

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Dos décadas de programas de transferencias
condicionadas de ingresos en Argentina. Una
mirada de género**

Two Decades of Conditional Cash Transfer Programs in Argentina: A Gender Perspective

VIRGINIA NOEMÍ ALONSO

Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales-CONICET, Argentina

BRENDA BROWN

*Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas y Universidad Nacional de
General Sarmiento, Argentina*

RESUMEN El artículo analiza las implicancias de la política asistencial argentina para la igualdad económica de género, identificando continuidades y rupturas durante las distintas gestiones presidenciales comprendidas entre 2003 y 2023. Para ello, se enfoca en los programas de transferencias condicionadas de ingresos, abordándolos desde un enfoque analítico que articula elementos de las teorías críticas del Estado, las teorías feministas de la reproducción social y el estructuralismo latinoamericano. Mediante una metodología mixta, el artículo reconstruye el derrotero de dichos programas a lo largo de dos décadas de creaciones, reformulaciones y reemplazos al vaivén de estrategias gubernamentales de inclusión social, menos o más alineadas con el enfoque de género. En consonancia, los resultados muestran el reforzamiento o relajamiento de formas de regulación de la fuerza de traba



Este trabajo está sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0).

jo excluida que reproducen la división sexual del trabajo y las desigualdades de género en el plano productivo y reproductivo. A su vez, se hecha luz sobre aquellas decisiones que han implicado avances en materia de igualdad.

PALABRAS CLAVE Exclusión social; igualdad de género; política asistencial; regulación de la fuerza de trabajo; reproducción social.

ABSTRACT This article examines the implications of Argentina's social assistance policy for economic gender equality, identifying continuities and ruptures across different presidential administrations between 2003 and 2023. It focuses on conditional cash transfer programs, approaching them through an analytical framework that integrates elements of critical state theory, feminist theories of social reproduction, and Latin American structuralism. Using a mixed-methods approach, the article reconstructs the trajectory of these programs over two decades of creation, reformulation, and replacement, driven by governmental social inclusion strategies that have been more or less aligned with a gender perspective. Accordingly, the findings reveal the reinforcement or relaxation of forms of regulation of the excluded labor force that reproduce the sexual division of labor and gender inequalities in both the productive and reproductive spheres. The study also sheds light on policy decisions that have led to advancements in gender equality.

KEY WORDS Social exclusion; gender equality; assistance policy; labor force regulation; social reproduction.

Introducción

En el transcurso de las últimas décadas, los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI, en adelante) se han consolidado en América Latina como el principal mecanismo de la política asistencial destinada a la población vulnerable en edades activas (Cecchini et al., 2021). Dentro de sus diversas particularidades, los PTCI se caracterizan por dos rasgos fundamentales para abordar el problema de la pobreza y perseguir la inclusión social. Uno de ellos es la transferencia de ingresos monetarios que, además, puede estar acompañada o no por otros tipos de prestaciones, tales como capacitaciones laborales, apoyo a actividades comunitarias, sensibilizaciones en temas relacionados al bienestar, por mencionar algunos ejemplos. El otro rasgo es el establecimiento de condicionalidades para el cobro del beneficio con el propósito de mejorar las capacidades de las personas pertenecientes a los hogares beneficiarios. Estas condicionalidades generalmente giran en torno a la salud, la educación y/o la empleabilidad.

Al interior de la cuantiosa producción que ha investigado los efectos de los PTCI en la región, los estudios de género y la literatura feminista han analizado de manera crítica esta forma de asistencia social, señalando que el hecho de que los programas estén feminizados, no significa que sean sensibles a las necesidades de las mujeres (Rodríguez Enríquez, 2011). Además, estos estudios han visibilizado el predominante sesgo maternalista presente desde las primeras formulaciones de los PTCI y la ambigüedad de sus impactos en materia de equidad de género (Alonso y Rodríguez Enríquez, 2024). Entre los aspectos positivos, se ha destacado que han permitido que proporciones significativas de mujeres accedan, por primera vez, a la protección social en calidad de titulares y a un ingreso monetario (Molyneux, 2007; Rodríguez Enríquez, 2011). En contrapartida, se ha señalado que, las transferencias en general han sido insuficientes para cubrir las necesidades básicas y que la autonomía económica que podrían suponer resulta ser ambigua (Alonso y Rodríguez Enríquez, 2024; Martínez Franzoni y Voorend, 2008).

El estudio de estas consideraciones ha estado presente en el campo de investigación desplegado en Argentina en torno a la conexión entre programas asistenciales, mujeres y género. Las contribuciones de las investigaciones en este campo comprenden diversas dimensiones sobre la situación de las mujeres, abarcando desde las percepciones de las beneficiarias sobre dichos programas, los efectos sobre el reparto de las tareas de cuidado, las implicancias en la participación laboral femenina y en los ingresos monetarios, hasta reflexiones sobre la participación política en las organizaciones sociales vinculadas a los PTCI (Paura y Zibecchi, 2019; Pautassi y Rodríguez Enríquez, 2022).

