

# “Marcas de gestión” de la Alianza Cambiemos en Argentina

## La agenda de las transferencias de ingresos

### Pilar Arcidiácono

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
pilar.arcidiacono@gmail.com

### Ángeles Bermúdez

Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.  
angelesbermudez1982@gmail.com

30

Lavboratorio

## Resumen

Durante la gestión de la Presidenta Cristina Fernández surgieron dos grandes intervenciones de política social. Primero, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social programas que transfirieron ingresos a partir de la participación en cooperativas especialmente creadas desde el gobierno. Segundo, la Asignación Universal por Hijo dependiente del organismo de la seguridad social que masifica el sistema de asignaciones familiares destinadas históricamente a los sectores asalariados. En este trabajo recuperamos las principales transformaciones que impulsó la Alianza Cambiemos, y analizamos ciertas “marcas de gestión” que modificaron ambas intervenciones con diferentes ritmos y profundidades.

Palabras claves: políticas sociales – transferencias de ingresos – Alianza Cambiemos – Argentina.

## Abstract

During the Cristina Fernández presidency two major social policy interventions emerged in Argentina. First, under the orbit of the Ministry of Social Development a series of programs that transferred income from participation in cooperatives specially created from the government. Second, the Universal Assignment per Child dependent on the social security agency (ANSES) that massifies the system of family allowances historically destined to salaried sectors. In this work we recover the main transformations that the Alliance Cambiemos. We analyze certain “management stamps” that modified both interventions with different rhythms and depths.

Keywords: social policies – income transfers – Cambiemos – Argentina

Recibido: 17 de marzo de 2020

Aprobado: 6 de agosto de 2020

## Introducción

El trabajo asalariado fue protagonista del aseguramiento estatal en Argentina, desde mediados del siglo XX, con la consolidación de los esquemas contributivos de bienestar. Más allá de las desigualdades territoriales y las distorsiones sectoriales (producto de la dinámica sindical organizada por rama, y la capacidad diferencial de movilización colectiva y de presión política de los distintos sectores de la economía), el funcionamiento del mercado de trabajo formal argentino, con bajos niveles de desempleo y subempleo entre las décadas de los cuarenta y los setenta, en los hechos estuvo próximo a un sistema con cobertura de aparente universalidad (Lo Vuolo y Barbeito, 1998).

Ese modelo “trabajocéntrico” (Arcidiácono, 2012) se tensiona y pierde capacidad de cobertura en contextos donde el mercado de trabajo se encuentra atravesado por desempleo, precarización o se estabiliza con altos niveles de informalidad que superan el 30% aún en contextos económicos favorables o de recuperación del mercado de trabajo como el período 2003-2007 (Kessler, 2014).

En torno a la pregunta de cómo sostener ingresos de los sectores débilmente integrados al mercado de trabajo formal han surgido diversas intervenciones que transfirieron ingresos a las familias con hijos/as. Uno de los hitos en Argentina fue el lanzamiento en 2002 del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados que cubrió casi 2 millones de personas (CELS, 2004), luego

derivado en el Programa Familias por Inclusión Social con aproximadamente 500.000 destinatarias (CELS, 2007) y que representó un típico programa de transferencias condicionadas de ingresos como los demás existentes en la región.

Más allá de las diferencias, con una fuerte impronta familiarista se trató de políticas sociales de corte “no contributivo” destinadas a quienes tenían hijos/as y se encontraban alcanzados por diferentes criterios de focalización que fueron cambiando a través de las intervenciones (desempleo, vulnerabilidad social, informalidad). Estas medidas se fueron convirtiendo en el elenco estable de la política social argentina a pesar de haber surgido desde los discursos oficiales como parte del “mientras tanto”, es decir, hasta que sus destinatarios/as fueran nuevamente absorbidas/os por el mercado de trabajo y pudieran “egresar” de los programas.

Si bien representan un porcentaje menor del gasto público social, las transferencias son consideradas centrales para sostener los niveles de consumo en sociedades capitalistas y operar en la construcción de un orden político y moral (Grassi, 2000) habilitando/inhabilitando aquello que es legítimamente reivindicable, disputando los límites sobre lo aceptable (o no) de la intervención estatal.

Durante las gestiones de la Presidenta Cristina Fernández surgieron dos grandes intervenciones donde centraremos la atención. No sólo resultan relevantes por su cobertura e impacto en la cotidianeidad de las familias, sino que inauguran una serie de improntas diferentes en el campo de las transferencias y adquieren gran protagonismo en la agenda pública y mediática.

Por un lado, luego de la derrota electoral del gobierno nacional en elecciones legislativas de 2009, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) surgieron el “Programa de Ingreso Social con Trabajo “PRIST-AT” y en 2013 el “Ellas Hacen” como un subcomponente. En ambos casos, promovieron una transferencia de ingreso exigiendo como contraprestación la participación en cooperativas de trabajo destinadas a realizar obra pública de menor envergadura que eran conformadas desde el MDS y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Por otro lado, unos meses después surge la Asignación Universal por hijo para la protección social –(AUH) dependiente de organismo de la seguridad social (ANSES) que masifica el sistema de asignaciones familiares (AAFF) destinadas históricamente a los sectores asalariados desde mediados del siglo pasado, pero introduce condicionalidades de salud y educación de los/as niños/as a cargo de las madres receptoras, como los típicos programas de transferencias condicionadas de ingreso en la región (CEPAL, 2012).

En diciembre de 2015 con el lema de campaña “Pobreza Cero” asume la presidencia Mauricio Macri por la Alianza Cambiemos. En este trabajo recuperamos las principales transformaciones de esta gestión con foco en las dos

intervenciones de política social mencionadas.

Estas medidas no pueden ser leídas de manera descontextualizada. Por su propia función (y por la importancia de la cuantía de las prestaciones) adquiere un nuevo sentido en un escenario inflacionario conjugado con recesión y medidas de “recomposición de tarifas” que impactaron directamente en la economía de los hogares y resignificó el lugar de las transferencias.

Tomando los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), al comienzo del mandato de Mauricio Macri, el 30,3% de las personas se encontraba en situación de pobreza (segundo semestre de 2016) mientras que la última medición (primer semestre de 2019) reporta un 35,4%. Para los/as niños y niñas menores de 14 años la pobreza asciende al 52,6%. La desocupación del 10,6% en el mismo semestre de 2019 es la más elevada de la serie publicada desde el comienzo de la gestión y se ubica en valores similares a los registrados durante el recesivo año 2014 y el todavía crítico 2006 (INDEC, EPH, 2019). La población desocupada asciende a 2,1 millones de personas. Los problemas en el empleo se expresan, en primera instancia, en dos indicadores concretos: la subocupación, que afecta al 13,1% de la Población Económicamente Activa lo que implica que 2,6 millones de ocupados tienen empleos con jornadas laborales reducidas; y la demanda de empleo entre los ocupados que alcanza el 18,3% e involucra a 3,6 millones de trabajadores que buscan empleo a pesar de tener una ocupación (IPPyPP, 2019).

Desde el comienzo del gobierno de Cambiemos se registraron tasas mensuales de inflación de 4% o más en 7 oportunidades. En agosto 2019 según el INDEC la inflación interanual fue de 54,5%. Desde inicios de 2016 Argentina tuvo incrementos acumulados promedio del 2.057% en gas natural, de 1491% en energía eléctrica y de casi un 1.000% en el servicio de agua potable. En materia de transporte, por su parte, se tienen aumentos del 677% en peajes, 375% en el boleto del tren, 332% en colectivos de corta distancia y un 177% en subtes, para el acumulado trianual (UNDAV, 2018).

