



 **realidad  
económica**

Nº 349 • AÑO 52

1° de julio al 15 de agosto de 2022

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 36

---

DESARROLLO SOCIAL

## La política social argentina del siglo XXI: ¿Hacia dónde vamos?

---

Brenda Brown\* y Noemí Giosa Zuazua\*\*

\* Licenciada en Relaciones del Trabajo, magíster en Ciencias Sociales del Trabajo y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria posdoctoral del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (CONICET-IdIHCS). Investigadora del Laboratorio de Estudios en Sociología y Economía del Trabajo (LESET) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Calle 51 e/124 y 125, Edificio C, Oficinas 204 y 205 (1925), Ensenada, Buenos Aires, Argentina. brenbrown87@gmail.com

\*\* Licenciada en Economía (UBA) y magíster en Ciencias Económicas por la Universidad Estadual de Campinas. Investigadora adjunta del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP). Integrante del Instituto de Estudios y Formación de la CTA Autónoma (IDEF-CTAA). Docente asociada regular en Universidad Nacional de Moreno, Bartolomé Mitre 1891 (B17440HC), Moreno, Buenos Aires, Argentina. noemi.giosa.zuazua@gmail.com

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: noviembre de 2021

ACEPTACIÓN: marzo de 2022



## Resumen

Este artículo discute la política social argentina y, más específicamente, las políticas de transferencias de ingresos desde finales del siglo XX hasta nuestros días. El análisis se ordena bajo la hipótesis que afirma que las características actuales de nuestros mercados de trabajo no permiten resolver la reproducción de la vida de un conjunto cada vez más amplio de personas. Esto redundará en un aumento progresivo del componente asistencial como forma de garantizar la obtención de ingresos mínimos y ciertos niveles de protección social para la población excluida del mercado laboral formal. Ambas tendencias se profundizaron durante los cuatro años de la gestión de Mauricio Macri y los casi dos años del nuevo gobierno del Frente de Todos.

**Palabras clave:** Regímenes de bienestar - Distribución de ingresos - Pandemia - Componente contributivo - Componente asistencial

## Abstract

*Argentinian social policy in the 21st century: Where are we headed?*

This article discusses Argentinian social policy and, more specifically, income transfer policies from the late 20th century to the present day. The analysis is ordered under the hypothesis that the current characteristics of our labor markets do not allow to solve the reproduction of life of an increasingly larger group of people. This results in a progressive increase in the welfare component as a way of guaranteeing a minimum income and certain levels of social protection for the population excluded from the formal labor market. Both trends deepened during the four years of Mauricio Macri's administration, and the almost two years of the new government of Frente de Todos.

**Keywords:** Welfare regimes - Income Distribution – Pandemic - Contributory component - Welfare component

## Introducción<sup>1 2</sup>

**E**n diciembre de 2019 finalizó en Argentina el gobierno de la Alianza Cambiemos con una crisis socioeconómica de envergadura que se reflejó en elevados y crecientes índices de pobreza e indigencia, mayor desempleo abierto y oculto, informalidad laboral y caída en los ingresos de la población ocupada. A inicios de 2020, el país fue golpeado por la emergencia sanitaria mundial que desencadenó la enfermedad por COVID-19. En este contexto emergió, con carácter de urgente, el problema de inseguridad que atraviesa gran parte de la población argentina para garantizar la reproducción simple de la vida por carecer de los ingresos necesarios y de protección social básica. La redistribución secundaria del ingreso se convirtió entonces en una herramienta central para mantener el pacto social garantizando ingresos mínimos a un conjunto significativo de la población.

En este artículo nos proponemos discutir la política social argentina, ocupándonos específicamente de las políticas de transferencia de ingresos. El análisis se ordena con la hipótesis que afirma que las características actuales de los mercados de trabajo de la Argentina<sup>3</sup> no permiten resolver la reproducción de la vida de un conjunto cada vez más amplio de personas. Esto redundaría en un aumento progresivo del componente asistencial como forma de garantizar la obtención de ingresos mínimos y ciertos niveles de protección social para la población excluida del mercado laboral formal. Ambas tendencias se profundizaron durante los cuatro años

---

<sup>1</sup> Agradecemos la lectura y los comentarios a una versión borrador de este artículo a compañeras y compañeros del Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (CIEPP).

<sup>2</sup> Una primera versión fue presentada en el 15° Congreso de ASET, diciembre de 2021, Buenos Aires, Argentina.

<sup>3</sup> Se reconoce que la generación de población excedente de fuerza de trabajo es una tendencia del sistema capitalista en su conjunto.

de la gestión de Mauricio Macri, y los casi dos años del nuevo gobierno del Frente de Todos.

El artículo se organiza de la siguiente forma: seguidamente a esta introducción, nos ocupamos en la sección 1 de los conceptos aplicados en la literatura especializada para caracterizar a la política social, enfatizando en la denominada política asistencial. En la sección 2, caracterizamos en el apartado 2.1 las tendencias del mercado de trabajo argentino, mostrando cuáles son sus dificultades para garantizar la seguridad económica de las personas en el siglo XXI. Luego, en el apartado 2.2, analizamos los principales rasgos y tendencias de la política social en la distribución secundaria del ingreso, con énfasis en el periodo que comienza en 2003 hasta la actualidad. Finalmente elaboramos las conclusiones.

## **Sección 1: La política social y los Regímenes de Bienestar**

Al momento de caracterizar los sistemas de políticas sociales, una referencia ineludible en la literatura especializada es la tipología desarrollada por Esping Andersen (1993) para el análisis de los Regímenes de Estados de Bienestar de los países capitalistas centrales. En su obra, el autor construye tres tipos ideales de Regímenes de Bienestar, cada uno caracterizado por el tipo de convenio que define a los derechos sociales. La trilogía se compone del Régimen de Estado de Bienestar Conservador, el Socialdemócrata y el Liberal. Se entienden como ideales pues se destaca que no se encuentran en estado puro, sino que cada país da cuenta de una configuración particular, en la que intervienen el Estado, el mercado de trabajo y la familia como instituciones que se combinan para arrojar como resultado diferentes modelos de provisión de bienestar. Según el país de que se trate, el sistema de protección social se orientará hacia alguno de los tres tipos, combinando con políticas de los otros dos.