Este trabajo se vale de los aportes efectuados por dichas investigaciones con enfoque de género, al mismo tiempo que pone en diálogo enfoques sobre las teorías críticas del Estado, las teorías feministas de la reproducción social y el estructuralismo latinoamericano para concentrarse en las implicancias de los PTCI en Argentina a lo largo de dos décadas. Más específicamente, pretende hacer un aporte al estado de conocimiento mediante el análisis de las implicancias para la igualdad económica de género de los PTCI, identificando continuidades y rupturas de dicha política asistencial durante las distintas gestiones de gobierno comprendidas entre 2003 y 2023.

Para ello, la próxima sección introduce el marco general que entiende a la política asistencial como un componente de la política social. Allí, presentamos las principales nociones empleadas para estudiar los diversos PTCI como instrumentos que brindan medios para la reproducción de la población excluida al mismo tiempo que buscan regular el uso de la fuerza de trabajo. Esta sección también da precisiones sobre la metodología empleada para responder a las preguntas de investigación. Las siguientes se reservan a las distintas gestiones de gobierno y al relato de las singularidades de la política asistencial en cada periodo. La última sección se destina a las reflexiones finales.

Sobre el abordaje teórico-metodológico

El estudio de las políticas sociales aborda fenómenos sociales complejos que remiten no solo a las intervenciones públicas asociadas a la protección, asistencia y cuidado de determinados grupos de la población, sino también al miramiento de estándares sobre la normalidad y definición de las características ciudadanas a ser entendidas como respetables (Ciolli, 2016). A su vez, el examen de las políticas sociales se vuelve complejo debido a la difuminación de límites entre prácticas compensatorias y disciplinarias, así como entre aquellas que reproducen o transforman la realidad social. Por su parte, Valencia Lomelí (2003) señala que toda política social incluye funciones u objetivos de acumulación (sostén del modelo económico vigente y regulación de la fuerza de trabajo), de bienestar social (mejora en las condiciones de vida de la población) y de legitimación (sostén del régimen político y de la cohesión social gestionando la conflictividad social). En este trabajo nos centraremos en el análisis de la parte funcional de las políticas sociales relativas al proceso de acumulación de capital y al bienestar de la población (teniendo en cuenta que dichas partes encuentran articulación con todas las funciones). Más específicamente, estudiaremos aspectos de la producción, reproducción y regulación de la fuerza de trabajo.

Siguiendo a Vogel (2013), encontramos que la fuerza de trabajo no es cualquier mercancía, ya que no se produce de forma capitalista. Su producción y reproducción se da lugar dentro de una unidad familiar sobre la base de la división sexual del trabajo. Como indican Arruzza y Bhattacharya (2020), en el capitalismo, la familia -heteronormada- es siempre el horizonte de unidad familiar porque es la forma más confiable y barata de reproducir a la fuerza de trabajo a ser utilizada en el proceso de acumulación.

Sin embargo, esta reproducción no se circunscribe exclusivamente al ámbito familiar. Pues, la forma que adoptan las políticas sociales es el resultado de la lucha por la institucionalización de los límites entre la producción mercantil y la reproducción social, que definen qué parte de la reproducción social se realiza en el mercado, qué parte en instituciones públicas estatales o comunitarias y qué parte en el entramado privado del hogar, la familia (Fraser, 2018).

Dicha lucha está atravesada por conflictos inherentes a las relaciones sociales capitalistas y a las relaciones de género. La configuración de las políticas sociales son un resultado de la compatibilización de las exigencias de quienes trabajan y las necesidades sistémicas del capital (Offe, 1991) y de las disputas de género articuladas con las disputas de clase, etnia y otras categorías relativas a las relaciones de poder. El análisis de la manera en la que las políticas cristalizan las disputas de género en torno a la reproducción social y/o perpetúan/transforman la división sexual del trabajo permite comprender la forma en que persisten o transforman las desigualdades de género y cuáles son las implicancias para la igualdad.

Asimismo, la forma en que las políticas sociales regulan la fuerza de trabajo también influye en las desigualdades de género, en tanto no sólo establecen “condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo” (Danani, 1996, p. 22), sino que también disponen mecanismos de regulación que, apoyados en roles y mandatos de género, definen qué parte de la fuerza de trabajo se asigna al mercado laboral y qué parte se destina a la reproducción de la fuerza de trabajo en el ámbito de los hogares (Alonso y Rodríguez Enríquez, 2024; Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006).

De esta manera, las políticas sociales tienen implicancias para la desigualdad económica de género en sus distintas dimensiones. Pues, según su influencia en la reproducción o transformación de la división sexual del trabajo tendrá efectos sobre: la desigual distribución del trabajo de cuidado; la menor y peor participación de las mujeres y personas LGBTIQ+ en el mercado laboral; y la menor autonomía económica de estas poblaciones (Alonso, 2023).

Ahora bien, en el siglo XXI, encontramos un proceso de asistencialización de la política social argentina (Brown et al., 2024; Seiffer, 2013) en el marco de un deterioro laboral asentado sobre el problema de la heterogeneidad estructural (Alonso, 2020; Brown, 2020). Este proceso ha alimentado la vigencia de un sistema de protección segmentado compuesto, por un lado, de un subsistema “central” que regula el empleo e ingresos de quienes participan o han participado en el sector formal y, por otro lado, de un subsistema asistencial que regula el empleo y los ingresos de la población en situación de pobreza y/o vulnerabilidad por los problemas del mercado laboral (Alonso, 2020; Arcidiácono, 2012). En dicho contexto, la política asistencial, entendida como el conjunto de intervenciones que buscan dar respuesta a la población excluida (Andrenacci, 2009), ha crecido como consecuencia de la persistencia y profundización de los excedentes de fuerza de trabajo compuestos por personas desocupadas o insertas en el sector informal (Brown, 2020).