## **Consideraciones metodológicas**

Nos alejamos de posiciones que describen al Estado sólo desde su racionalidad legal (regulado según normas impersonales, burocráticas y permanentes) y también de visiones esencialistas y totalizadoras sobre el Estado y la gestión pública. Proponemos captar diferentes “rostros” (Bohoslavky y Soprano, 2010) y etapas, incluso en una misma gestión de gobierno, desde una aproximación que da cuenta de diversas dinámicas que no responden a una unidad coherente de intención o de acción, sino a la interacción de actores en escenarios constantemente “en disputa” y “en formación” (Perelmiter, 2015). Por eso partimos de considerar que hay ciertas “marcas de gestión Cambiemos”

que se combinan con algunos elementos más bien constantes y que esto varía en cada una de las políticas analizadas en función de ciertas modificaciones de equilibrios y re-acomodamientos producidos no sólo al interior del Estado sino en la interlocución con esferas no estatales que disputan por definir y ejecutar políticas.

Este trabajo forma parte de una investigación de largo alcance sobre la política social no contributiva en Argentina<sup>1</sup>. Como estrategia metodológica, combinamos el análisis de normativas, documentos institucionales y datos sobre cada una de las intervenciones (muchos de ellos solicitados bajo pedidos de acceso a información pública y proporcionados especialmente para esta investigación) con un conjunto de entrevistas semi-estructuradas a funcionarios/as responsables de las políticas a lo largo de las diferentes gestiones de gobierno.

Además, mantuvimos encuentros con trabajadores y técnicos que habitan las agencias del Estado que aquí abordamos y referentes de movimientos sociales territoriales incorporados a los programas. La no directividad de estos últimos tipos de encuentros, celebrados en diferentes situaciones, contribuyó en nuestra investigación a “corregir la tendencia a la imposición del marco del investigador” (Guber, 2010: 74). Desde este registro, rico en comentarios, anécdotas personales y profesionales, varios actores ocuparon en nuestro campo un lugar de “compañeros intelectuales en la pesquisa” (Marcus, 1998: 69), lejos del esquema tradicional de investigador e informante clave. A los fines de este trabajo, nos sirvieron para captar visiones más globales sobre las políticas que cristalizan (no mecánicamente) en normas y dinámicas institucionales que van dando forma a las marcas de gestión que aquí identificamos y que expresan continuidades y rupturas con gestiones anteriores y también al interior de Cambiemos.

Para captar las “marcas de gestión” de la Alianza Cambiemos centramos la atención en las siguientes dimensiones: criterios de acceso/cambios de cobertura y mecanismos de actualización de los montos de las prestaciones. Debido a que se trata de arreglos institucionales de dispares características tomamos otro conjunto de dimensiones diferenciadas para cada política. Para el caso de la AUH focalizamos en un cambio de diseño que habilitó el proceso de creditización de la AUH y el creciente endeudamiento de las familias. Para el PRIST-AT y Ellas Hacen se nos presentan otras complejidades al tratarse de un entramado que incluye diversos actores (estatales y no estatales) que juegan roles de intermediación e intervienen en la operatoria territorial. Analizamos elementos del diseño que hacen a la gestión administrativa del programa, al

---

1 Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACyT Grupo Consolidado – Programación Científica 2018 – 2021 – 20620170100001BA “Brechas de bienestar y bisagras de gestión en Argentina (2011-2017)” – Universidad de Buenos Aires, dirigido por Laura Pautassi (CONICET-UBA) y co dirigido por Gustavo Gamallo (UBA) y Pilar Arcidiácono (CONICET-UBA).

tipo de impronta de las contraprestaciones exigidas y al elenco de actores que estas habilitan. Asimismo, para esta política realizamos una distinción de etapas dentro de la misma gestión de gobierno. La primera (desde diciembre de 2015 hasta enero de 2018) con una marca de “descooperativización” y un “giro capacitador e individualizador” como aspectos más significativos y la segunda que comienza en febrero de 2018 con la creación de “Hacemos Futuro” (HF).

### **La Asignación Universal por Hijo: entre la expansión y el endeudamiento como marcas de gestión Cambiemos**

En octubre de 2009 durante la presidencia de Cristina Fernández se firmó el Decreto 1602/09 de creación la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)<sup>2</sup>. La AUH está destinada a niñas, niños y adolescentes (de 18 años de edad salvo el caso de hijos discapacitados que este límite desaparece) cuyas madres y padres o tutores o curadores se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal con un salario menor al salario mínimo vital y móvil (SMVM). A este universo se sumó posteriormente a hijas/os del personal de casas particulares y de trabajadores temporarios registrados del sector agropecuario. La percepción de la transferencia corresponde en un 97% en las madres.

La AUH, implicó un salto cuantitativo con una cobertura de aproximadamente 3,5 millones de niños/a mensualmente. No se trata de un componente residual ni temporario. Junto con las Asignaciones Familiares (AAFF) y otros mecanismos menores se logró alta cobertura del sistema de transferencias a las familias<sup>3</sup> alcanzando un 85,2% de los niños, niñas y adolescentes que residen en Argentina<sup>4</sup>. A mayo de 2019 la AUH alcanza una cobertura de 3.923.040

2 Un año y medio más tarde se anunció la creación de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Decreto 446/11)

3 Debido a las particularidades de este esquema que adquiere una cobertura masiva pero sin un principio de acceso como se entendieron las políticas tradicionalmente universales es que surgen esfuerzos analíticos que derivan en un conjunto de denominaciones ad hoc. Por ejemplo, Danani y Hintze (2011) lo denominan “universalismo sui generis”, al entremezclar elementos doctrinarios y demandas de políticas (el trabajo como fundamento y la cobertura amplia, respectivamente), y en cuyo curso también toman forma y contenido las nociones de trabajo, protección y derechos. Por su parte, Rofman y Olivieri (2012) lo denominan “universalización de facto”. Para un diagnóstico sobre las características de las poblaciones infantiles y sus hogares que se encuentran excluidas de la AUH Cfr. Salvia, Tuñón y Poy (2018).

4 Estos elevados niveles de cobertura globales se explican en gran parte por el desempeño de la AUH (30%), las asignaciones familiares de los trabajadores en relación de dependencia abonadas por ANSES (26%) y las asignaciones familiares correspondientes a los gobiernos provinciales (9,4%). Asimismo, también se destaca el peso de la cobertura de la deducción del impuesto a las ganancias (7,9%) (ANSES, 2017).



niños/as y adolescentes<sup>5</sup>.

La AUH, como componente no contributivo de la seguridad social, se inscribió en la órbita de ANSES (clásico instituto de la seguridad social contributiva). Este es un dato no menor en la impronta institucional. ANSES trasciende su origen ligado con la seguridad social contributiva y quitando las transferencias de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social donde se encontraba el Programa Familias por la Inclusión Social, programa que precedió a la AUH. De esta manera, ANSES amplió sus funciones y sus burocracias a partir de una mayor extensión territorial y descentralización del organismo.

El rol operativo/político de ANSES, el alto nivel de estandarización de la información en bases de datos de la seguridad social y al carácter reglado de los procesos involucrados que conceden poco margen de discrecionalidad para acceder a la AUH aparecen como garantía de celeridad, masificación y eficiencia. A la vez, indirectamente es una respuesta política a la clásica sospecha del clientelismo como categoría moral (Vommaro y Combes, 2016) que atraviesa históricamente las miradas hegemónicas sobre los programas sociales en Argentina. Este vínculo “impersonal” y “previsible” (D’Amico, 2016) ordena los encuentros entre ANSES y las destinatarias (mujeres madres) y genera lógicas de individuación a diferencia de las intervenciones del MDS como veremos en el siguiente apartado.

La AUH presenta diferencias sustantivas respecto de otras intervenciones previas y de los programas de transferencias condicionadas de ingresos vigentes en la región desde mediados de los noventa. Por ejemplo, a) el reconocimiento de la informalidad como un riesgo social, b) el acceso permanentemente abierto, c) la actualización de los montos de las prestaciones por normativa, d) la modalidad de financiamiento, que a diferencia de los programas anteriores, no corresponde a un organismo de asistencia crediticia sino que está compuesta por recursos propios del ANSES. Más allá de la transferencia monetaria el elemento que acerca a la AUH con los programas previos es la exigencia de las condicionalidades exigidas a las familias (controles de salud y asistencia educativa para sus hijos/as)<sup>6</sup>. Estas fueron mantenidas intactas desde el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (2002) en adelante<sup>7</sup>.