El Régimen Conservador basa la configuración de los derechos sociales en el principio contributivo de tipo *bismarckiano*, que supone acceder a los derechos sociales con base en las contribuciones que hacen las personas según su participación en el mercado de trabajo e ingresos laborales. El grado de cobertura depende del esquema contributivo y el estatus laboral de las personas. Es aplicado en Ale-

mania y en otros países del continente europeo. Son ejemplos de estas políticas el sistema de jubilaciones y pensiones o el seguro por desempleo, que se otorgan a partir de contribuciones previas. El Régimen Socialdemócrata basa los derechos en el principio de ciudadanía, con políticas sociales de carácter universalistas de tipo *beveridgiano*, donde los derechos sociales se construyen de forma independiente al grado de necesidad de las personas o de los rendimientos del trabajo. Se accede por la condición de ciudadanía. El tercero es el Régimen de Estado de Bienestar Liberal, que basa la configuración de los derechos sociales en la necesidad perentoria y demostrable que padecen las personas; necesidad que las convierte en sujetos merecedores de asistencia del Estado. Se trata de un convenio que exige a las personas prueba de medios para acceder al derecho.

Este último convenio de Estado de Bienestar Liberal encuentra su origen (y algunas de sus características) en las antiguas leyes de pobres de Inglaterra, que en su última etapa estructuraron un sistema de asistencia social condicionada a que las personas trabajaran en las *workhouses* (casas de trabajo creadas por los Estados), y se les otorgaba a cambio un beneficio de muy bajo monto con el objetivo de que fuese solicitado solo por quienes se encontraban con necesidades extremas. De allí, el convenio que se configura en las etapas posteriores del capitalismo hereda la exigencia de que los potenciales beneficiarios deban comprobar los medios de vida de que disponen (patrimonio e ingresos) para corroborar su necesidad para acceder al derecho.

La fisonomía de estas políticas de tipo asistencial se enmarca en la construcción de derechos sociales sobre la base de otorgar prioridad a las fuerzas de mercado para resolver los aspectos sociales y económicos. De allí se deriva el supuesto de que las personas que piden asistencia tienen la voluntad de trabajar en el mercado, incluso se han esforzado por obtener los rendimientos monetarios básicos, pero existen fallas en el funcionamiento de los mercados que impiden que sean retribuidas adecuadamente, y se concluye que se encuentran involuntariamente en situación de necesidad. Sobre esta base, la política social asistencial de corte liberal busca diferenciar entre los sujetos que merecen la asistencia por ser marginados del libre mercado de aquellos que no la merecen por no demostrar voluntad para hacer su contribución social por medio del trabajo mercantil. El supuesto es que

las personas capaces, aunque sean pobres, pueden encontrar trabajo si fuese su decisión; si no cuentan con un empleo se deduce que optaron voluntariamente por ello. Otra característica del modelo asistencialista liberal, vinculada a la anterior y heredada de las leyes de pobres, reside en establecer un bajo valor de beneficio para que las personas que acudan a la asistencia sean las verdaderamente necesitadas (principio de menor elegibilidad), y no terminen dependiendo de la ayuda pública (Navarro Ruvalcaba, 2006).

Si bien la construcción ideológica del modelo liberal siempre priorizó al mercado de trabajo como espacio de resolución individual de los problemas laborales y de ingresos, la implementación de las políticas sociales asistenciales hasta inicios de los años ochenta del siglo pasado no exigía necesariamente contraprestaciones laborales, pues se entendía que los beneficiarios tenían problemas para insertarse total o parcialmente en el mercado de trabajo. A partir de los años ochenta y en el contexto de avanzada del liberalismo económico, este modelo va a enfatizar la valoración de que el bienestar se logra por medio del trabajo (*workfare*). Este principio modificará la orientación del componente asistencial de los sistemas de protección social en distinto grado y concluirá que la función de la política social es asistir a las personas para su inserción o reinserción en el mercado de trabajo, implementando programas que paguen beneficios de baja cuantía y de corta duración (Brown y Giosa Zuazua, 2021).

Con el faro de los tres tipos de convenios considerados por Esping Andersen –asistencial, contributivo y ciudadano–, desarrollamos hasta aquí la trazabilidad del concepto de política social asistencial, desde una perspectiva histórica, como marco para identificar, diferenciar y caracterizar a las políticas sociales de transferencias monetarias en Argentina. En los términos desarrollados, entendemos que el principio rector de las políticas sociales asistenciales es el hecho de brindar asistencia ante la necesidad perentoria, con exigencia de comprobación de carencia, a personas excluidas del mercado de trabajo formal y, por tanto, sin acceso a derechos sociales con base contributiva. El beneficio se otorga por medio de una transferencia monetaria sin base contributiva, focalizado en los grupos poblacionales que se identifican con determinada necesidad. Desde el avance de los modelos *workfare*, este tipo de políticas suelen implementarse junto a condicionalidades

que, con diferentes características y grados, se vinculan en general de forma directa o indirecta al trabajo, sean de tipo educación/capacitación para trabajar, o de contraprestación efectiva en el cumplimiento de horas laborales. Los programas suelen incorporar sistemas de control del cumplimiento de la condicionalidad o contraprestación, y establecer diferentes penalizaciones ante su incumplimiento.

A continuación, abordaremos las características y evolución del Estado de Bienestar argentino, el rol que jugaron los mercados de trabajo, y las transformaciones que fueron sucediéndose en las últimas décadas que devienen en crisis de empleo y transformaciones en el sistema de protección social.

## **Sección 2: Bases del Estado de Bienestar argentino. Crisis de empleo y tendencias del sistema de protección social**

En sintonía con las transformaciones en los Regímenes de Bienestar de los países del capitalismo central, el sistema de protección social argentino también sufrirá modificaciones, aunque con características diferentes. Sostenemos que parte de estas modificaciones se vinculan a las transformaciones de los mercados de trabajo y a la degradación del empleo asalariado formal como modo de garantizar la inclusión social, la distribución del ingreso y la protección social básica. En esta sección analizamos, en primer lugar, las tendencias generales del mercado de trabajo argentino desde el último cuarto del siglo XX hasta nuestros días y, en segundo lugar, la evolución de la política social. Sostenemos que de forma lenta, con matices según la gestión de gobierno, pero con una tendencia sistemática, la protección social comenzó a ser el resultado de la combinación de un componente contributivo restringido junto a un componente asistencial que se incrementa y masifica en programas focalizados. A su vez, esta diferenciación en la forma de acceder a la protección social implicó un trato diferencial entre grupos poblacionales que son gestionados por el Estado de manera desigual.

