditando su cancelación al cumplimiento de esos requisitos significó pérdidas en el poder adquisitivo en contextos inflacionarios.

En el caso de los planes sociales, se presentaron diferentes alternativas en materia de contraprestaciones. En 2009 la figura del cooperativismo le dio un tinte colectivo e involucró en su gestión a las organizaciones populares. Durante la gestión de la Alianza Cambiemos, el programa Hacemos Futuros promovió el desarrollo de habilidades socio emocionales, que ganaron terreno por sobre las temáticas vinculadas con la promoción colectiva o comunitaria. En el gobierno de LLA la participación de organizaciones populares se desdibujó por completo y se incorporó otra jerarquía institucional y moral al “capital humano” al colocar la persecución del interés individual en lugar excluyente.

Pero más allá de las modalidades de las contraprestaciones, su diseño e implementación requirió de esfuerzos burocráticos y mediaciones institucionales que fueron transformando la sociabilidad política de los sectores populares y su vínculo con el Estado. Como generalidad, los controles administrativos fueron desaparecidos y se combinaron momentos de severidad con otros de amplia permisividad; tema sobre el que se cuenta con poca información oficial.

6. Conclusiones

La crisis de la “sociedad empleadora” en Argentina tuvo efectos duraderos y decisivos sobre el conjunto de los arreglos institucionales del bienestar basados en el principio contributivo. De tal modo, durante el período analizado se pusieron en marcha intervenciones orientadas a lidiar con esa restricción, que instituyeron una nueva era en la política social argentina. Primero, a partir de mediados de la década de los noventa, diferentes transferencias de ingresos se ocuparon de la población en edad de trabajar y se masificaron luego de la gran crisis de 2001; segundo, desde mediados de los dos mil, se extendieron las prestaciones no contributivas de la seguridad social a la población trabajadora del sector informal, en particular a las familias con hijos menores de edad (y también a la población mayor).

Durante ese lapso las intervenciones para personas en edad de trabajar se sucedieron y concatenaron entre sí, y moldearon las clasificaciones de los riesgos sociales. Lejos de ser transitorios, se convirtieron en componentes estables de la política social argentina en un mundo laboral precarizado, dejaron marcas en las biografías individuales y familiares, establecieron nuevas cartografías comunitarias en los barrios populares, y modelaron el entramado entre actores estatales y no estatales.

En cuanto a las infancias, la expansión del “salario familiar” se fue acomodando a la segmentación del mercado de trabajo: subsistemas legalmente diferenciados, con mecanismos de acceso y menú de prestaciones diferentes para trabajadores formales y para quienes se definieron fuera de tal categoría. Los componentes “no contributivos” fueron ganando importancia, al punto tal de alcanzar casi la mitad de las prestaciones mensuales.

Pese a la existencia de esos cambios y de la masificación de las prestaciones no contributivas, la arquitectura de bienestar basada en la preeminencia institucional del principio contributivo (“trabajista”) conservó sus rasgos históricos a la par que su capacidad de protección mostraba signos de agotamiento. Las sucesivas reformas configuraron “dos rostros

estatales”: de un lado, la población inscripta en relaciones laborales de pleno derecho (menos de la mitad de la fuerza laboral) continuó amparada por los arreglos históricos; de otro lado, una nueva institucionalidad se ocupó de la gestión de la población que quedaba por fuera, con beneficios menos generosos y concebidos como transitorios, a la espera de la recuperación de las condiciones de empleo perdidas. Sus montos, aunque de poca cuantía, no siempre actualizados y con escasa proporción presupuestaria llegaron a aliviar los niveles de indigencia y en menor medida de pobreza de la sociedad argentina, sin capacidad de revertir el deterioro en los ingresos laborales de la población trabajadora.

La gestión de La Libertad Avanza marcó una ruptura y distinguió la agenda de las transferencias de ingresos. Las medidas destinadas a las infancias sobrevivieron al desmantelamiento de numerosas prestaciones del brazo social del estado. En cambio, aquellas destinadas a las personas en edades centrales -usualmente mediadas por organizaciones colectivos - no corrieron la misma suerte: en la narrativa libertaria, la carencia de ingresos estables y de protecciones para un contingente amplio de personas depende de las capacidades individuales en el campo mercantil.