Detengámonos en las modificaciones introducidas por la gestión Cambiemos.

5 Cfr. Resumen de Indicadores y Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Julio de 2019.

6 Es importante destacar que la AUH ha presentado efectos positivos en términos de retención educativa –en particular, entre adolescentes, mientras que sus impactos sobre el acceso a la salud serían menos concluyentes. (Salvia, Tuñón y Poy, 2015, 2018).

7 Danani y Hintze (2011) hacen referencia a la idea de “contrareforma” proceso de contraposición a las políticas desarrolladas bajo hegemonía neoliberal, pero que a la vez convive con instituciones e intervenciones de nuevas bases, opuestas a las anteriores, con rasgos previos que fueron internalizados, explícitamente o no.

Primero, a raíz del aumento de la pobreza y de los altos niveles de inflación, las actualizaciones regladas por normativa no resultaron suficientes por lo que se recurrió a ciertos “aumentos especiales”. Como señalan Beccaria y Costa (2019) entre 2017 y 2019, los montos nominales de la AUH se vieron incrementados en un 11,3%. Sin embargo, ese aumento nominal no se vio reflejado en términos reales. El repunte en términos reales se expresa en el mes de abril de 2019, cuando se estableció un aumento del 46% exclusivamente para la AUH logrando recuperar poder adquisitivo al pasar a representar un monto real de un 6% más que el valor de 2017. De septiembre hasta diciembre de 2019 el monto alcanza los 2.652 pesos<sup>8</sup>.

Segundo, la cobertura de las “Asignaciones” se amplió al sector de los monotributistas (Decreto 593/16) que se encontraba por fuera de toda transferencia familiar. Este grupo tampoco accedía a las AAFF destinadas a trabajadores asalariados ni a la deducción por hijo del impuesto a las ganancias que pueden realizar los sectores de más altos ingresos como crédito fiscal. Este grupo se incorpora a las AAFF y no a AUH como sucede con el resto de los trabajadores del sector informal, desocupados y personal de casas particulares. Por lo tanto, quedan exentos de las exigencias de las condicionalidades en materia de salud y educación. Tampoco acceden a todas las asignaciones contempladas en ese sistema y tampoco diferencia el valor por zona geográfica como sí sucede en las AAFF. En este punto reciben las mismas prestaciones del equivalente de la AUH (no incluye Asignaciones por nacimiento y adopción). Este laberinto del sistema de Asignaciones representa una muestra más de los problemas de la fragmentación de los arreglos institucionales que fueron moldeando el sistema de transferencias de la política social argentina. Aldo Isuani (2016), utiliza una metáfora muy gráfica. Sostiene que se trata de un sistema en el cual “Todos Entran” como se titula el libro de un referente central de la política social como Eduardo Bustelo, pero *“por puertas diferentes a habitaciones de distinto confort”*.

Tercero. Una de las “marcas de gestión” se vincula con la creditización de AUH<sup>9</sup>. Esta nueva faceta de la AUH es la contracara de los procesos de bancarización compulsiva propio de las transferencias a nivel regional y los procesos de “inclusión financiera” y “ciudadanización por consumo” (Lavinás, 2013).

Ya el Decreto 246/11 incluía entre las opciones de inversión de los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) el otorgamiento de créditos personales a los titulares de una prestación del Sistema Integrado Previsional

---

8Cfr. <https://www.anses.gob.ar/informacion/montos-de-asignacion-universal-por-hijo-y-por-embarazo-para-proteccion-social>

9 Los créditos distinguen entre destinatarios de AUH y las AAFF reproduciendo el esquema bifronte del sistema de Asignaciones en Argentina. Asimismo, los hijos de trabajadores monotributistas, quedan excluidos a pesar de la incorporación en la misma gestión de gobierno al sistema de Asignaciones Familiares, aunque con beneficios diferenciados (Beccaria y Costa, 2019).



Argentino (SIPA) hasta un máximo del 20% de su cartera en las modalidades y condiciones que el ANSES establezca.<sup>10</sup> El Decreto 516/2017 extiende la línea de créditos ANSES a perceptores de prestaciones no incluidas en el SIPA hasta un máximo del 5% de los activos del FGS. También en este caso se establece que el cobro del préstamo se efectuará mediante descuento con un límite máximo del 30% del valor de la prestación mensual, cuotas, edad, tasas, etc. Estas categorías son: Jubilados y Pensionados SIPA; titulares de AUH y AUH con discapacidad; AAFF; y diversas Pensiones no contributivas.<sup>11</sup> La agencia descuenta el monto de la cuota del préstamo directamente del saldo del haber mensual. Este mecanismo vuelve a los programas sociales garantía colateral de los créditos otorgados por la misma agencia (Nougués, 2019).

Según los datos contenidos en las presentaciones ante la Comisión Bicameral del Congreso y al Consejo del FGS (febrero 2019)<sup>12</sup> el crédito promedio por titular de la AUH es 5574 pesos con tasas de 55% y montos para las PNC es de 22.637 pesos<sup>13</sup>. Casi el 40 % de los créditos que no pertenecen al SIPA corresponden a destinatarios de AUH, seguidos por el 30% a PNC por invalidez. Para tomar como año de referencia, sólo en 2018 ANSES otorgó 1.952.960 créditos no SIPA y 1.053.278 SIPA dando cuenta del protagonismo de estos formatos de endeudamiento para el universo de los destinatarios del sistema “no contributivo”.

Lecturas desde la sociología moral del dinero abordan los usos de estas transferencias en Argentina no sólo en clave de las valoraciones sociales sobre el dinero “donado” desde el Estado hacia las familias sino también en su circulación como forma de producir jerarquía entre los miembros de un hogar y operar en las relaciones de poder de género e intergeneracionales (Hornes y Wilkis, 2017). Sin dudas esta nueva veta de la política abre una nueva agenda de investigación sobre la AUH.

Retomando la metáfora de los “rostros del Estado” (Bohoslavsky y Soprano, 2010), el mismo organismo que distribuye ingresos genera lógicas de endeudamiento con altas tasas y de tipo individual por parte de la población receptora de AUH convirtiéndolos en un mismo acto en “sujeto deudor” (contracara del crédito). Principalmente se trata de mujeres por la feminización de estas prestaciones que suman este crédito a otros canales de endeudamiento

---

10 El FGS fue creado durante el proceso de constitución del régimen previsional público SIPA, como fondo donde traspasar los activos de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones del pilar privado de capitalización del régimen previsional anterior (Decreto 897/2007).

11 <https://www.anses.gob.ar/creditos-anses>

12 <http://fgs.anses.gob.ar/subseccion/presentaciones-ante-la-comision-bicameral-del-congreso-y-al-consejo-del-fgs-4>

13 El límite de estos créditos es de 6.500 pesos y 24 meses de plazos de devolución. En el caso de las PNC es 35.000 pesos, el límite, tasas entre 45% y 50% y plazos de 24 a 36 meses. Y para beneficiarios del SIPA es 33.626 pesos, el límite hasta 80.000 y las tasas del 46% al 56%.

femenino del sistema bancario y de organizaciones no financieras (Cavallero y Gago, 2019). Además, según indican los primeros trabajos sobre este tema, estos dineros son utilizados para adquirir alimentos, salud y servicios públicos (producto de los recientes aumentos de precios y tarifazos) (Nougués, 2019).

En apretada síntesis, sostenemos que si bien la AUH resulta un instrumento más rígido y previsible que la convierte incluso en una “política de Estado” -al trascender los vaivenes de las gestiones con cierta inercia institucional- adquiere nuevas “marcas” que le asignan sentidos diferentes. Sobre todo, si se analizan los endeudamientos de las personas y los riesgos de depreciación del monto que se reactualiza en un crítico escenario económico.