### **2.1 Las tendencias del mercado laboral: crisis de la inclusión social**

Hasta mediados de los años setenta, el mercado laboral argentino presenta semejanzas con los mercados de trabajo de los países centrales (Marshall, 1978). Estas características, sintetizadas en menores grados de desigualdad y heteroge-

neidad, cambian a partir de 1976. Con la adopción de políticas neoliberales nuestro país tiende a la heterogeneización de su estructura productiva y ocupacional, camino que se profundiza durante la década del 90. Las mejoras experimentadas durante el periodo 2003-2015 solo en algunos momentos logran retrotraer la situación del mercado de trabajo a los valores de inicios de la década del 90 (Brown, 2020a) y continúan con su degradación durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. Estas tendencias se expresan en importantes dificultades para absorber a un conjunto creciente de personas con problemas de empleo (Giosa Zuazua y Fernández Massi, 2018), que indican la consolidación de un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado, con una creciente subabsorción de fuerza de trabajo y un núcleo de “empleo de pobreza” (Arceo et al., 2008).

La tendencia histórica de la crisis de empleo la ilustran los siguientes indicadores sintéticos: i) entre 1970 y 2019 la población económicamente activa creció en 12.400.000 personas, el 73 % de este crecimiento se distribuye entre asalariados no registrados, cuenta propia y desocupados; ii) en 1970 los asalariados registrados representaban el 65% de la población económicamente activa (PEA), y en 2019 solo el 42% (Lozano, 2021). Esto implica reconocer que los problemas de empleo en el siglo XXI no son “asignaturas pendientes” (Felder, 2012) ni “una anomalía del sistema” (Sassen, 2003), sino rasgos propios del periodo histórico que nos ocupa.

Se trata de una crisis atravesada por la flexibilización y precarización laboral que afecta a todas y todos los trabajadores, que inyecta inseguridad en la permanencia de los empleos y de los ingresos, sean del sector público o del sector privado, donde la mayor parte de los puestos de trabajo creados son inestables, con relaciones deslaborizadas que depositan todos los riesgos en las y los trabajadores.

En este marco, el mercado de trabajo argentino no aparece como fuente posible para resolver los problemas que se derivan de la carencia de ingresos de las personas, en tanto no tiene la capacidad de generar los empleos necesarios. A continuación, daremos cuenta de cómo estas modificaciones en las características de nuestro mercado de trabajo afectaron la estructura de la protección social.

## 2.2 El sistema de protección social argentino: sus transformaciones hasta la actualidad

En este apartado analizamos la evolución del sistema de protección social argentino, especialmente la trayectoria de los componentes contributivo y asistencial, con base en el concepto de política social asistencial desarrollado en la Sección 1.

### 2.2.1 *La configuración del sistema de protección social y sus transformaciones en los años noventa*

En Argentina, la protección social –o la política social en sentido amplio– se basa en una combinación de programas sociales contributivos para el conjunto de personas que trabajan en empleos formales (modelo bismarkiano). Con prestaciones basadas en el derecho de ciudadanía, como ocurre con el acceso a la salud y a la educación –como parte del modelo beveridgeano–, y recursos del Estado asignados de manera focalizada o autofocalizada a sectores de bajos ingresos que presenten una necesidad perentoria y demostrable –como parte del componente asistencial.–

Desde mediados del siglo XX, el Estado de Bienestar se expandió de manera significativa: se impulsó la extensión de la cobertura del sistema previsional, se desarrollaron esquemas de salud basados en obras sociales, se expandió la política habitacional y se desarrolló infraestructura pública en las áreas de salud y educación (Isuani, 2012). Durante el periodo que se extiende desde los años 40 hasta finales de los 70, la composición del Estado de Bienestar argentino estuvo conformada, mayoritariamente, por un sistema híbrido que articula componentes del modelo basado en el principio de ciudadanía, a partir del cual el Estado garantizaba acceso público al sistema de salud y educación, y del modelo bismarkiano-contributivo, desde donde se garantizaban ciertos derechos a prestaciones de seguridad social para las personas que tenían un empleo registrado y para sus familias. El acceso al sistema jubilatorio y de pensiones, así como el ingreso a un sistema diferenciado de salud (obras sociales), son algunos de los derechos a los que podían acceder quienes aportaban al sistema contributivo de la seguridad social. De este modo, el Estado de Bienestar argentino garantizaba un esquema de amplia cobertura, especialmente si se tiene en cuenta que, a diferencia de otros países de la región, durante estos años nuestro mercado de trabajo se articulaba alrededor del empleo asalariado formal, al menos en los grandes aglomerados urbanos.

Sin embargo, hacia finales de los 70, y con énfasis en los 90, tanto el mercado laboral como el sistema de protección social sufrieron transformaciones que fueron modificando de manera gradual pero acelerada la forma en que el Estado interviene sobre lo social.

Al proceso de descentralización de establecimientos hospitalarios (Isuani y Mercer 1988) y del sistema educativo (Filmus, 1998) que tuvo lugar con la dictadura cívico-militar (1976-1983), se agregó la reforma previsional de 1993-1994 que sustituyó el sistema nacional de reparto –de gestión estatal– por un régimen mixto que agregó e incentivó la capitalización individual y la administración privada (Grassi, 2003). Otra novedad de la época fue el crecimiento de la población con empleos informales o no registrados que no podía acceder al sistema de obras sociales (Isuani, 2012).

Es durante los años 90, en un contexto de degradación en las condiciones de vida de la población y de agudización de los problemas del empleo y de pobreza, cuando los dispositivos de protección social asociados a la condición salarial se deterioraron o privatizaron, mientras que el componente asistencial comenzó a ocupar un lugar más protagónico dentro del sistema de protección social argentino. Este componente incorporó una gran cantidad de programas sociales destinados a poblaciones vulnerables en condición de desempleo, con el objetivo de fomentar su inserción laboral. En la mayoría de los casos se trató de programas de corta duración (dos o tres años) y de una ejecución presupuestaria moderada (Brown, 2020a).

El primero de estos programas vio la luz en 1993, cuando la tasa de desocupación más subocupación superaba al 15% de la PEA y el gobierno nacional implementó el primer programa de transferencia monetaria hacia los sectores empobrecidos: el Programa Intensivo de Trabajo (PIT)<sup>4</sup>. Este dispositivo fue de baja cobertura, pero a medida que los problemas de empleo y la conflictividad social aumentaban,

---

<sup>4</sup> El PIT se implementó a nivel nacional con el objetivo de fomentar la inserción laboral de personas desocupadas. Este programa se ejecutó por de tres años y luego se sustituyó, en 1995, por el Programa Trabajar, de similares características aunque de mayor envergadura.

los programas sucesores comenzaron a ganar relevancia en términos de cobertura. El PIT llegó a comprender alrededor de 70 mil perceptores en 1994, mientras que el Programa Trabajar superó los 330 mil en 1997 y el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados alcanzó los 2,5 millones de beneficiarios en 2002 (Brown, 2020a).