Por último, dejamos anotado que la masificación de las transferencias no estuvo exenta de controversias y malestares sociales debido a la fortaleza material y simbólica del empleo formal como horizonte deseable en la sociedad argentina. Cierta “nostalgia contributiva” sigue ordenando las expectativas sociales, articula sospechas morales hacia quienes reciben dineros de planes o asignaciones y opera como criterio de justicia de aquello que es meritorio recibir del Estado.¹⁴ Si bien no ha sido objeto de indagación específico de este trabajo, es necesario seguir explorando los efectos de esas críticas en un proceso de erosión de la legitimidad de la intervención social del estado y de la puja por la consolidación de una renovada narrativa anti estatista que resurge en la Argentina contemporánea.

Recibido 1 de marzo de 2025. Aceptado 1 de julio de 2025.

***Pilar Arcidiácono** es Lic. en Ciencia Política, Magister en Políticas Sociales y Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora Independiente del CONICET con sede en el Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Profesora regular de Sociología Política en la Carrera de Sociología UBA. Co-directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Correo electrónico: pilar.arcidiacono@gmail.com

****Gustavo Gamallo** es Lic. en Sociología, Magister en Políticas Sociales y Doctor en Ciencias Sociales. Profesor titular regular de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Co-director del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas. Correo electrónico: ggamallo@sociales.uba.ar

14. Un mayor detalle sobre las “sospechas morales” se desarrolla en el Podcast ¿Bajo Sospecha?, realizado por nuestro equipo de investigación y disponible en <https://open.spotify.com/show/1rQN6N82Wj2xOubpA9Ou6w?si=1940c3352e2146bf>

Bibliografía

- Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X., & Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología, Universidad Autónoma de México*, (3), 53-75.
- Andrenacci, L., & Soldano, D. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (Comp.), *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. UNGS-Editorial Prometeo.
- ANSES. (2020). Boletín IFE I-2020. Caracterización de la población beneficiaria. Dirección General de Planeamiento, julio de 2020.
- ANSES. (2025). Boletín de la AUH – noviembre 2024. Buenos Aires. Disponible en línea:
- Arcarons, J., Raventós, D., & Torrens, L. (2017). *Renta básica incondicional. Una propuesta de financiación racional y justa*. Ed. Del Serbal.
- Arcidiácono, P., & Bermúdez, A. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, (7), 3-36.
- Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2020). *Ingreso Familiar de Emergencia. Respuesta inmediata y debates futuros*. Serie Debates Grupo Derechos Sociales y Políticas Públicas. Disponible en <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSP-2007010-Debates-02-IFE-Arcidiacono-y-Gamallo.pdf>
- Arcidiácono, P., & Gamallo, G. (2022). El régimen nacional de asignaciones familiares (1983-2019): de las contingencias familiares al combate a la pobreza. En G. Gamallo (Comp.), *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)* (pp. 313-347). Buenos Aires: Eudeba.
- Arcidiácono, P., & Perelmiter, L. (2024). *De bobo, nada. Cómo funciona la Anses y por qué pone en cuestión los mitos contra el estado*. Siglo XXI Editores.
- Arza, C., et al. (2024). *La economía política de una expansión segmentada. Política Social latinoamericana en la primera década del Siglo XXI*. Cambridge University Press.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Ed. Losada.
- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Paidós.
- Beccaria, L., & López, N. (1996). *Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. UNICEF y Losada.
- Beccaria, L., & Fernández, A. M. (2025). El mercado de trabajo argentino en un contexto de ajuste y flexibilización. Ciudadanías. *Revista de Ciencias Sociales Urbanas, Universidad Nacional de Tres de Febrero*, edición especial marzo de 2025, 1-27.
- Beck, U. (2010). *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Paidós.
- Bohoslavsky, E., & Soprano, G. (2010). Introducción. En E. Bohoslavsky & G. Soprano (Eds.), *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Casassas, D. (2020). Poder de negociación y distribución social de capacidades para la na-