### **Programas del Ministerio de Desarrollo Social en la gestión *Cambiamos*: entre la descooperativización y el mantra de la libre elección**

La novedad mayor durante la gestión *Cambiamos* en el campo de políticas sociales que transfieren ingresos a las familias, ocurrió en el caso de los programas sociales que estaban bajo la cartera del MDS vinculados con el “Argentina Trabaja” (PRIS-AT) y el Ellas Hacen (EH).

Recordemos que en 2003 durante el gobierno de Néstor Kirchner había surgido una línea de política social que contempla la creación de cooperativas de trabajo desde el propio gobierno, dedicadas a realizar obras de infraestructura básica y producción social en polos productivos, que procuraba generar oportunidades socio-ocupacionales ligadas a esquemas de economía social. Esta línea adquirió su punto más alto, con el surgimiento del PRIS-AT en agosto de 2009, dos meses antes del lanzamiento de la AUH. Este entramado institucional suponía una transferencia de ingresos previa generación de un conjunto de cooperativas de trabajo que inaugura el “boom del cooperativismo de trabajo bajo programas” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015). La envergadura del fenómeno se advierte al observar que de 2003 a 2015 se crearon 19.847 cooperativas de trabajo en el marco de 11 programas sociales, tanto del MDS como de otros ministerios o programas provinciales y municipales. El 41% (8218) del total de esas cooperativas se crearon en el marco del PRIS-AT, incluyendo la línea Ellas Hacen (EH)<sup>14</sup>, lanzada en febrero de 2013 y destinada a mujeres con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban la AUH y/o sean víctimas de violencia como otro de los criterios focalizadores y recibían las mismas transferencias y esquemas de protección social<sup>15</sup> que los

14 Documentación proporcionada por el presidente del INAES en agosto de 2016 en el marco de la entrevista.

15 El MDS asume el pago del monotributo social “costo cero” para cada titular, encuadrando la actividad impositiva, previsional y el acceso a la obra social y provee los elementos de seguridad

titulares del PRIST-AT.

Por sus vacíos legales, la figura de la cooperativa de trabajo, parecía brindar un esquema adaptable para organizar la intervención social en el corto plazo. Diversa producción local reconstruye desde abordajes microsociales los actores sociales involucrados y rastrean experiencias innovadoras que logran trascender la lógica de los programas sociales (Hopp, 2015, Gabrinetti, 2015, Kasparian, 2019).

Sin embargo, a nivel macro, esta línea estuvo atravesada por dificultades propias de la tensión de experiencias autogestivas articuladas en contextos masivos, bajo formatos de programas sociales y para sectores que no necesariamente cuentan con un acervo asociativo, agrupados en función de criterios y lineamientos del Estado (Arcidiácono y Bermúdez, 2018). Además, las cooperativas presentaron numerosos incumplimientos formales de cuestiones previstas en la ley de cooperativas (memoria, balance y actas de reunión). Esto fue conllevado a un debilitamiento del componente cooperativo. A la par, ganaron terreno otras lógicas, que ya estaban presentes en el momento de surgimiento del programa, sobre todo las transferencias de ingresos, dimensión que será luego exponenciada por la gestión Cambiemos. Sostenemos que las modificaciones impulsadas se erigen y legitiman sobre esta suerte de “debilidades preexistentes” del programa, donde el esquema cooperativo comenzaba a perder centralidad.

En lo que respecta a la lectura sobre la gestión Cambiemos, concentraremos la atención en dos etapas. La primera (desde diciembre de 2015 hasta enero de 2018) cuando se producen transformaciones incrementales que anuncian un proceso que denominamos “descooperativización” y la segunda que comienza en febrero de 2018 con la creación de “Hacemos Futuro” (HF). En ambas etapas hay “gestos” del gobierno que ubican en un nuevo lugar de intermediación a un conjunto de movimientos sociales territoriales, presentes de manera indirecta en la gestión del PRIST-AT hasta 2015, que lograron la canalización de recursos a través de su readecuación como unidades capacitadoras en el HF a partir de 2018, pero también previamente a través de una nueva política: el Salario Social Complementario instituido a través de la Ley de Emergencia Social (Ley 27.345) a fines de 2016<sup>16</sup>.

---

para el trabajo y financia un seguro por accidentes personales.

16 En este recorrido presentamos grandes tendencias de la política en su conjunto que seguramente dejan de lado las particularidades de la implementación en cada jurisdicción, vinculadas con el modo de apropiación del programa de los actores territoriales.

## PRIMERA ETAPA. DESCOOPERATIVIZACIÓN COMO IMPRONTA DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Al comienzo de la gestión Cambiemos, se ratifica la continuidad del PRIST<sup>17</sup> y EH<sup>18</sup>, que permanecen como líneas políticas diferenciadas, ahora ya no en la órbita de una Unidad Ejecutora especial sino en el ámbito de la Secretaría de Economía Social.

Si bien se destaca cierta inercia institucional en torno a estos programas en los primeros meses del nuevo gobierno, de a poco se dio inicio a un proceso de disolución de las cooperativas, aunque se mantuvieron los listados de personas incluidas en ellas, para hacer las mismas obras y actividades.

La contracara de esta “descooperativización” fue el “giro capacitador e individualizador” como las marcas más significativas de esta primera etapa. En efecto, el PRIST comenzó a definirse como “programa de transferencia condicionada de ingresos”<sup>19</sup>. A partir de estos cambios, las personas podían participar en el programa de forma individual, por fuera del esquema cooperativo, abriendo la opción de realizar actividades en el marco de una organización social como ente ejecutor. Asimismo, colocó énfasis en las actividades de capacitación, formación y terminalidad educativa y se desactivaron los trayectos formativos pre-universitarios e universitarios como diplomaturas y tecnicaturas, pensadas especialmente para esos grupos como un componente central del proceso de aprendizaje de autogestión. Además, se debilitó la tematización grupal de las capacitaciones orientadas a la producción social, al trabajo en equipo, la organización y participación social, sobre asociativismo, solidaridad y cooperativismo, entre otras cuestiones.

Por el contrario, se priorizaron lineamientos tendientes al fortalecimiento individual de las trayectorias, en tanto que los contenidos de las capacitaciones mostraron una impronta que giró abiertamente hacia la formación en oficios, el emprendedurismo individual, el autoempleo y el fortalecimiento de habilidades socio-emocionales. Estos enfoques y nuevos contenidos se vinculan en cierta medida con los perfiles de funcionarios y funcionarias que ocuparon por primera vez cargos de alta gestión en el MDS y provienen de ONG (muchas de ellas vinculadas con la innovación social y las nuevas espiritualidades). Estos espacios se convirtieron en espacios de reclutamiento para la gestión Cambiemos<sup>20</sup>.

Con relación al “Ellas Hacen”, en octubre de 2016, se incorporan los obje-

17 La denominación “Argentina Trabaja” desaparece con el rediseño del programa.

18 Se incorpora a este esquema un programa de la provincia de Buenos Aires llamado “Desde el Barrio” con menores montos de prestación y el 99% de los receptores se concentraron en esa provincia.

19 Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete de Ministros 327-2017.

20 Para mayor información, cfr. <http://revistaanfibia.com/cronica/ong-una-temporada-estado/>

tivos y lineamientos básicos de la línea de abordaje “Ellas Hacen-Nuevo Enfoque”<sup>21</sup> y allí se define como programa de inclusión a partir de la generación de actividades de formación, acompañamiento en la terminalidad educativa y realización de capacitaciones asociadas con prácticas socio-comunitarias. La redefinición del programa permite el ingreso de otros colectivos de mujeres: jefas de hogar siempre que pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica; con un hijo con discapacidad o sean víctimas de violencia de género tal como preveía el diseño original pero también incorpora además como posibles destinatarias aquellas mujeres que sean víctimas de trata de personas o explotación sexual; o sean mujeres liberadas de los regímenes penales en los últimos veinticuatro meses y feminidades trans.