Estos programas sociales se basaron en el principio de demostración de necesidades perentorias y exigencia de contraprestaciones para personas en situación de desempleo y/o pobreza. Los recursos presupuestarios que se asignaron fueron reducidos aunque crecientes y en la mayoría de los casos complementados por préstamos que otorgaron los organismos financieros de crédito como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y bajo recomendaciones de otras entidades internacionales como la Organización Internacional del Trabajo. La cobertura fue baja pero ascendente durante todo el periodo, con una media de alrededor de 160 mil personas durante la década, que terminó de decantar, hacia 2002, en los 2,5 millones de beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, en un contexto de crisis generalizada, con niveles de desocupación de dos dígitos y más de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza.

### *2.2.2 Los matices en la política social de la gestión kirchnerista*

Las políticas implementadas durante el kirchnerismo deben comprenderse como parte de la recomposición del orden político luego de la crisis de 2001 y del “nuevo pacto social” que se inaugura con la incorporación a la agenda pública de distintas demandas de los sectores pauperizados (Piva, 2015). Como señalan algunos autores (Grassi, 2012; Piva, 2015), la restauración de la legitimidad política del Estado y la construcción de un nuevo pacto social constó de una serie de políticas destinadas a los trabajadores asalariados registrados –la recuperación de los marcos regulatorios, políticas de ingresos y de empleo, negociación colectiva, administración de conflictos, inspección de las condiciones de trabajo, protección social– y la promoción de distintos programas sociales para los sectores considerados vulnerables.

## - El componente contributivo

En lo que respecta al componente contributivo, se revirtieron algunas de estas tendencias de la década previa, lo que lleva a distintos estudios a señalar que este período sufrió “un proceso de contra-reformas” (Danani, 2016). Una de las medidas significativas fue la reestatización de los fondos previsionales, la disolución del régimen de capitalización y la unificación del sistema de reparto con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino. También cabe destacar el Plan de Inclusión Previsional, que amplió la cobertura hacia población que no podía jubilarse por no cumplir los años de aporte requeridos. Este programa permitía a las personas endeudarse por los años no aportados y establecer un pago en cuotas deducibles del mismo haber previsional con la declaración del solicitante. De este modo permitió – en clave contributiva– el acceso a la jubilación de una parte importante de las personas adultas mayores<sup>5</sup>. El Gobierno justificó esta medida recalcando la degradación del mercado de trabajo como consecuencia de la profundización neoliberal. Señala la ANSeS<sup>6</sup>: “durante la década del 90, la tasa de cobertura previsional de la población pasiva en Argentina tuvo una tendencia decreciente producto de la informalidad laboral, los altos niveles de desempleo”. Sin embargo, pese al reconocimiento del problema estructural que condicionó el acceso jubilatorio a un conjunto importante de personas –principalmente mujeres– el Plan de Inclusión Previsional se implementó como contributivo, y la inexistencia de gran parte de los aportes previos buscó compensarse con un beneficio degradado para las personas en situación de desventaja relativa en acceso al empleo o que realizaron trabajos de reproducción social no reconocidos como tales. Aparece así una tensión entre el reconocimiento de problemas sistémicos para el acceso a ciertos derechos y la reproducción de una lógica meritocrática que estratifica el acceso a estos beneficios.

---

<sup>5</sup> Esta medida no llega a institucionalizarse pues las moratorias tienen fecha de caducidad. Para los varones ya no es posible ingresar y las mujeres, prórroga mediante, tienen tiempo hasta julio de 2022.

<sup>6</sup> La cita es textual del documento de ANSeS aunque hoy, desde distintas corrientes feministas, se cuestiona la categoría “pasiva” para dar cuenta del trabajo que realizan –especialmente las mujeres– en el interior de los hogares y que garantiza la reproducción social.

## - El componente asistencial

A su vez, durante el periodo 2003-2015, se implementaron distintos programas que garantizaron ingresos mínimos a un sector importante de la población a partir del componente asistencial. Durante este periodo, la gestión de las poblaciones consideradas vulnerables se desarrolló a partir de tres tipos de intervenciones, que se derivan de la desarticulación del Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y mediante las cuales sus perceptores pasaron a formar parte de otros dispositivos dentro de la cartera del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo, a saber:

- 1) el desarrollo de actividades socioproductivas y de autoempleo en el marco de la economía social y solidaria a través del Programa Manos a la Obra y del Programa Inserción Social con Trabajo línea Argentina Trabaja –que se implementaron en 2003 y 2009 respectivamente– y su ampliación en 2013 a la línea Ellas Hacen, destinada a mujeres con hijos en situación de alta vulnerabilidad social o víctimas de violencia de género;
- 2) la capacitación laboral, el entrenamiento y las acciones de terminalidad educativa para las personas desocupadas consideradas “empleables” con el Seguro de Capacitación y Empleo y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, ejecutados desde la cartera del Ministerio de Trabajo a partir de 2005 y 2009, respectivamente;
- 3) la transferencia de ingresos a hogares con infantes a cargo condicionado al cumplimiento de contraprestaciones en materia de educación y salud, en el marco del Plan Familias<sup>7</sup> a partir de 2003, y de la Asignación Universal por Hijo (AUH) a partir de 2009.

Sin dudas, la medida más significativa del periodo fue la implementación de la AUH en 2009. Desde el plano discursivo, este programa se implementó para equi-

---

<sup>7</sup> En el momento de su implementación, el Programa Familias implicó una novedad entre los programas sociales de Argentina ya que fue el primero con contraprestación en educación y salud que se ejecutó en el país. Para más información ver Brown (2020b).

parar el derecho a las asignaciones familiares que no tienen las personas que trabajan dentro del sector informal o en empleos no registrados de bajos ingresos. Sin embargo, su rasgo condicionado y contraprestacional<sup>8</sup> lo distancia de las asignaciones contributivas y ha llevado a múltiples debates respecto del espíritu de la medida<sup>9</sup>. Pese a todos los dilemas que desencadenó la AUH, caracterizamos a este dispositivo como parte del componente asistencial en tanto cumplimenta con sus características: está basada en una necesidad perentoria y demostrable vinculada a los bajos ingresos e informalidad laboral y exige contraprestaciones que garantizan el “carácter merecedor” de quien percibe el beneficio.

De este modo, durante estos años –y en comparación con los 90– se fortaleció el componente contributivo de la protección social ampliándose la cobertura horizontal y vertical del sistema previsional (Danani, 2016), con los déficits que corresponden a un piso del 32% de empleo no registrado; y también el componente asistencial a partir de la masificación de los programas sociales, que comenzó en 2002 con el Programa Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y se sostuvo, aunque en dispositivos fragmentados, durante todo el gobierno kirchnerista, cuando alcanzó una media de 2,5 millones de personas perceptoras, frente a las 160 mil de la década del 90.