Además, el patrón de política asistencial consolidado en Argentina durante el siglo XXI ha supuesto la masificación de los PTCI, mutando desde un paradigma que buscaba la activación y el empleo de personas durante la postcrisis 2001, hacia la ampliación de apoyos vinculados al enfoque del maternalismo social y con debilidades en torno a la generación de mecanismos para la participación laboral de las mujeres (Alonso y Rodríguez Enríquez, 2024). Dicho estudio, muestra que el crecimiento económico de la primera década del siglo no solo relegó la inclusión laboral de las mujeres ubicadas dentro del excedente, sino que también la política asistencial resignó, en gran medida, su autonomía económica a través del trabajo remunerado.

A su vez, los PTCI destinados a la fuerza de trabajo excedentaria buscaron la complementariedad de ingresos ante las deficientes remuneraciones laborales provistas por el sector informal (Brown, 2020). De esta manera, más que reemplazar ingresos salariales, estos programas funcionaron como complementos de los ingresos labo-

rales desde un diseño acorde a la concepción neoclásica que busca evitar los “desincentivos” que generarían montos de transferencias equivalentes a los provistos por el mercado.

Teniendo en cuenta estos aspectos, nos preguntamos por las implicancias de la política asistencial, particularmente de los PTCI, para la igualdad económica de género durante las distintas gestiones gubernamentales comprendidas entre 2003 y 2023. Más específicamente, buscamos responder: ¿de qué manera la política asistencial nacional se ocupó de la reproducción y regulación de la fuerza de trabajo excedentaria?; ¿qué rol jugó la complementariedad de ingresos?; ¿existieron diferencias según género?; ¿cuáles fueron las continuidades y rupturas entre las distintas gestiones presidenciales?

Para indagar estas cuestiones hemos aplicado un enfoque metodológico mixto para analizar los principales PTCI nacionales ya sea por la magnitud de la población cubierta y/o por la importancia que representan en el diseño de la asistencia en cada gestión gubernamental. El enfoque ha empleado el análisis documental de normativas relativas al diseño e implementación de los programas destinados a los excedentes, así como de distintas evaluaciones gubernamentales.

Esta técnica ha dialogado con el examen de la información estadística, fundamentalmente, en dos aspectos. Uno referido a la evolución de la cantidad de titulares a lo largo del tiempo. Dada la fragmentación y compartimentalización de la información disponible, este trabajo ha construido series de tiempo mediante el empleo de diversas fuentes nacionales: Secretaría de Empleo del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Administración Nacional de la Seguridad Social; Ministerio de Desarrollo Social; presupuestos nacionales; entre otras. Y, debido a que las limitaciones de los relevamientos e información disponible sobre los géneros de las personas titulares ha impedido la construcción de series completas, se ha abordado esta dimensión según la información publicada y las especificidades de cada gestión gubernamental.

El otro aspecto remite a los montos de las transferencias y a los porcentajes que han representado en relación al promedio de los ingresos laborales y a los valores de la canasta básica alimentaria y la canasta básica total de una familia integrada por dos personas adultas y tres menores. Para el cálculo de estos porcentajes se ha tomado el valor de las transferencias de los distintos programas al momento de su creación con el propósito de estimar la cobertura que brindaron en relación con la reproducción de la fuerza de trabajo. También, se han calculado dichos porcentajes para el último año de los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-2023) con el propósito de considerar la evolución de esas variables dentro de los elevados niveles de inflación que registraron sus gestiones¹.

1. Para profundizar en la construcción de las series de tiempo de los indicadores referidos a ambas canastas, véase Brown (2020).

Ambos aspectos serán abordados en el análisis que se hará, a continuación, para cada gestión gubernamental. Para mayor detalle sobre la construcción de los indicadores, la evolución de dichas variables y las fuentes empleadas para cada PTCI, se encuentran las tablas 1 y 2 en el anexo.

La configuración de la política asistencial argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner. Una apuesta a la inclusión laboral

En mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió la presidencia como parte de la coalición Frente para la Victoria (con el Justicialismo como partido mayoritario). Durante esta presidencia, desarrollada entre 2003-2007, se desplegó un modelo neodesarrollista que buscó compatibilizar crecimiento económico e inclusión social (Féiz, 2016). En materia de asistencia social, el gobierno entrante se asentó sobre el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) que estaba vigente desde principios de 2002. Este había venido a reducir la elevada conflictividad social desatada por la crisis de 2001 y a dar respuesta a los históricos picos de desempleo (componente del excedente de fuerza de trabajo que había crecido en proporciones inusitadas) y pobreza.