Durante este período hubo ingresos a estos programas (85.117 personas entre enero de 2016 y mayo de 2017 en el PRIST-AT). Lejos de un acceso abierto (al estilo de la AUH), se trató de incorporaciones que se produjeron a partir de distintos acuerdos entre el gobierno nacional y movimientos sociales territoriales. Para el EH, los ingresos se realizaron a partir de informes sociales y derivaciones de otros programas, al igual que la población trans o víctima de trata, que representaron sólo el 1,1% (924) del total de las incorporaciones.<sup>22</sup>

Los trabajadores y trabajadoras del MDS con quienes conversamos a lo largo de esta investigación destacaron la incertidumbre que acompañó los primeros meses y que continúa en el período posterior. Las contradicciones, las marchas y contramarchas y sobre las vacilaciones del gobierno estuvieron a la orden del día, desencadenando una parálisis generalizada en las actividades previstas en el programa que iba quedando reducido a su componente de transferencia de ingresos.

Estos programas -a diferencia de la AUH- tienen otro tipo de entramado institucional que comprende una diversidad de actores (estatales y no estatales) que intervienen en la operatoria. Los cambios continúan asegurando las transferencias a nivel individual, pero van alimentando diferentes elencos de interlocución y canales de acumulación de recursos. Justamente, las transformaciones impactan directamente en el mapa de actores a cargo de las capacitaciones en el que ganan más espacio los movimientos sociales de tipo territorial que ya eran receptores del programa y participaban de manera indirecta en su gestión (a través de acuerdos con los municipios), y se incorporan organizaciones no gubernamentales (ONG) como entes ejecutores de las actividades de capacitación<sup>23</sup>. De allí la novedad de la incorporación de esos

---

21 Resolución 2055/2016 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS.

22 Respuestas del MDS a pedidos de informes propios bajo el Decreto 1172/03-01 de junio de 2017.

23 En el esquema anterior los entes ejecutores eran en su gran mayoría municipales, encargados de organizar obras públicas comunitarias y ejecutar módulos constructivos/productivos a partir de una serie de componentes básicos. Otros entes eran las provincias, agencias nacio-

actores como entes ejecutores en transición hacia su nuevo rol, como veremos, como unidades capacitadoras.

Pero además, de manera paralela, estas transformaciones y el retiro de matrículas cooperativas, inició una serie de recursividades entre la política y los movimientos sociales territoriales y cooperativas creadas en el marco del programa, que resistieron este proceso desde diferentes perspectivas<sup>24</sup>. En este punto, es importante comprender que el PRIST-AT (al igual que otros programas sociales), sirvió también fuente de recursos para alimentar esquemas productivos y organizativos de los movimientos sociales territoriales, aunque esos sectores no necesariamente se identificaron ni se organizaron con esquemas propios del ideario cooperativo (Bermúdez, 2019). Si bien no es objeto de este artículo realizar un análisis de sociología política de los actores sociales o ver estos procesos en la clave de los estudios del campo de la economía popular<sup>25</sup>, dejamos anotado que en el nuevo escenario, y de manera esquemática, algunos de esos grupos se organizaron detrás de la demanda de la promoción de la figura cooperativa con posiciones más próximas al reconocimiento de nuevas formas de trabajo autogestivo-asociativo, nucleados mayormente en la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT); mientras que otros grupos organizaron sus demandas detrás de la categoría amplia de “economía popular”, nucleados principalmente en la Central de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). Fue este grupo el que participó activamente junto con Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa en la sanción de la Ley de Emergencia Social a finales del primer año de la gestión Cambiemos. Esa ley tuvo por objeto promover y defender los derechos de estos trabajadores, creó el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (CEPSSC) y el Registro Nacional de la Economía Popular en la órbita del MDS. La norma y su reglamentación<sup>26</sup> definieron que los programas sociales nacionales vigentes en ese entonces se articularían con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario.

Si bien el CEPSSC era el encargado de promover criterios unificados de elegibilidad y priorización para acceder a dicho salario, lo cierto es que la información sobre su funcionamiento y la definición de esos criterios no es

---

nales o universidades. Solo las Federaciones o Confederaciones de cooperativas o mutuales se erigían como entes ejecutores no estatales. Para más detalle Cfr. Arcidiácono y Bermúdez (2018).

24 Es esa resistencia en parte, lo que explica que a pesar de la decisión del gobierno de promover la desactivación y descolectivización, paradójicamente, en el primer período, se crearon 247 cooperativas.

25 Para un análisis pormenorizado de estos procesos Cfr. Natalucci (2017), Maldovan Bonelli et al (2017), Muñoz (2018).

26 Ley 27.345 y Decreto 159/2017.



clara. Las organizaciones negociaron con el gobierno los cupos de ingresos de las personas que reciben las transferencias individuales y además manejaron el control de las contraprestaciones que exigen a los destinatarios. A nivel de los documentos oficiales, este Salario es descrito como un subsidio directo destinado a trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con miras a la creación, promoción y fortalecimiento de sus unidades productivas asociativas o unidades familiares de convivencia, urbanas o rurales<sup>27</sup>. Durante 2017, 21.892 personas recibieron el SSC<sup>28</sup> concebida como “una ayuda económica no remunerativa”. Durante los primeros meses de ese año se implementó desde la órbita del Ministerio de Trabajo y fue finalmente mudado al MDS<sup>29</sup>.

De manera que a partir de este período se observa un desdoblamiento del PRIST entre aquellos grupos que permanecen o se incorporan a él, bajo los nuevos lineamientos y tendencias del nuevo gobierno, mientras que otros agrupamientos son incluidos en el SSC, a partir de negociaciones con movimientos sociales, quienes, a su vez, sostienen la persistencia de las cooperativas, al menos de forma reivindicativa.

En conjunto, este primer período que se cierra en enero de 2018, incluye 437.678 personas: 254.142 en el PRIST-AT y EH<sup>30</sup>, y 183.536 en el SSC<sup>31</sup>. Si se compara con el período anterior y aun considerando la disparidad de la información oficial sobre datos y de manera similar a la AUH, en definitiva, desde diciembre de 2015 hasta enero de 2018, una mirada cuantitativa arroja la incorporación de personas y una variación incremental de los montos de las transferencias individuales. Para PRIST y EH, el monto heredado de la gestión anterior, de 2600 pesos que representaba el 38% del SMVM, fue incrementado en cuatro oportunidades hasta enero de 2018, cuando alcanzó los 4.750 pesos<sup>32</sup> que equivalía al 50% de ese salario<sup>33</sup>. Vale aclarar que los montos de las transferencias del SSC son idénticos a estos programas, aplicados a

27 Cfr. Cuenta de Inversión, 2018.

28 Cfr. Cuenta de Inversión 2017. Es importante decir que las pocas fuentes que muestran datos cuantitativos no desglosan la distribución territorial, ni brindan mayores especificaciones sobre la priorización de criterios de acceso.

29 Se ubicó en la Subsecretaría de Abordaje Territorial de la Secretaría de Articulación de Política Social

30 A diciembre de 2017, el total de personas incorporadas alcanzaba 261.004, de las cuales 163.188 eran de la línea tradicional del PRIST-AT, 80.178 del EH y 17.638 del programa Desde el Barrio (Fuente: Respuesta del MSyDS a pedido de informes propio el 2 de julio de 2019-Nota NO-2019-58861467-APN-CIIPES#MSYDS)

31 Cfr. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/transparencia/subsidios>

32 Fuente. Respuesta del MSyDS a pedido de informes propio el 2 de julio de 2019- Nota NO-2019-58861467-APN-CIIPES#MSYDS.

33 A partir del 1° de enero de 2018 se había fijado en 9.500 pesos a través de la Resolución CNEPySMVM 3-E/2017 del MTEySS.

partir de abril de 2017.

Como parte de este período de gobierno y con relación a las renovadas preocupaciones por los “egresos” de estos (y otros) programas sociales que fueron pensados para el “mientras tanto”, el 1 de mayo de 2017, en un discurso por el “Día del Trabajo”, el Presidente Mauricio Macri renovó la apuesta del tránsito de los destinatarios hacia el mercado laboral. A través del programa Empalme se retomó el Programa de Inserción Laboral que ya había surgido en 2006 y se amplió la posibilidad para que los receptores del PRIST se insertaran en empleos formales con la posibilidad de subsidiarle al empleador durante 24 meses el monto que ya paga el Estado como “plan social” a esos destinatarios. A la fecha el Empalme logró la incorporación de sólo 6773<sup>34</sup> personas. Esto muestra de las limitaciones de este tipo de políticas en un contexto recesivo del mercado de trabajo.