Si bien la recomposición del orden político postcrisis de 2001 implicó un nuevo pacto social que incorporó demandas de los sectores populares formales (vía sindicatos) e informales (vía movimientos sociales), lo que queremos remarcar es la importancia cada vez más clara del componente asistencial en la gestión de los sectores subalternos. A su vez, entendemos que este fenómeno obedece, por un lado, a la degradación de los mercados de trabajo y a la creciente subabsorción de mano de obra que estos presentan; y, por el otro, al nuevo orden que se establece a partir de 2001 como consecuencia de la organización de estos sectores y de la incorporación de sus demandas dentro del entramado estatal.

---

<sup>8</sup> Según establece el decreto, el 80% del monto previsto se abona mensualmente a las titulares mientras que el restante 20% se reserva en una caja de ahorro a nombre de las mismas y podrá cobrarse únicamente cuando éstas acrediten el cumplimiento de contraprestaciones en materia de salud y educación.

<sup>9</sup> Para más información ver Brown (2020a).

### 2.2.3 La política social de la Alianza Cambiemos

El gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) continuó con las tendencias definidas por el nuevo orden político que se configuró a partir de la crisis de 2001: el componente asistencial mantuvo su proceso de expansión en términos de distribución del bienestar social y de acceso a la protección social básica.

Ciertas debilidades del Plan de Inclusión Previsional<sup>10</sup> que desarrolló el kirchnerismo se tradujeron en el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados (Ley 27.260) bajo el cual se creó la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM). Esta pensión otorgaba ingresos a personas mayores excluidas del sistema contributivo pero, a diferencia de la moratoria kirchnerista, no generaba derecho a pensión para el conviviente, elevaba a 65 años la edad de retiro de las mujeres, y el haber equivalía al 80% del haber mínimo del sector contributivo. A su vez, este programa absorbía parte de las pensiones no contributivas para personas adultas –como la prestación por edad avanzada (Ley 24.241)–, lo que significó para este grupo poblacional una reducción en la edad de acceso al beneficio, ya que la edad de acceso para las pensiones no contributivas ascendía a 70 años, y un monto mayor, pues la asignación básica era del 70% del haber mínimo.

Haciendo un análisis de conjunto, y retomando lo que plantean Cristeche y Muñoz (2019), a partir de la crisis de 2001 se observa: a) una ampliación en la cobertura horizontal: en 2002 alrededor del 50% de las personas mayores accedían a algún beneficio previsional, en 2019 este número ascendía al 90%; y b) una extensión del acceso a la jubilación mediante el haber mínimo: en 2003 el 30% cobraba la jubilación mínima, en 2012 este número era el 72%. Esta ampliación de la cobertura y devaluación del haber lleva implícita la desvinculación entre los ingresos pasivos de las jubilaciones y pensiones y el salario de la vida activa, otrora característico del sistema contributivo. Con la PUAM se sostiene el alcance de la cobertura, unificando pensiones semicontributivas y no contributivas bajo el mismo programa, y se profundiza la devaluación del haber –en comparación al contributivo– pues

---

<sup>10</sup> Nos referimos a la falta de institucionalización y a su fecha de caducidad.

ahora se cobra el 80% del haber mínimo. Así, en julio de 2019 la pensión mínima apenas superaba en un 5% a la línea de pobreza, mientras que quienes recibían la PUAM se encontraban nueve puntos por debajo.

La desvinculación entre jubilaciones y pensiones (ingresos pasivos) con el salario de la vida activa, la absolución de quienes cobraban la PUAM de contribuir al sistema de seguridad social, y el requisito fijado en 2018 de un test socioeconómico de demostración de carencia, nos llevan a caracterizar a este programa como parte del componente asistencial. De este modo, se sostiene nuestra hipótesis de expansión de este componente como forma de acceso a la protección social.

Algo similar ocurrió con las asignaciones familiares (AAFF). Luego de diversos reclamos por el número de personas que no accedían a esta prestación, tanto por el subsistema contributivo o mediante la Asignación Universal por Hijo, las asignaciones familiares se expandieron a las personas monotributistas. Si bien en las comunicaciones oficiales se hizo referencia pública a la ampliación de la AUH, el Decreto 593/16 incorporó a este grupo al sistema de AAFF y no al componente no contributivo (la AUH). Esto significó que las personas monotributistas no tuvieran que cumplimentar con las contraprestaciones de la AUH (en salud y educación), pero que tampoco gozaran –al igual que de la AUH– de algunas prestaciones contempladas en el sistema contributivo como bonos por matrimonio, nacimiento y adopción. También se incorporó a las personas en edad pasiva que cobraban la PUAM y tenían menores a cargo como beneficiarios de la AUH. Así, en 2001 el sistema de asignaciones familiares estaba conformado por un componente contributivo para trabajadores formales y uno no contributivo para adultos mayores que cobrasen jubilaciones o pensiones (por vejez o invalidez); en 2020 este sistema se dividía en cuatro subsistemas, dos de ellos contributivos (uno para trabajadores formales y otro para monotributistas que se incluyen durante el macrismo) y dos de ellos no contributivos (pensionados por invalidez y la PUAM, por una lado; y AUH, por el otro). En estos últimos dos subsistemas se requiere demostración de carencia para acceder al beneficio; en el primer caso de manera indirecta pues aplica a la PUAM; en el segundo de forma directa. En este sentido, nuevamente se observa un principio de ampliación de la cobertura pero bajo un esquema también de aumento de su fragmentación.

En lo que respecta a los programas sociales, el gobierno de Cambiemos continuó con varios dispositivos que se implementaron durante el kirchnerismo, y profundizó su relevancia en términos de cobertura: se ampliaron cupos y se dio mayor grado de autonomía a las organizaciones sociales para manejarlos<sup>11</sup>.

A su vez, en diciembre de 2016 se sancionó la Ley de Emergencia Social 27.345, cuyo objetivo es la promoción y defensa de “los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular”. En el marco de esta legislación, se creó dentro del Ministerio de Desarrollo Social el Salario Social Complementario (SSC) y se facultó al Poder Ejecutivo Nacional para que realizase un traspaso gradual de perceptores de otros programas a este nuevo dispositivo.

Por su parte, los programas creados bajo la gestión anterior –Argentina Trabaja y Ellas Hacen– habían duplicado sus partidas presupuestarias en 2017 respecto de 2015 (Vitali y Brown, 2021). A finales de 2018, estos fueron reemplazados por el programa Hacemos Futuro, que consistió en una transferencia de ingresos con contraprestación en capacitación laboral y terminalidad educativa.