Según Decreto del Poder Ejecutivo Nacional que lo instituyó, el PJJHD buscó garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social mientras durara la “Emergencia Ocupacional Nacional” (Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 565, 2002). El programa transfería \$150 a jefes y jefas de hogares que cumplieran con los siguientes requisitos: ser residentes; estar desocupados; y tener a su cargo hijas/os de hasta dieciocho años de edad, o personas con discapacidad de cualquier edad, o estar en estado de gravidez. En contrapartida, exigía a las y los titulares una contraprestación laboral o la participación en actividades de formación para mejorar las posibilidades de inserción laboral, junto a condicionalidades en materia de salud y educación de las personas a cargo. De esta forma, dicha transferencia persiguió brindar recursos para la reproducción de la población excedente, al mismo tiempo que intentó activar a sus titulares como ocupados y ocupadas en el mercado.

Si bien el programa continuó con la lógica de la política asistencial focalizada que caracterizó a la década de los 90s, cobró una masividad sin precedentes dada la magnitud del deterioro del empleo en el país, llegando a cubrir a aproximadamente dos millones de personas en el segundo trimestre de 2003 (Alonso, 2020). Por su dimensión, pasó a ser la principal forma de asistencia mediante transferencias condicionadas de ingresos destinada al excedente y mantuvo su participación mayoritaria durante todo el periodo presidencial, a pesar de cerrar su inscripción en mayo de 2003 y del inicio de la migración de sus titulares hacia otros programas a partir de 2005. Tal como lo muestra la tabla 1 en el anexo, las y los titulares del PJJHD representaban el 96,7% del total de titulares de PTCI en 2003 y, aunque su participación porcentual fue en descenso, al cierre del periodo equivalía al 53%.

A pesar de no contemplar cupos o mecanismos que atendieran las problemáticas y discriminaciones que las mujeres y personas LGBTIQ+ sufren en el ámbito del trabajo productivo, el acceso de las mujeres fue numeroso², supuso la salida de la “inactividad³” y desempleo para aquellas que obtuvieron a una ocupación mediante el programa y se acentuó la feminización de la titularidad con el correr del tiempo. Entre los factores que explicaron la feminización del programa y los efectos diferenciales según género en la regulación de la fuerza de trabajo se encuentran las discriminaciones y desigualdades sufridas por las mujeres en el mercado, las responsabilidades de cuidado que afectan negativamente sus posibilidades de inserción laboral y, según Alonso (2022), la mayor absorción de fuerza de trabajo masculina por parte del sector formal entre 2003 y 2008. A su vez, la ausencia de mecanismos que fomentaran la inserción de las beneficiarias en el sector formal y la debilidad de la oferta de servicios de cuidado y/o la falta alternativas de conciliación para las mujeres que debían realizar la contraprestación redundó en la persistencia de las mujeres en su posición de beneficiarias del programa, mientras los varones salían de sus posiciones dentro del excedente de fuerza de trabajo.

En términos de la complementariedad de ingresos, al inicio de la gestión de Néstor Kirchner, el PJJHD cubrió el 37% del valor necesario para satisfacer las necesidades alimentarias de una familia de 5 miembros y el 17% de los ingresos necesarios para superar el nivel de pobreza por ingresos (véase tabla 2 en el anexo). Si bien estas transferencias contribuyeron al incremento del bienestar de la población excedentaria y apostaron a su inclusión social, resultaron insuficientes para cubrir su reproducción, obligando a la población a complementar dichos ingresos con otras fuentes monetarias y no monetarias. De este modo, desde su diseño acorde al enfoque neoclásico (y contrario, a la evidencia estructuralista sobre los excedentes), el programa logró evitar los “desincentivos” para la participación en el mercado de trabajo que podrían generar montos de transferencias equivalentes a las provistas por el mercado.

Ante la marcada reactivación económica registrada durante la gestión y la mejora de los indicadores laborales, comenzó el rediseño de los PTCI para la población excedentaria, hacia finales de 2004, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1506/04. La reformulación persiguió dos objetivos centrales. El primero fue la promoción de “una verdadera cultura del trabajo entre aquellos beneficiarios con con-

2. No existen registros oficiales que permitan visibilizar la cantidad de personas LGBTIQ+ que hayan percibido el programa.

3. En este trabajo se emplea el término “inactividad” para hacer referencia a la ausencia de participación en el mercado laboral. Las comillas se usan para remitir a la crítica que los estudios de género y la Economía feminista han hecho al término al señalar que esas personas “inactivas” en edades laborales son, mayoritariamente, mujeres a cargo del trabajo no remunerado efectuado en la esfera de los hogares.

diciones de empleabilidad promoviendo su inserción o reinserción laboral” (Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1506, 2004, considerando). El segundo se centró en el bienestar de las infancias y adolescencias, sobre todo en materia de educación y salud, e incluyó la mejora educativa de sus madres para coadyuvar a su empleabilidad.

El logro de estos objetivos requería, según dicha normativa, ajustes del PJJHD y la creación de futuros programas para reubicar las y los titulares de dicho programa según sus “condiciones de empleabilidad”. A su vez, el Decreto estableció que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y de Desarrollo Social (MDS) diseñarían y efectuarían el traspaso de las y los beneficiarios previa evaluación de su empleabilidad. Según el artículo 4, las y los “empleables” continuarían en el MTESS, encargado de la inserción o reinserción laboral mediante diversos programas y/o acciones. Mientras el artículo 5 estableció la migración de quienes fueran clasificados con déficit de empleabilidad hacia programas creados o a crearse dentro del MDS.