- cionalización de la vida económica: ¿por qué la renta básica es un proyecto democratizador? Daimon. *Revista Internacional de Filosofía*, (81), 215-229.
- Castel, R. (1997). La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Paidós.
- Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- CELS. (2007). *Programa familias por la inclusión social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. CELS.
- CEPAL. (2012). *Programas de Transferencias Condicionadas*. Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe.
- CEPAL. (2020). *El desafío social en tiempos de COVID-19*. Informe especial COVID-19 N°3, 12 de mayo de 2020.
- Dahrendorf, R. (1990). *El conflicto social moderno. Ensayo sobre la política de la libertad*. Ediciones Grijalbo.
- Danani, C. & Hintze, S. (2014). *Protecciones y desprotecciones II: Problemas y debates en la seguridad social en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. & Hintze, S. (2014). *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990- 2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. & Hintze, S. (2019). *Protecciones y desprotecciones (III). La seguridad social a nivel territorial. Argentina, 2003-2015*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Danani, C. & Hintze, S. (2022). *Protecciones y desprotecciones (IV). Disputas, reformas y derechos alrededor de la seguridad social en Argentina, 2015-2021*, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DGISE & UNSAM. (2022). Estudio sobre endeudamientos de familias de sectores populares urbanos-2022.
- Esping Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Alfons el Magnànim.
- Esping Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel.
- Esquivel, V., Faur, E., & Jelin, E. (Eds.). (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el mercado*. IDES-UNFPA-UNICEF.
- Falappa, F., & Mossier, V. (2014). Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991). En C. Danani & S. Hintze (Coords.), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Filgueira, F. (1999). *Entre la pared y la espada: ciudadanía social en América Latina*. Henciclopedia.
- Gamallo, G. (2022). Democracia y política social en Argentina 1983-2019. Propósitos y resultados de una investigación colectiva. En G. Gamallo (Comp.), *De Alfonsín a Macri. Democracia y política social en Argentina (1983-2019)* (pp. 19-70). Eudeba.
- Gamallo, G. (2015). Aproximaciones al concepto de brecha de bienestar. En L. Pautassi & G. Gamallo (Dirs.), *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad* (pp. 31-48). Buenos Aires: Biblos.
- Garay, C. (2016). *Social Policy Expansion in Latin America*. Cambridge University Press.
- Gasparini, L., Albina, I., & Laguinge, L. (2024). Incidencia distributiva de las transferencias de ingresos: Nuevas estimaciones para Argentina (Documentos de Trabajo del CEDLAS

- Nº 326). CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata.
- Gerchunoff, P., & Llach, L. (2018). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Crítica.
- Giddens, A. (2003). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración* (Obra original publicada en 1984). Amorrortu.
- Grassi, E., Hintze, S., & Neufeld, M. R. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural*. Espacio Editorial.
- INDEC. (2025). Trabajo e ingresos. Mercado de trabajo. Indicadores de informalidad laboral (EPH). Cuarto trimestre de 2023 a cuarto trimestre de 2024. Informes técnicos (Vol. 9, Núm. 5).
- Isuani, E. A. (2009). The Argentine Welfare State: enduring and resisting change. *International Journal of Social Welfare*, Blackwell.
- Lavinas, L. (2014). 21st Century Welfare. *New Left Review*, 84(6), 5–40.
- Lavinas, L. (2021). Latin America at the Crossroads Yet Again: What Income Policies in the Post-pandemic Era? *Canadian Journal of Development Studies*, 42(1–2), 79–89.
- Lewis, J. (1993). *Women and social policies in Europe: work, family and the State*. Edward Elgar.
- Lindenboim, J. (2015). Presentación. Trampas de crecimiento argentino en las últimas décadas. Buscando claves interpretativas. En J. Lindenboim & A. Salvia (Coords.), *Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002-2014*. EUDEBA.
- Lo Vuolo, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia. En R. Lo Vuolo & A. Barbeito, *Una nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. CIEPP/Miño Dávila Editores.
- Longa, F. (2019). *Historia del Movimiento Evita. La organización social que entró al estado sin abandonar la calle*. Siglo XXI Editores.
- López-Calva, L., & Lustig, N. (2010). *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Brookings Institution Press.
- Maldovan Bonelli, J. (2018). *La economía popular: debate conceptual de un campo en construcción*. UMET.
- Manzano, V. (2013). *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Prohistoria.
- Martínez Franzoni, J. (2005). Regímenes de Bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 2(2), 41-78.
- Ministerio de Economía de la Nación. (2024). Gasto público consolidado 2009-2022 por finalidad y función. Secretaría de Programación Económica.
- Morais de Sá e Silva, M. (2017). *Poverty Reduction, Education, and the Global Diffusion of Conditional Cash Transfers*. Palgrave Macmillan.
- Natalucci, A. (2012). Los dilemas políticos de los movimientos sociales: El caso de las organizaciones kirchneristas (2001-2010). Documento de Trabajo Nº9, Instituto Iberoamericano, Universidad de Salamanca, Salamanca.
- Nougues, T. (2020). Entre la deuda y la inclusión: Un análisis de la financiarización de la