En apretada síntesis, durante el gobierno de la Alianza Cambiemos el componente asistencial se expandió dando cierta continuidad a algunos dispositivos que se implementaron con anterioridad, aunque teñidos por el espíritu neoliberal del nuevo gobierno. Las intervenciones que fomentaban las actividades asociativas – Argentina Trabaja y Ellas Hacen– se reorientaron hacia el emprendedurismo, y profundizaron así la relación entre la teoría del capital humano y la transferencia individualizada de ingresos que emergió con los primeros programas sociales durante los 90 y se sostuvo durante todo el periodo kirchnerista. A su vez, el acceso a un ingreso para las personas mayores y la expansión de las asignaciones familiares se garantizó mediante la reproducción de rasgos de desigualdad entre distintos grupos poblacionales, lo que promovió una oferta cada vez más fragmentada de prestaciones.

---

<sup>11</sup> En el caso del Programa Argentina Trabaja, por ejemplo, el Gobierno dispuso que las nuevas altas sean ejecutadas directamente por las organizaciones sociales (Longa, 2019).

#### 2.2.4 La política social del gobierno del Frente de Todos

El recambio gubernamental de 2019 hacia el Frente de Todos, de tradición peronista, vino acompañado de nuevos cambios en términos de intervención social. En los tres meses que trascurrieron entre la asunción de Alberto Fernández y el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO), causado por la pandemia mundial por COVID-19, se implementaron nuevas medidas en los componentes asistencial y contributivo.

##### **- El componente asistencial**

Dentro de este componente se implementan dos nuevas medidas. La Tarjeta Alimentar en diciembre de 2019 (Resolución 8/2020), como parte del Programa Argentina contra el Hambre; y el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local Potenciar Trabajo, que sintetiza el Programa Hacemos Futuro y el SSC de la anterior gestión.

La Tarjeta Alimentar plantea como objetivo general “garantizar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria de toda la población y familias argentinas, con especial atención en los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social”. La misma funciona como medio de pago para adquirir exclusivamente alimentos y bebidas (excepto bebidas alcohólicas). En su inicio estaba dirigida a niños y niñas menores a 6 años cuyos progenitores recibieran la AUH, a mujeres embarazadas a partir de los tres meses perceptoras de la asignación universal por embarazo, y personas con discapacidad en situación de vulnerabilidad social. En junio de 2021, con la ampliación de la población destinataria a niñas/os y adolescentes de hasta 14 años, se registraron 2.320.570 (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.) perceptores. A pesar de recibir transferencias por Tarjeta Alimentaria y por la AUH, debido a su baja cuantía, se estima que el 70,8% de los hogares que la cobran continúan por debajo de la línea de pobreza mientras que el 9% se encuentra por debajo de la indigencia (Ministerio de Desarrollo Social, 2021).

Por su parte, el programa Potenciar Trabajo surgió de la unificación de los programas Hacemos Futuro, Salario Social Complementario y Proyectos Productivos

Comunitarios con el objetivo de “contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, como también a la terminalidad educativa, la formación laboral, (y) la certificación de competencia”. También se declara como objetivo:

la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejorar sus ingresos con vistas a la autonomía económica. (Resolución 121/2020, 2020)

En enero de 2020 había 556.000 titulares del Potenciar Trabajo y en junio de 2021 ya se había casi duplicado su cobertura al superar el millón de titulares (Ministerio de Desarrollo Social, s.f.), lo que representa el 40% del presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social<sup>12</sup>.

El 23 de marzo de 2020, ya en el marco de la pandemia mundial, el gobierno nacional implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE). Este programa estuvo dirigido a hogares compuestos por personas que trabajaban en la informalidad, estaban desocupadas, eran monotributistas de las categorías más bajas o trabajaban en casas particulares. El IFE se implementó en tiempo récord –pese a que implicó la articulación de distintos organismos estatales– y significó la transferencia de un ingreso equivalente al 59,3% del salario mínimo vital y móvil (SMVM) por grupo familiar. Para acceder al IFE, además de cumplir con el perfil de población destinataria, en el hogar del potencial beneficiario no podía haber integrantes registrados en la seguridad social o que cobrasen algún programa incompatible con el IFE. Solo un miembro del hogar podía percibir el beneficio aunque hubiese otras personas que cumplieran con todos los requisitos.

Este programa, si bien por sus características forma parte del componente asistencial –en tanto implicaba la demostración de carencia–, tuvo dos particularidades

---

<sup>12</sup> Cabe señalar que desde el Ministerio de Trabajo se continuaron implementando varios programas previos desde el componente asistencial: El Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, etc.

con relación al resto de los dispositivos que se implementaron con anterioridad. Por un lado, con el IFE se hipermasificó la cobertura: cubrió a 8,9 millones de personas, lo que representa el 20% de la población total del país, número que asciende al 31% si la ratio se realiza sobre las personas en edad de trabajar (18-65 años inclusive). Por el otro, se constituyó en la primera política de distribución de ingresos que no exigió contraprestaciones como contrapartida de la ayuda económica, aunque siguió asociada al empleo en tanto se dirigía a informales, desocupados y personas que trabajaban en categorías bajas del monotributo. En el marco de la implementación de esta medida, la ANSeS reconoció el carácter estructural y la envergadura de los problemas de empleo que caracterizan a nuestro país más allá de la pandemia. En un documento señala:

Si bien el IFE surgió como una respuesta a la situación económica y productiva coyuntural que implica el aislamiento obligatorio, pone sobre la mesa problemas estructurales [ya que] la población beneficiaria alcanzada por el IFE no tiene la posibilidad de acceder a un empleo formal [y] las causas no obedecen exclusivamente a la situación extraordinaria de la pandemia mundial. (ANSeS, 2020)

Pese a este diagnóstico, la resolución que le dio origen enfatiza sobre su “carácter excepcional” y, luego de tres pagos (abril/mayo, junio y agosto de 2020), el programa se desarticuló y viró hacia otras medidas que se acercan más a los rasgos de la política asistencial prepandémica. Algo a destacar es que el IFE era compatible con el cobro de la AUH y por Tarjeta Alimentar; con su desarticulación, a las receptoras de la Asignación se les adelantó, en forma de “bono extra”, el 20% del beneficio que se les retiene cada mes. Por su parte, se amplió la población destinataria de la Tarjeta Alimentar a madres o padres con niñas o niños de hasta 14 años.

## **- El componente contributivo**

En lo que respecta al sector contributivo, durante el contexto de emergencia, el Estado nacional promovió la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), con el que se benefició a dos grandes grupos: a) personas que trabajaban en empleos formales dentro del sector privado –modalidad de trabajo con patrón–, y b) monotributistas y autónomos con recorte en sus ingresos.