Tras la evaluación del MTESS (2005), que clasificó la “empleabilidad” de las y los beneficiarios de acuerdo con variables orientadoras de la demanda laboral (reproduciendo la discriminación de género del mercado y la lógica subyacente en la injusta y desigual Organización Social del Cuidado), el grupo de titulares clasificado como el de menor empleabilidad (fundamentalmente, mujeres “inactivas” con hijos a cargo) fue redireccionado hacia el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) del MDS. Este programa fue creado en mayo de 2005, mediante la Resolución del MDS N.º 825/05, con la finalidad de promover la protección e integración social de las familias, absorbió a mujeres titulares del PJJHD con nivel educativo menor al secundario completo, que tenían dos o más hijas/os (o menores a cargo) hasta 18 años y/o con discapacidad de cualquier edad y que aceptaban realizar el traspaso. En el caso de los hogares que cumplían con estos requisitos, pero tenían una titularidad masculina, debían efectivizar el cambio de titularidad a la madre o cónyuge para percibir el beneficio (CELS, 2007). Las condicionalidades, por su parte, giraron en torno a la presentación de constancias educativas y de salud de los menores a cargo. El monto por un hijo/a era levemente inferior a la transferencia total que asignaba el PJJHD. Sin embargo, el ingreso crecía a medida que incrementaba la cantidad de menores a cargo -a diferencia del PJJHD que otorgaba un monto fijo-, llegando a un monto máximo de \$200 (Resolución del MDS N.º 825/05).

Luego, se habilitó el traspaso del resto de beneficiarios, aquellos calificados como empleables, al programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) del MTESS (creado en marzo de 2006 por el Decreto Nacional N.º 336/06). El SCE se erigió con el propósito de otorgar apoyo a desocupadas y desocupados en la búsqueda de empleo, en el mejoramiento de sus competencias laborales, y en la inserción en ocupaciones de calidad. La prestación dineraria se fijó en \$225.

Mediante la creación de estos dos programas se separaron las contraprestaciones y los objetivos contenidos en el PJJHD. Por un lado, se desdobló el objetivo de activación/inclusión laboral de las personas en edad de trabajar del objetivo de inclusión social de las familias (en especial, niños, niñas, adolescentes y madres). Por otro, se dividieron las contraprestaciones asociadas al trabajo para el mercado y las contraprestaciones relativas al cuidado de menores y personas con discapacidad en los hogares. Estas separaciones se tradujeron en una desigual regulación del excedente de la fuerza de trabajo ya que reforzaron los mandatos de género asociados a la división sexual del trabajo junto al rol de madre/cuidadora, al mismo tiempo que viraron la base del derecho a la inclusión social de estas mujeres (de desocupadas a madres) sin brindar mecanismos que las asistieran en su inserción laboral.

En cuanto a los ingresos provistos, al momento de su instauración, el PFIS cubría la mitad de la canasta alimentaria de una familia de 5 personas y el 23% de la canasta básica total para la reproducción de la fuerza de trabajo (tabla 2). Cifras similares a las del PJJHD. Pero, al aumentar la cantidad de menores dentro del hogar el PFIS proveía mayores ingresos, incentivando al cambio de programa. Por su parte, el SCE cubrió porcentajes de las canastas similares a los del PFIS en el trimestre de su creación. En ambos casos, las transferencias representaron alrededor de una cuarta parte de los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo, asegurándose, también desde el diseño de los programas, sortear los supuestos desincentivos para la participación en el mercado laboral, aunque en el caso de las mujeres no se las asistiera en dicho acceso.

Finalmente, como saldo de la creación, traspaso y abandono de los programas dentro del contexto de elevado crecimiento económico, se registró la disminución de la cantidad de titulares de PTCI y el sostenido aumento relativo del porcentaje de titulares del programa con contraprestaciones en cuidados. Hacia 2007, el PFIS llegó a representar el 25,9% del total de titulares con PTCI (tabla 1). El redireccionamiento desigual que supuso la adscripción de las madres a programas no laborales, mientras los varones eran absorbidos por el sector formal y/o podían conservar programas laborales que brindaban herramientas para su absorción, implicó desiguales posibilidades de inserción laboral para las madres. Esto último, también habría favorecido el refuerzo de los ingresos femeninos como secundarios dentro de los ingresos familiares, ubicándolos por debajo de aquellos que hubieran cobrado si se hubieran insertado en el mercado gracias a la existencia de acciones afirmativas y/o la reorganización de la organización social del cuidado.

La política asistencial argentina durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Marchas y contramarchas en torno a la igualdad económica de género

Entre diciembre de 2007 y diciembre de 2015, se llevó a cabo el primer y segundo mandato presidencial de Cristina Fernández de Kirchner. La presidenta, candidata por el Frente para la Victoria, desarrolló políticas que se alinearon con el modelo neodesarrollista, en sintonía con la gestión anterior (Féliz, 2016).