## SEGUNDA ETAPA DE MODIFICACIONES: HACEMOS FUTURO. EL MANTRA DE LA LIBRE ELECCIÓN

A mediados de la gestión Cambiemos, en febrero de 2018, se crea el programa “Hacemos futuro”<sup>35</sup> (HF) que deja sin efecto los lineamientos de abordaje introducidos al inicio de la propia gestión dos años atrás, y unifica bajo esa marca tanto al PRIST-AT como al EH y a Desde el Barrio<sup>36</sup>.

Según información del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social<sup>37</sup>

34 Cfr. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empalme>

35 Resolución APN MDS 96/2018 y Resolución (SES-MDS) 151/2018.

36 El programa “Barrios Bonaerenses” creado en abril de 2000 por el Decreto provincial N° 928/00. Dicho programa es lanzado a consecuencia de la Emergencia Laboral declarada por el Decreto 1862/97. Estaba dirigido a integrantes de familias numerosas sin acceso a prestaciones sociales, comprendía proyectos de orientación productiva, de servicios, de capacitación y de obras menores, a propuesta de Municipios, Organizaciones Gubernamentales y No Gubernamentales. Los proyectos tenían un mínimo de diez y un máximo de treinta integrantes en tanto que la jornada laboral no excediera las cinco (5) horas diarias o veinticinco (25) horas semanales. A cada receptor de le transfería una suma no remunerativa que según la normativa de creación, no podía exceder de trescientos cincuenta pesos (\$350). Hacia fines de 2016 fue trasladado al ámbito del MDS de la Nación bajo la denominación “Desde el Barrio”. Ese traspaso se cristalizó en la nueva estructura la Subsecretaría de Políticas Integradoras (Decreto 78/2017, Resolución MDS N° 1274-E/2017, Decisión Administrativa JGM N° 327/2017) de la Secretaría de Economía Social, en la cual se incorpora como una nueva coordinación denominada “Desde el Barrio”. Tiene entre sus objetivos diseñar y monitorear el proceso de inclusión de titulares desde la formación y realización de servicios sociocomunitarios y de infraestructura, generar las alianzas con actores gubernamentales y de la sociedad civil para garantizar la integralidad de estas experiencias programáticas (Resolución MDS N° 1274-E/2017, Decisión Administrativa JGM N° 327/2017).

37 A través del Decreto 801/2018 de principios de septiembre de 2018 se modifica la Ley de Ministerios, el MDS cambia de denominación al absorber parte de la seguridad social antes a cargo del Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Salud.

(MSDS) el objetivo de HF es empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa obligatoria (primaria y secundaria) y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.

En esta etapa se profundiza la disolución del trabajo en obras, y en vez de ello, las personas deben capacitarse. Así, bajo esta nueva modalidad, ganan mayor protagonismo las trayectorias individuales de capacitación y se renueva la apuesta para que cada persona pueda diseñar su trayecto educativo por fuera de toda grupalidad, desarmando el principal aspecto destacado de estos programas por las evaluaciones oficiales (MDS, 2015), los testimonios de las personas y los operadores. La existencia del SSC amortiguó mayores tensiones entre el gobierno y los movimientos sociales territoriales frente a estas transformaciones (Logiudice, 2019).

Además se cristaliza un proceso iniciado en la etapa anterior, con la redefinición de la figura de entes ejecutores hacia la de unidades capacitadoras para ejecutar los proyectos formativos<sup>38</sup>. Si bien esas unidades pueden estar a cargo de organismos gubernamentales como no gubernamentales, a diferencia de lo que sucedía en el diseño original con gran protagonismo de las Universidades Públicas y el MDS y otros ministerios en la organización de las capacitaciones, bajo estos nuevos lineamientos, proliferan una gran diversidad de organizaciones con variados perfiles a cargo de esas actividades, incluidos los movimientos sociales territoriales. El Ministerio establece con estas nuevas unidades capacitadoras un convenio de adhesión o de cogestión y les otorga un subsidio en función de la: a) duración del curso en cantidad de horas; b) tipo de taller; c) cantidad de destinatarios<sup>39</sup>. En líneas generales, se habilita para brindar cursos a cualquier entidad que pueda otorgar la certificación y firmar una serie de formularios establecidos para acreditarlas<sup>40</sup> ya sea universidades, escuelas o centros de formación profesional o incluso las capacitaciones que brindan las municipalidades.

Para los casos de los entes ejecutores pre-existentes, es importante remarcar que las readecuaciones hacia unidades capacitadoras implicaron negociaciones caso a caso: algunas universidades lograron fácilmente re-adaptarse a las nuevas funciones, en otros casos, se firmaron convenios con organizaciones representativas de movimientos sociales territoriales o de “cooperativas bajo

38 Cfr. RESOL-2018-151-APN-SES#MDS y RESOL-2019-223-APN-SES#MSYDS

39 Cfr. RESOL-2019-307-APN-SES#MSYDS.

40 TOL: Taller de Orientación Laboral, FOTE: Formulario de Terminalidad Educativa, CEFI: Certificado de Formación Integral, NEXO: Articulación para la Inclusión Social, a través del Régimen Especial en Intervenciones Socio Comunitarias, TTRC: Trayectorias Tutoriales de Redes de Contención y CCS: Certificado de Control Sanitario Valor.ar: Régimen de Acompañamiento con Vínculo de Impacto Social.

programa<sup>41</sup> o en otros directamente con cooperativas individuales (Ferrari Mango y Campana, 2019).

Por otro lado, la transferencia individual denominada ahora “Subsidio Personal por Capacitación”<sup>42</sup> es considerada una “ayuda económica”. Si bien la condicionalidad es formativa, se sostiene el acceso al Monotributo Social “costo cero”, el seguro personal y se incorporan los gastos de sepelio<sup>43</sup>. Esto implica la persistencia de ciertos instrumentos pensados para programas asociados con trabajo en cooperativas, que permanecen como placas tectónicas a pesar de los giros políticos-programáticos de las intervenciones. Por otro lado, los nuevos lineamientos incluyen formalmente un esquema de suspensiones y bajas.

A nivel de entramado institucional, la gestión administrativa del programa y el control de la condicionalidad formativa migra a ANSES<sup>44</sup>. De hecho, durante enero-febrero de 2018, este organismo tuvo a su cargo la actualización de datos de receptores/as de programas pre-existentes que se traspasaron hacia HF. Los Centros de Atención Local (CAL) del entonces MDS que cumplían estas funciones, fueron desafectados del programa<sup>45</sup>. Estas transformaciones también implicaron reducciones de tareas propias de las burocracias del nivel central del MSyDS, subejecuciones presupuestarias, pérdida de centralidad de los desplazamientos al terreno característico del modelo de gestión anterior, y la discontinuidad de contratos a trabajadores que se desempeñaban de manera descentralizada y en el marco de convenios con universidades, como las duplas encargadas de las actividades de formación. Con reacomodamientos laxos, provisorios y atravesados por un halo de desconfianza hacia ellas, estas burocracias se encuentran principalmente abocadas ahora a la validación y control de convenios con las unidades capacitadoras y también eventualmente, a brindar algunos cursos en los territorios. Pero esto no sólo implica transformaciones al interior de las agencias gubernamentales y en la reorganización de los trabajadores del programa y los CAL, sino que también impacta en el vínculo entre los destinatarios de los programas y los operadores territoriales.

Como vimos para el caso de la AUH, ANSES aporta un nuevo estilo

---

41 Respuestas del MDS a pedidos de informes propios bajo el Decreto 1172/03 de Acceso a la Información Pública del 01 de junio de 2017.