Para el primer conjunto, el Estado subsidió salarios a partir de una fórmula que beneficiaba a quienes cobraban menores ingresos y a las pymes; el esquema que se planteó fue: cuanto más alto el salario, menor el porcentaje de cobertura estatal del ATP. A su vez, en actividades críticas –industria, comercio, metalurgia/acero, hoteles/turismo y construcción–, esta medida fue acompañada de “acuerdos de suspensión” –negociados junto a sindicatos y cámaras empresariales–, reducciones en las cargas sociales de las empresas y esquemas de prohibición formal de despidos y suspensiones unilaterales. A diferencia del IFE, que según la normativa solo podía recibirlo una persona por hogar, para el ATP destinado a asalariados formales no existía tal límite.

Para el segundo conjunto, el Estado se comprometió como garante de créditos a tasa cero<sup>13</sup>. En términos de cantidad de beneficiarios, sobre un conjunto de 6,4 millones de asalariados registrados en el sector privado nacional recibieron el salario complementario mediante ATP 2,4 millones de personas, es decir, el 37% (Capello y Caullo, 2020).

Para el sector de la Economía Popular, Social y Solidaria se estableció una asistencia económica de emergencia a partir del 30 de abril de 2020 y mediante la Resolución 144/2020 de la Secretaría de Empleo, en el marco del Programa de Trabajo Autogestionado<sup>14</sup> (PTA) –creado en 2004–, y una línea especial de crédito para cooperativas de trabajo. En el marco de la pandemia, el PTA tuvo el objetivo de brindar asistencia económica de emergencia a unidades productivas cuyas actividades se encontrasen suspendidas o con ingresos económicos disminuidos. Como nos muestra Deux Marzi et al. (2020), la asignación de emergencia prevista por el PTA se fijó en una suma fija equivalente a \$6.500 por cada persona asociada, solo cuando dicha ayuda sumada al ingreso que ésta percibía no superara el monto

---

<sup>13</sup> El problema de la creditización como parte de la política social del siglo XXI excede los objetivos de este trabajo, pero se presenta como una línea indagatoria relevante a desarrollar.

<sup>14</sup> Este programa se creó mediante la Resolución 203 del 26 de marzo de 2004 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con el objetivo de promover la generación de nuevas fuentes de trabajo y el mantenimiento de los puestos existentes a través del fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por trabajadores y trabajadoras.

establecido para el SMVM; mientras que, en el caso del subsidio al salario del sector privado, el monto se definió en función de cada monto salarial y llegó a cubrir el 100% del SMVM. Si bien luego el valor del PTA aumentó, continuó rezagado con relación al ATP<sup>15</sup>. Es decir que, si bien el conjunto de acciones políticas hacia este sector es relevante, se observa un trato diferencial hacia el trabajo asociativo autogestionado respecto del trabajo con patrón: diferencial en montos, tipo de medidas y tiempo de aplicación.

En lo que respecta a las jubilaciones, el gobierno de Alberto Fernández sostuvo la PUAM de herencia macrista, lo que consolidó el acceso jubilatorio mediante el componente asistencial. A su vez, sancionó una nueva fórmula de movilidad en diciembre de 2020, modificó el mínimo para el Impuesto a las Ganancias que logró que 130 mil jubilados y jubiladas dejaran de pagar el tributo, e implementó el Programa Integral de Reconocimiento de períodos de aporte por tareas de cuidado.

En resumidas cuentas, la intervención estatal durante la pandemia se caracterizó por un incremento en la transferencia de ingresos hacia distintos sectores. Para personas en edad de trabajar, la distribución se basó en tres tipos de intervenciones: el IFE para personas desocupadas o con empleos informales; el ATP como subsidio a los salarios del sector privado y el PTA para el sector cooperativo. Como se mencionó líneas arriba, estas intervenciones fueron dispares en montos, requisitos de acceso y tiempos de implementación con un sesgo hacia las personas que trabajan de manera registrada, lo que reprodujo las ventajas relativas que tiene este sector sobre el conjunto de personas que viven del trabajo. De hecho, la desigual cuantía de los beneficios otorgados para personas que trabajan en el sector privado con relación a las personas desocupadas o informales permite explicar por qué, con erogaciones presupuestarias similares (que rondan el 0,3% del PBI), la cobertura de estos programas haya sido tan diferente: mientras que el IFE benefició a casi 9 millones de personas; el ATP cubrió alrededor de 2,5 millones (Capello y Caullo, 2020). En lo que respecta a infantes y personas adultas mayores, la intervención

---

<sup>15</sup> A partir del 18 de junio la prestación se extendió a cuatro meses y el monto ascendió a \$16.500, similar al salario mínimo; recientemente se aprobó una quinta prestación sin modificación del monto lo que sí sucedió con la sexta del ATP.

se basó en la Tarjeta Alimentar y bonos extras para la AUH para el primer grupo, y la PUAM para el segundo.

Esto permite resaltar que, con la pandemia, el Estado amplió su concepción respecto a quiénes considera población vulnerable –hacia personas en edad de trabajar– y su carácter excepcional brindó el contexto para que la transferencia de ingresos se realice sin exigir contraprestación. Sin embargo, y pese al reconocimiento de los problemas estructurales de empleo que presenta la Argentina, con los meses esta medida se desarticuló y se volvió a privilegiar la distribución hacia la niñez y las personas adultas mayores en detrimento de la población en edad de trabajar: el IFE, que beneficiaba a personas en situación de informalidad y desempleo, fue la primera medida que se desarticuló una vez que transcurrieron los primeros meses de pandemia.

## Conclusiones

Tanto la dinámica de acumulación capitalista del siglo XXI como la estructura productiva heterogénea que caracteriza a los países periféricos afectan a los mercados de trabajo. En nuestro país, la expulsión de fuerza laboral se expresa en desempleo abierto, subocupación y relaciones laborales precarias, que redundan en carencia de ingresos y de derechos sociolaborales, incluso para aquellas personas que tienen largas jornadas de trabajo. En los últimos cincuenta años, de los 12 millones de personas que ingresaron al mercado de trabajo, el 73% se distribuye entre asalariadas no registradas, cuenta propia y desocupadas. A su vez, los asalariados no registrados pasaron de representar al 65% de la PEA a representar el 42%. Es irrefutable que asistimos a una fuerte crisis de empleo.

En este marco, la política social contributiva se presenta trunca para responder a las necesidades de distribución del bienestar. La cobertura de estos riesgos quedó a merced del componente asistencial: a través de distintos programas sociales durante la década de los noventa, con una ampliación al sistema de asignaciones familiares luego y, finalmente, integrando al sistema previsional.