Desde comienzos de su primera gestión (2007-2011), el patrón de crecimiento económico empezó a exhibir problemas para sostener el ritmo de las mejoras económicas y sociales por razones asociadas a la creciente inflación y desajuste de las principales variables macroeconómicas (Beccaria y Maurizio 2012). En este contexto de limitaciones del patrón de crecimiento económico para absorber a la población en empleos de calidad del sector formal y de proveer bienestar a la totalidad de los habitantes por esa vía (Alonso, 2022) y ante los efectos de la crisis financiera mundial, se instauraron dos programas laborales y un programa con condicionalidades relativas a los cuidados.

Entre los programas laborales encontramos el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) y el Programa Ingreso Social con Trabajo (PIST) “Argentina Trabaja”, originados mediante Resolución del MTESS N.º 497/08 y Resolución del MDS N.º 3182/09, respectivamente. El primero se focalizó en jóvenes entre 18 y 24 años, brindando una retribución levemente superior a los valores de la asistencia laboral durante el periodo anterior. Sin embargo, el PIST llevó el valor de la transferencia monetaria al pico más alto, alcanzando niveles cercanos al 67% de los ingresos medios de los ocupados a nivel nacional (tabla 2). A su vez, brindó a sus titulares montos que superaban la totalidad de la canasta básica de alimentos y cubrían el 68% de los costos de la reproducción familiar. Este programa se centró en el trabajo comunitario y en el apoyo de la Economía Social y el Desarrollo Local, retomando y profundizando lineamientos de la política económica y laboral de la gestión de Néstor Kirchner (Vitali Bernardi y Brown, 2022).

Ambos programas alcanzaron una cobertura significativa y, en sumatoria, excedieron la cantidad de titulares del SCE desde 2010. A pesar de ello, ni siquiera la totalidad de titulares en programas laborales superaron la titularidad que alcanzarían los programas de contraprestación en cuidados a partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en octubre de 2009 por el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1602/09. De hecho, entre 2009 y 2015, el incremento de la participación de la AUH sobre el total de PTCI fue sostenido, pasando del 44,1% al 72,2% (tabla 1).

La AUH vino a reemplazar al PFIS y a profundizar la asistencia del excedente mediante PTCI que apostaban a la reproducción del rol cuidador de las madres antes que a intervenciones para su inserción o reinserción laboral. Se implementó como una prestación monetaria de carácter mensual cuyo monto variaba según la cantidad

de hijas e hijos (con un límite de 5 personas a cargo) y cuyo cobro estuvo sujeto al cumplimiento de condicionalidades en materia de salud y educación de las personas a cargo. A diferencia del PFIS, la AUH supuso la masividad de la cobertura junto con la pérdida de los componentes que apuntaban a la formación y/o promoción social y participación social de las madres. En promedio, durante ambas gestiones, la cantidad titulares rondó casi los dos millones de personas y la titularidad femenina fue superior al 90% (sobrepasando los niveles de feminización de los PTCI registrados desde 2003) (Alonso, 2020), ya que se priorizó a las madres como titulares de cobro de las transferencias.

Otro aspecto relevante vinculado a la regulación de la fuerza de trabajo fue que desde sus inicios la AUH fue incompatible con el cobro de transferencias monetarias originadas en prestaciones contributivas o no contributivas de cualquier nivel gubernamental. Esta incompatibilidad con los programas laborales acentuó aún más los rasgos maternalistas de la asistencia y reproducción de la división sexual del trabajo, ya que perfiló roles de género en los hogares objetivo de esta asistencia: las madres como receptoras de programas con contraprestaciones en cuidados familiares y los padres como receptores de programas con contraprestaciones ligadas al trabajo para el mercado. De esta manera, se profundizó una regulación del excedente de fuerza de trabajo que abandonaba la activación y reforzaba el rol cuidador de las mujeres con hijas e hijos, al mismo tiempo que se acrecentaba la feminización de la titularidad de los PTCI. Junto a esto, la retribución que, en promedio, obtenían las mujeres por la AUH quedaba por debajo del programa laboral creado ese mismo año (PIST), pudiendo reforzar ideas sobre el menor valor de las tareas que desarrollaban las mujeres en comparación a sus compañeros.

A pesar de estas tendencias generales vinculadas a la reproducción del orden de género, se observaron algunos avances en la incorporación de la perspectiva de género en el diseño de la asistencia hacia finales de la segunda gestión. En abril de 2013, se incorporó como potenciales beneficiarias y beneficiarios del SCE tanto a mujeres víctimas de violencia doméstica (en los términos previstos por la Ley Nacional N.º 26.485) como a personas en situación de desempleo cuya identidad de género no fuera coincidente con el sexo asignado al nacer (en los términos de la Ley Nacional N.º 26.743). En el primer caso, dicha extensión de la población objetivo del SCE buscó expresamente, según Resolución del MTESS N.º 331/13, generar una herramienta que ayudara al abordaje integral de la violencia de género mediante la mejora de las condiciones de empleabilidad y el apoyo a la inserción en empleos de calidad. En el segundo caso, el objetivo apuntó a “promover la inclusión laboral y la igualdad de oportunidades en la obtención y permanencia en un empleo, atendiendo a la situación de vulnerabilidad de la población travesti, transexual y transgénero” mediante la implementación de políticas públicas de acción afirmativa (Resolución MTESS N.º 331, 2013, considerando).