- política asistencial Argentina (1983-2019). *Diálogos Universidad de Costa Rica*, 21(2), 7-26.
- Orloff, A. (1993). Gender and the social rights of citizenship: The comparative analysis of state policies and gender relations. *American Sociological Review*, 58(3), 303-328.
- Pautassi, L., & Rodríguez Enríquez, C. (2022). La invisibilización social y política del cuidado en la política social. En G. Gamallo (Comp.), *De Alfonsín a Macri. Democracia y políticas social en Argentina* (pp. 477-516). Buenos Aires: Eudeba.
- Pautassi, L., & Gamallo, G. (Dirs.). (2015). *El bienestar en brechas. Un análisis de las políticas sociales en la Argentina de la postconvertibilidad*. Biblos.
- Pautassi, L., & Gamallo, G. (Dirs.). (2022). *Brechas de bienestar. Políticas contributivas y no contributivas en Argentina*. Biblos.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P., & Straschnoy, M. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos. Naciones Unidas, Santiago de Chile: CEPAL.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Poy, S. (2020). *Mercado de trabajo, políticas sociales y condiciones de vida. La reproducción de los hogares en Argentina (2003-2014)*. Teseo.
- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Antropofagia.
- Reygadas, L., & Filgueira, F. (2010). Inequality and the Incorporation Crisis: The Left's Social Policy Toolkit. En C. Maxwell & E. Hershberg (Coords.), *Latin America's Left Turns: Politics, Policies and Trajectories of Change* (pp. 171-192). Boulder: Lynne Rienner.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Manantial.
- Salvia, A., Fachal, M., & Robles, R. (2018). La estructura social del trabajo en la Argentina. Un sistema ocupacional heterogéneo, desigual y segmentado. En J. Piovani & A. Salvia (Coords.), *La Argentina en el siglo XXI. Cómo somos, vivimos y convivimos en una sociedad desigual. Encuesta Nacional sobre la Estructura Social* (pp. 113-146). Siglo XXI.
- Salvia, A., Poy, S., & Vera, J. (2015). La política social y sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad durante distintos regímenes socioeconómicos en la Argentina (1992-2012). Seminario Internacional: Temas de la política social en Argentina, México y Uruguay. El Colegio de México, México DF.
- Schipani, A., Forlino, L., & Anauati, M. V. (2025). Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2025. Continuidades y rupturas durante la presidencia de Javier Milei. CIAS/Fundar.
- Standing, G. (2014). *Precariado. Una carta de derechos*. Capitán Swing.
- Svampa, M., & Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Biblos.
- Torre, J. C. (2019). De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico. *Desarrollo Económico*, 59(228), 165-200.
- Trujillo, L., Tóffoli, M., & Retamozo, M. (2022). Desigualdades y nuevos actores colectivos en Argentina. De piqueteros a trabajadores de la economía popular (1995-2019). *Revista CS*, núm. especial, 51-88.

- Van Parijs, P., & Vanderborght, Y. (2006). La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza. Paidós.
- Vommaro, G. (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante. *Gouvernement et Action Publique*, (8), 35-60.
- Vommaro, G., & Combes, H. (2016). *El clientelismo político: desde 1950 hasta nuestros días*. Siglo XXI Editores.
- World Bank. (2024). *Poverty traps in Argentina*. World Bank Group.