La tendencia del sistema de protección social argentino a intervenir de manera diferenciada según se trate del componente asistencial o del componente contributivo implica que las personas que acceden demostrando necesidades perentorias y comprobables lo hacen mediante programas de muy baja cuantía y con la condición de contraprestar, lo que resulta en derechos degradados en comparación a los que se configuran bajo el componente contributivo. Si bien la forma que adoptó la ampliación asistencial permite llegar a un grupo amplio de personas con un gasto fiscal reducido, no llega a garantizar ingresos mínimos que permitan resolver situaciones de pobreza e indigencia. A su vez, esta fragmentación y tratamiento diferenciado reproduce –desde el Estado– las desigualdades que el mismo capitalismo genera y que se traducen en el acceso a mercados de trabajo diferenciados, hasta el límite de imposibilitar su acceso. Así, bajo el paraguas de la distribución y de la “ética del trabajo”, se legitiman desigualdades de clase y se refuerza la lógica meritocrática sobre la que éstas se asientan.

En este marco, surge el interrogante respecto de si es posible escindir la obtención de ingresos de la participación en el mercado de trabajo –teniendo en cuenta la forma que estos asumen en la Argentina del siglo XXI–, o de escindirlos de la necesidad de contraprestar, especialmente si la contraprestación supone dotar de herramientas para una endeble, precaria y/o imposible (re)inserción laboral. En un contexto donde el horizonte del pleno empleo formal no parece factible, siquiera en las economías desarrolladas, y donde el mercado laboral se presenta como incapaz de generar mayor homogenización social, resulta importante interpelar al trabajo como mecanismo básico de obtención de ingresos e inclusión social. En este sentido, el IFE puede considerarse una prueba piloto –aunque insuficiente en términos de ingresos y cobertura– para considerar la factibilidad de esta escisión, al establecer un contrato de distribución de ingresos sin contraprestación y romper con una de las lógicas más arraigadas del componente asistencial argentino.

Las propuestas de ingreso básico, salario básico o ingreso ciudadano, si bien no representan –de manera aislada– una solución definitiva a los problemas sociales del capitalismo contemporáneo, permiten cuestionar uno de los pilares básicos sobre los que se asienta. A su vez, admite la incorporación de debates actuales introducidos por los feminismos y algunos sectores de la economía popular organi-

zada, o de la economía social y solidaria, respecto de qué se considera trabajo y cuáles son los trabajos realmente útiles en nuestras sociedades. La pandemia mundial por COVID-19, en el marco de una crisis global que se profundiza, concede el espacio para que reemerjan estos debates. Es conveniente no perder esta oportunidad.

## Bibliografía

- ANSeS. (2020). *Boletín IFE I-2020: Caracterización de la población beneficiaria*. Buenos Aires: Dirección general de planeamiento - ANSeS.
- Arceo, N., Monsalvo, A. P., Schorr, M., y Wainer, A. (2008). *Empleo y Salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Brodersohn, V. (1999). Focalización de programas de superación de la pobreza. En Instituto Interamericano del Niño (IIN) y UNICEF, *Derecho a tener derecho: Infancia, derecho y políticas sociales en América Latina*. INN y UNICEF.
- Brown, B. (2020a). *Mercados de Trabajo segmentados y políticas sociales. Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina (2003-2015)*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Buenos Aires.
- Brown, B. (2020b). Las políticas sociales luego de 2001 y hasta 2015: «resolviendo» la paradoja entre la «segmentación» y la «inclusión». *Documentos y aportes en administración pública y estatal.*, 34, 45-76.
- Brown, B., y Giosa Zuazua, N. (en edición). Regímenes de Bienestar y políticas sociolaborales: un análisis sobre sus transformaciones recientes. *(En)clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales*.
- Capello, M., y Caullo, L. (2020). Distribución provincial de la asistencia estatal durante la pandemia: IFE, ATP y Créditos a Tasa Cero. *Foco Social - Fundación mediterráneo*, 9(34).

- Cecchini, S., y Madariaga, A. (2011). *Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL - Naciones Unidas.
- Cristeche, M., y Muñoz, P. (2019). Sistema previsional y modelación de los derechos a la vejez en Argentina (2003-2017). *Revista de Derecho*, 52, 13-36.
- Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Friedrich Ebert Stiftung - Argentina*, 12, 1-24.
- Deux Marzi, M. V., Hintze, S., y Vazquez, G. (2020). Argentina: Políticas y organizaciones de Economía Social y Solidaria en la pandemia. *Otra Economía*, 13(24), 201-215.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Edicions Alfons el Magnànim-IVEI.
- Felder, R. (2012). Estado y acumulación de capital en la Argentina reciente ¿más allá del neoliberalismo? *Voces del Fénix*, 18, 14-19.
- Filmus, D. (1998). La descentralización educativa en el centro del debate. En E. Isuani y D. Filmus (Comps.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: FLACSO/Norma.
- Giosa Zuazua, N., y Fernandez Massi, M. (2018). La segmentación del trabajo en la Argentina. Un análisis de movilidad para los años de la postconvertibilidad. *Revista de Estudios Regionales y Mercado de Trabajo*, 14.
- Grassi, E. (2003). *Políticas sociales y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame*. Buenos Aires: Espacio.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la Argentina. Alcances, novedades y salvedades. *Revista de Ciencias Sociales*, 135-136, 185-198.

Hopp, M. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 2, 113-142.

Isuani, A. (2012). Política social y transferencias monetarias en América Latina. *Revista de análisis público Universidad de Valparaíso*, 1(1), 14-41.

Isuani, E., y Mercer, H. (1988). *La Fragmentación Institucional del Sector Salud en la Argentina, ¿Pluralismo o Irracionalidad?* Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Longa, F. T. (2019). *Historia del Movimiento Evita*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Lozano, C. (2021). *Ingreso universal para una argentina libre de hambre y salario social para crear 4 millones de empleos*. Buenos Aires: Unidad Popular-IPYPP.

Marshall, A. (1978). *El Mercado de Trabajo en el Capitalismo Periférico: El caso de Argentina*. Buenos Aires: PISPAL-CLACSO.

Ministerio de Desarrollo Social. (s.f.). *Conjuntos de datos*. <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/>.

Navarro Ruvalcaba, M. A. (2006, mayo-agosto). Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos*, (21).

Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina Kirchnerista*. Buenos Aires: Batalla de ideas.

Resolución 121 de 2020 [Ministerio de Desarrollo Social]. Por la cual se crea el Programa Nacional de Inclusión Socio-productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. 20 de marzo de 2020.

Sassen, S. (2003). *Los espectros de la globalización*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Vitali, S., y Brown, B. (2021). Las políticas de «Economía Social, Solidaria y/o Popular» en Argentina, 2001-2019. *Revista Reflexiones*, 101, 1-22.