También en ese año, se creó la línea Ellas Hacen (EH) dentro del PIST, destinada a jefas de hogar desocupadas con 3 hijos o más y/o al menos un hijo con discapacidad, que percibieran la AUH, y/o fueran víctimas de violencia de género, entre otros criterios focalizadores. Si bien, esta línea se centró en la terminalidad educativa, en su diseño e implementación se desarrollaron instancias de formación orientadas a la visibilización de las relaciones de género y a la comprensión de formas de solidaridad de la Economía Social. Por último, en noviembre de 2013, el Dictamen de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) N.º 55.780 relajó el impedimento que tenían las titulares de la AUH para percibir beneficios de programas laborales, habilitando la compatibilidad con el SCE, el PJJMT, el Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo y Programa de Inserción Laboral.

Todas estas medidas habilitantes al acceso a programas de asistencia laboral por parte de las mujeres cis y trans, no implicaron un aumento relativo de la cantidad de titulares de programas laborales dentro de los PTCI. Pues, entre 2012 y 2015, la cantidad de perceptores de los programas laborales se estancó y su representación no superó el 34% del total de perceptores de PTCI (tabla 1). Incluso, el SCE y el PJJMT registraron caídas en términos absolutos.

De esta manera, a pesar de ciertos avances en la incorporación de la perspectiva de género en la política asistencial, la inversión proyectada en las metas presupuestarias junto a la cobertura final no conllevó una apuesta significativa a la activación del EFT femenino. Dentro del contexto de estancamiento económico y creciente inflación que caracterizó a la segunda gestión presidencial, estas medidas más bien se direccionaron al refuerzo de los ingresos de las madres ante la afectación de las posibilidades de costear la reproducción de la fuerza de trabajo. Como resultado, además de la mejoría generalizada en los ingresos de las beneficiarias que combinaron AUH con programas laborales, hacia 2015 la suma de las transferencias de las mujeres perceptoras del programa Ellas Hacen junto con la AUH llegó a costear casi completamente el valor de la canasta básica total para la reproducción de un hogar monomarental con tres menores.

La reconfiguración de los dispositivos de asistencia nacional bajo el modelo neoliberal de Mauricio Macri

Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, se llevó adelante la gestión de gobierno de Mauricio Macri, quien llegó a la presidencia como candidato de la Alianza Cambiemos y desarrolló su mandato bajo una orientación neoliberal. Su gestión retomó las políticas de apertura y desregulación económica junto al endeudamiento externo con fuga de divisas (Cantamutto et al., 2019; Neffa et al., 2022). Estas medidas aparejaron la caída de la actividad económica entre esos años, el aumento del desempleo, subempleo y empleo informal, el acrecentamiento de la precariedad dentro del empleo formal, así como la considerable disminución de los salarios reales en un contexto de recesión económica e inflación (Barrera Insua y Pérez, 2019).

Los PTCI tampoco estuvieron excluidos de los alcances del viraje neoliberal, aunque las transformaciones de la política asistencial se dieron en un marco de conflictividad y resistencia de movimientos y organizaciones sociales ante deterioro social y económico. A grandes rasgos, asentándose sobre los programas anteriores, la gestión de Macri buscó desactivar algunos rasgos de los programas laborales y profundizar la asistencia del excedente de fuerza de trabajo mediante la extensión de la cobertura de la AUH.

En abril de 2016, a pocos meses de asumir la presidencia, Macri modificó el Régimen de Asignaciones Familiares, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 593/16, y dispuso la ampliación del universo de beneficiarias y beneficiarios de la AUH con el propósito de reducir la pobreza. Así se incorporaron a monotributistas (trabajadoras y trabajadores independientes) de las categorías de menor ingresos que, por su nivel, formaban parte del sector informal y, por lo tanto, del excedente de fuerza de trabajo. Como resultado, la cantidad de titulares creció en comparación a lo alcanzado en la gestión anterior. Pero, en términos relativos, la AUH representó alrededor del 70% de las y los titulares de PTCI, igual al que en los últimos años del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (tabla 1).

A su vez, avanzando hacia la compatibilidad, parcialmente abierta en 2013 por la gestión anterior, el Decreto eliminó la incompatibilidad de la percepción simultánea de la AUH y programas nacionales de empleo. De esta manera, se buscó “no desalentar la participación de las personas [madres] destinatarias de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social, en Políticas Públicas Nacionales orientadas a mejorar sus competencias laborales y sus posibilidades de reinserción laboral o de acceso a un primer empleo” (Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 593, 2016, considerando).

Por su parte, los PTCI laborales fueron reformulados bajo un discurso que enarbolaba la necesidad de fortalecer la empleabilidad individual y las transferencias directas en detrimento de las formas cooperativas y asociativas de la economía social (Pacífico, 2021; Vitali Bernardi y Brown, 2022). Así, cobró fuerza la apuesta a la acti-

vacación laboral individual mediante la absorción de los excedentes por parte del sector privado que reorientó la contraprestación hacia la terminalidad educativa y la capacitación laboral.

Como parte de este camino, en mayo de 2017, Macri anunció la puesta en marcha del “Plan Empalme” para incentivar la transformación de los programas sociales en empleo asalariado privado. Por el Decreto Nacional N.º 304/17, se dispuso que las y los empleadores interesados en la contratación laboral de participantes de programas nacionales de empleo o de desarrollo social debían adherir al Programa de Inserción Laboral, creado por la Resolución del MTESS N.º 45/06. Esta adhesión, habilitaba a que las y los beneficiarios contratados pudieran seguir percibiendo la ayuda económica mensual a cargo del MTESS (autoridad de aplicación del Decreto) y las y los empleadores pudieran contabilizar dicha ayuda como parte de la remuneración laboral neta durante 24 meses.