42 Se sostiene los lineamientos fijados por la Resolución MDS 1274/2017 en la Resolución APN MDS 96/2018.

43 Fuente: Planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social. Abril 2019 Consejo Nacional De Coordinación De Políticas Sociales Presidencia De La Nación

44 El Decreto 339/2018 dispuso que ANSES fuera autoridad de aplicación del modelo de gestión unificada - ventanilla única social, “que permita la simplificación de todo trámite presencial de carácter social que deba efectuar el ciudadano ante la Administración Pública”.

45 Estas oficinas fueron una institución clave para la estrategia de territorialización del MDS durante la gestión de Alicia Kirchner como estrategia para sostener un vínculo más directo de Nación con los destinatarios (Perelmiter, 2016).

de gestión. A través de las relaciones más impersonales y de la anulación de espacios cooperativos mediados por movimientos sociales territoriales o tensiones político-institucionales entre el nivel central del ministerio con gobiernos subnacionales, se redefinen los elencos intervinientes en las políticas y se pretende evitar intermediaciones extra institucionales. La forma de presentar el programa en la web institucional es ilustrativa de esta marca de gestión y de los supuestos morales en materia de programas sociales: *“Tenés que saber que no debes realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones”*<sup>46</sup>.

En cuanto a los montos, a enero de 2018 la transferencia de HF ascendía a los 4750 pesos, que representaba el 50% del SMVM. Durante ese año, fue incrementado en cuatro oportunidades, alcanzando a partir de noviembre unos 6000 pesos reactualizados a 6500 pesos<sup>47</sup> a partir de mayo de 2019, representando respectivamente el 56%<sup>48</sup> y el 55% de ese salario.

En materia de cobertura, estos programas muestran una ampliación notable, sobre todo porque sostenemos que el SSC puede ser visto como la contracara del HF. En marzo de 2019, este programa incluía a 236.880 personas<sup>49</sup>, mientras que el SSC a 292.929. Entre ambos alcanzaban a 529.809 destinatarios. Considerando la disparidad de la información oficial sobre la cobertura a diciembre de 2015, que indicaba el alcance de 187.282 personas<sup>50</sup> o 308.002<sup>51</sup>, en cualquier caso, estaríamos hablando de la incorporación de entre 200 a 300 mil personas.

En apretada síntesis, las transformaciones en este campo de programas del MDS fueron mucho más significativas si se lo compara con la inercia institucional para el caso de la AUH. La marca “capacitadora e individualizadora” del gobierno fragmentó parte de la construcción social previa asociada a la figura cooperativa, pero sobre todo al lugar de los movimientos sociales en la estructura política territorial. Parte central de esta dinámica se vinculó con la incertidumbre y las marchas y contramarchas que caracterizó este campo. Sólo como principales hitos recordemos que hubo en estos cuatro años modificaciones diferentes incluso dentro de la misma gestión de gobierno: cambios institucionales con el nuevo protagonismo de ANSES y la desafectación de los CAL del MDS, descooperativización y nuevas exigencias de capacitaciones en clave netamente individual y con nuevas improntas.

---

46 <http://www.desarrollosocial.gob.ar/hacemosfuturo/>

47 Fuente. Respuesta del MSyDS a pedidos de informes propio el 2 de julio de 2019- Nota NO-2019-58856978-APN-SAYPS#MSYDS.

48 Durante 2018 el monto nunca representó menos del 50% del SMVM.

49 Resumen de Indicadores y Programas Sociales. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Julio de 2019.

50 Respuesta del MDS a pedido de informes propio, julio de 2016- Nota 319/2016)

51 Cfr. Cuenta de Inversión, 2015.

A la vez, desde la Alianza Cambiemos se habilitaron nuevas articulaciones al posibilitar que los movimientos sociales territoriales gestionen el programa directamente como entes ejecutores inicialmente, y como unidades capacitadoras en la segunda etapa, que les permitió mantener el acceso los recursos generales para el sostenimiento de las actividades productivas y organizativas. Además, a través del SSC, esquema más laxo y sin las exigencias y controles que tiene el HF, esas organizaciones lograron acceder a un conjunto de recursos. Así, por un lado, se reordenan y rearticulan las resistencias de estos actores y se activan las lógicas colectivas que persisten, y por otro, se establecen los contornos de nuevas políticas a partir de demandas como el SSC.

### **Consideraciones finales**

Desde la década de los 90 pero con más fuerza desde el surgimiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en 2002 emerge el siguiente interrogante desde los elencos de gobierno: ¿Qué hacer para que las personas “egresen” de estas políticas que fueron históricamente presentadas para el “mientras tanto”? Esta pregunta eminentemente política se reactualizó durante la gestión Cambiemos y la respuesta fue el Plan Empalme con un alcance poco significativo en su cobertura. Su lanzamiento subestima los problemas de demanda de trabajo por parte de empresas colocando el énfasis en los receptores que han sido crecientemente expulsados del mercado laboral en un contexto de transformaciones estructurales. A la vez, este tipo de medidas refuerzan una salida individual y alejan cada vez más a este tipo de líneas programáticas de una apuesta vinculada a la generación de puestos de trabajo de autogestión y de la oportunidad de promover una organización colectiva.

A la vez, para quienes aún no lograban esta inserción laboral en el mercado formal, el campo de las transferencias de ingresos se caracterizó por: cambios de denominaciones y criterios de focalización, exigencias que se ajustaron, migraciones más o menos compulsivas de destinatarios de un programa hacia otro, reempadronamientos, movimientos en las dependencias institucionales, actualización de los montos para evitar la depreciación severa en contextos inflacionarios, etc. Si bien varias de estas cuestiones fueron constantes en los programas sociales a lo largo de estas tres décadas de transferencias de ingresos, la Alianza Cambiemos imprimió algunas marcas de gestión.

En nuestro recorrido diacrónico, los entramados institucionales y actorales de cada una de las políticas se nos presentaron como “pistas” para comprender el alcance de las transformaciones.

Argumentamos que un análisis sobre este grupo de políticas nos ofrece dos conclusiones. Primero, la gestión Cambiemos amplió algunos criterios de acceso a las medidas, que si bien no generaron un aumento exponencial de la



cobertura, mantuvo más o menos estable los niveles de ambas prestaciones, a diferencia de lo sucedido por ejemplo en otros campos, como las Pensiones no contributivas<sup>52</sup>.

Segundo. Sostenemos que el tipo de entramado institucional y actoral de cada política habilitó diferentes márgenes de acción sobre el que se montaron las “marcas de gestión” de la Alianza Cambiemos. Estos cambios se despliegan con más fuerza en los programas a cargo del MDS que en la AUH, inscripta en la seguridad social no contributiva, con formato más rígido e institucionalizado que las restantes intervenciones.

De manera que la AUH se mantiene y amplía pasando a ser una “política de Estado” que trasciende las gestiones de gobierno. Esto se explica por la rigidez propia de un sistema que “previsionaliza” la transferencia, la inserta en ANSES como garante de transparencia, eficiencia, estandarización e impersonalización. Asimismo, por la masiva cobertura constante de aproximadamente 3,5 millones de niños, niñas y adolescente que la fue convirtiendo en un repertorio estable de la política social argentina, con impacto en clave de gobernabilidad y en consumo de sectores populares en una sociedad de mercado.

A la vez a lo largo de estos años no se propone una estrategia de universalización de las prestaciones, se mantiene el sistema bifronte (contributivo y no contributivo) de seguridad social e incluso se profundiza y complejiza (como ilustramos con el caso de los monotributistas). Los próximos años nos darán nuevas pistas para analizar las consecuencias de una de las marcas de gestión que deja Cambiemos en esta política sobre todo en clave del endeudamiento que se les abre como opción a diferentes receptores de prestaciones de ANSES, en este caso a las destinatarias de la AUH con altas tasas y que por el contexto de crisis económica parece operar como estrategia familiar para sostener sus consecuencias al interior de los hogares.

Otro “rostro” de la política social está representado por los programas que impulsaban cooperativas desde el MDS y fueron una novedad de la gestión de gobierno anterior. Las marcas de Cambiemos se sostienen en ciertas “debilidades” de una herencia recibida que aparece en primer plano. El protagonismo del componente de transferencias de ingresos, combinado con el “mantra de la libre elección” y el viraje hacia capacitaciones individuales es la contracara de la desactivación de los espacios de grupalidad, encuentro y formatos cooperativos que caracterizaba estos programas en la gestión anterior, desarticulando la construcción social previa. A esto se suma el nuevo protagonismo de ANSES en la operatoria programática bajo el supuesto de las garantías anteriormente mencionadas.

En el mismo período, el surgimiento del SSC en la órbita del MDS implica una lógica diferente donde las organizaciones sociales disputaron y ganaron

---

52 Para un detalle sobre estas transformaciones, cfr. Mallardi y Fernández (2019).

el control de los recursos. Allí, los énfasis en lo individual, impersonal y la libre elección que estructuraron el surgimiento del HF se hacen difusos y el MDS se ve obligado a articular su intervención con actores colectivos (principalmente de la economía popular) con capacidad de representación social y disputa territorial.

En definitiva, lejos de visiones descontextualizadas sobre las políticas sociales, sostuvimos que las transferencias de ingresos (aun cuando continúen vigentes, expandan su cobertura e incluso montos) adquieren otras marcas de gestión durante la Alianza Cambiemos. En tanto dinámicas sociales, no pueden escindirse de la acción de actores con capacidad de tracción social y política que las resignifican como insumos para los fondos de trabajo de la economía popular, tampoco de las vertiginosas medidas económicas (recomposición tarifaria, devaluación de la moneda, aumento de los precios relativos de los alimentos) que impactan en la vida cotidiana y el bienestar y amenazan el poder adquisitivo de las prestaciones recibidas desde el Estado.

## Bibliografía

Administración Nacional de la Seguridad Social. (2017). *Resumen Ejecutivo: Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la protección de ingresos monetarios a través de la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: ANSES.

Arcidiácono, P. (2012). La política del “mientras tanto”. *Programas sociales después de las crisis 2001-2002*. Biblos.

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

Arcidiácono P. y Bermúdez A. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Revista Ciudadanías* (2), 83-111.

Bermúdez A. (2020). El Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja en la provisión de bienestar (2009-2015). En P. Arcidiacono, P., G. Gamallo, G. y A. Bermúdez, (org.), *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo: debates sobre la política social no contributiva* (pp.323-345). Serie de debates. Mario Rodolfo Filipini. <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSP-2003010-Debates-01.pdf?dl=0>

Bohoslavsky E. y Soprano G. (2010). Introducción. En E. Bohoslavsky y G. Soprano (ed.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)* (2-38). Universidad Nacional de General Sarmiento y Prometeo Libros.

Cavallero, L. y Gago, V. (2019). Una lectura feminista de la deuda. *Vivas, libres y desendeudadas nos queremos*. Fundación Rosa Luxemburgo.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2007). *Programa Familias por la Inclusión Social entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Buenos Aires: CELS.

---- (2004), *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derecho?*. Buenos Aires: CELS.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012). *Base sobre programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. CEPAL. <http://dds.cepal.org/bdptc/programa>

D'amico, M. (diciembre de 2016). *Tramitación de la AUH en la ANSES de la ciudad de La Plata. Las prácticas de vinculación de los sectores populares con el Estado desde la experiencia situada*. IX Jornadas de Sociología de la UNLP. La Plata. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.8923/ev.8923.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8923/ev.8923.pdf)

Danani, C. y Hintze, S. (2011). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. UNGS.

Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?. *Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural Informe FLACSO* (11), 1-21.

Gabrinetti, M. (agosto 2015). *Programas de empleo y de transferencia condicionada de ingresos: análisis en perspectiva sobre las concepciones del trabajo y los programas*. 12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo ASET. Buenos Aires. [https://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14\\_Gabrinetti.pdf](https://www.aset.org.ar/2015/ponencias/14_Gabrinetti.pdf)

Grassi, E. (2000). Procesos político-culturales en torno al trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década del '90 y el sentido de las

‘soluciones’ propuestas. *Sociedad* (16), 43-58.

Guber, R. (2010). *La etnografía*. Siglo XXI.

Hopp, M. (2015). Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’. *Trabajo y Sociedad* (24), 207-223.

Instituto de Pensamiento Político y Políticas Públicas (2019). *El Mercado de Trabajo al 2do Trimestre 2019*. <https://ipypp.org.ar/descargas/2019/Mercado%20de%20Trabajo%20do%20Trim%202019.pdf> Consulta 14 de noviembre de 2019

Isuani, A. (2016). Reseña bibliográfica de Pautassi, L.; Gamallo, G. (Org.): El bienestar en brechas. Buenos Aires. Biblos, 2016, *Revista Administración Pública y Sociedad* (2) 177-178.

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. FCE.

Lavinas, L. (2013). 21 ST Century Welfare. *New Left Review*, (84), 5-40.

Kasparian, D. (2019). Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioprodutivas emergentes Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio de caso del Programa Argentina Trabaja. *RevIISE* (13), 211-225.

Logiudice, A. (2020). La Asignación Universal por Hijo y las políticas asistenciales de empleo en la Argentina reciente: ¿desplazamiento o complementariedad?. En P. Arcidiacono, P., G. Gamallo, G. y A. Bermúdez, (org.), *A 10 años de la Asignación Universal por Hijo: debates sobre la política social no contributiva* (pp.266-288). Serie de debates. Mario Rodolfo Filipini. <https://www.dspp.com.ar/wp-content/uploads/DSP-2003010-Debates-01.pdf?dl=0>

Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1998). La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador, Ciepp-Miño y Dávila editores.

Maldovan Bonelli J., Ynoub, Emanuel., Fernández Mouján L. y Moler, E. (2017). Los descamisados del Siglo XXI: De la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la CTEP (2011-2017). *Cartografías del Sur*, (6), 41-64.

Mallardi, M. y Fernandez, E. (2019). La protección social en la Argentina: al-

gunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales. *Documentos de Trabajo, Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas*, (103), 1-38.

Marcus, G. (1998). *Ethnography Through Thick and Thin*. Princeton University Press.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen*. Buenos Aires: MDS.

Muñoz, M. (2018). Las marcas de los sujetos en el estado. Los trabajadores de la economía popular y las políticas públicas en la Argentina reciente. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, (30), 85-128.

Natalucci, A. (2017). Del piquete a la economía popular. *Revista Anfibia* <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/del-piquete-a-la-economia-popular/>

Nougués, T. (agosto de 2019). *Entre la deuda y la inclusión. Una aproximación a las transformaciones de la política socio-asistencial contemporánea*. 14 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

Perelmiter L. (2016). Burocracia Plebeya. *La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Unsam Edita.

Rofman, R. y Olivieri, M. (2012). Un repaso sobre las políticas de protección social y la distribución del ingreso en Argentina. *Económica*, Vol. LVIII: 97-128.

Salvia, A., Tuñón, I. y Poy, S. (2015). Asignación Universal por Hijo para Protección Social: impacto sobre el bienestar económico y el desarrollo humano de la infancia. *Población y Sociedad*. Vol. 22 (2).

Salvia, A, Tuñón, I. y Poy, S. (2018). Procesos de exclusión en las políticas sociales: explotando los perfiles de la población no perceptora de la Asignación Universal por Hijo. *Ciudadanías* (3). <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/523>

UNDAV, Observatorio de Políticas Públicas (2018), “Costo tarifario”, octubre. <https://www.pagina12.com.ar/sites/pagina12/files/inline-files/informe-universidad-de-avellaneda.pdf> [Consulta 3 de septiembre de 2019](#)

Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político. Desde 1950 hasta*

*nuestros días*. Siglo Veintiuno.

Wilkis, A. y Hornes, M. (2017). Dinero, moral y poder: el enraizamiento de los programas de transferencias monetarias en la vida familiar. En P. Arcidiacono y C. Zibecchi, (org.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio*, (169-192), Biblos.