También, fue clave el viraje del PIST desde un programa para la promoción del trabajo en cooperativas hacia un programa centrado en la capacitación individual. Esta transformación se inició, en mayo de 2016, por medio de la Resolución del MDS N.º 592/16 y vino a eliminar la obligatoriedad de efectuar la contraprestación laboral en el marco de cooperativas. Finalmente, en febrero de 2018, la Resolución del MDS N.º 96/18 creó el Programa Hacemos Futuro (PHF) con la finalidad de reformular los lineamientos y objetivos generales de las líneas programáticas Argentina Trabaja y Ellas Hacen del PIST. Absorbiendo a las y los titulares de ambas líneas, el PHF persiguió el empoderamiento y autonomía económica mediante la terminalidad educativa y la capacitación a través de cursos y prácticas de formación integral que potenciaran las posibilidades de inserción laboral e integración social. Con este abandono de los componentes laborales asociados a la economía social del PIST y el giro hacia la capacitación, el programa terminó de alinear la asistencia laboral de los PTCI con los ideales neoliberales relativos a la responsabilidad individual de la inserción laboral.

En términos de género, al recorte originalmente formulado para el EH se agregó, mediante Resolución N.º 2055/16 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS, un nuevo grupo de potenciales beneficiarias. Esta Resolución, que redefinió el EH como “Ellas Hacen – Nuevo enfoque”, permitió la inclusión de: mujeres víctimas de trata o explotación sexual y feminidades trans (que la gestión anterior había incluido en el SCE), y a mujeres liberadas de regímenes penales. Sin embargo, las incorporaciones, lejos de quedar abiertas al estilo AUH, dependieron de las decisiones del organismo de aplicación en función de informes sociales y derivaciones de otros programas (Arcidiácono y Bermúdez, 2020). Además, nuevamente, la tardía incorporación de feminidades de extrema vulnerabilidad se dio en un contexto de reducción de la cantidad de titulares y caída del poder adquisitivo de las transferencias. Entre enero de 2016 y mayo de 2017 se incorporaron tan sólo 924 mujeres al

EH⁴. Esta cifra equivalía al 1% de titulares del EH durante la gestión anterior según la titularidad cuantificada por SIEMPRO (2024).

Por último, la literatura señaló el desdibujamiento de la cuestión de género que implicó el traspaso de distintas poblaciones beneficiarias y la conversión de diferentes líneas programáticas en el PHF (ELA y ASAP, 2020; Pizarro, 2022). A todas estas cuestiones asociadas a las transformaciones en la forma de regulación del excedente de fuerza de trabajo se puede agregar que, el abandono del objetivo de generación de puestos de trabajo dentro de la economía social, alejaba a estas feminidades de posibles espacios laborales fundados en valores cercanos a los feministas y las colocaba nuevamente frente a un mercado laboral segmentado, marcado por la desigualdad de género y poco flexible a la conciliación entre vida familiar y laboral.

Esta reorientación de los PTCI laborales no fue sencilla ya que el gobierno enfrentó resistencias y se vio obligado a negociar ante los reclamos de los movimientos sociales por la pérdida de puestos de trabajo y el deterioro del poder adquisitivo de los ingresos. En ese contexto, se enmarcó la aprobación y reglamentación del Salario Social Complementario (SSC) demandado por dichos movimientos con el apoyo de la CGT.

El SSC se puso en marcha en 2017 y consistió en una transferencia para trabajadoras y trabajadores de la economía popular con ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil. Entendiendo a la economía popular como “toda actividad creadora y productiva asociada a mejorar los medios de vida de actores de alta vulnerabilidad social, con el objeto de generar y/o comercializar bienes y servicios que sustenten su propio desarrollo o el familiar” (Decreto Reglamentario N.º 159, 2017, artículo 2), el SSC vino a operar como un complemento “salarial” al sector informal e incluso como un subsidio al sector privado formal, ya que el artículo 6 de la Resolución del MTESS N.º 201-E/17 habilitó la contabilización del SSC como parte del salario abonado por las empresas.

Como saldo del periodo relativo a la regulación de la fuerza de trabajo, a pesar de las transformaciones e incentivos desarrollados, se observó el fracaso de la apuesta hecha a la activación laboral y absorción del excedente perceptor de PTCI por parte del sector privado. Pues, se registró una tendencia al aumento de la cantidad de beneficiarios de PTCI laborales a lo largo de toda la gestión y la variación cerró, en 2019, con un incremento del 36% de titulares en relación a los beneficiaras/os registradas/os en 2016.

4. Ante la ausencia de información disponible sobre los ingresos según identidad de género, se toma esta cifra de Arcidiácono y Bermúdez (2020).

A su vez, este rediseño de la regulación efectuada por la política asistencial buscó dotar de mecanismos de inserción laboral a las madres perceptoras de la AUH al eliminar la incompatibilidad entre programas laborales y programas con contraprestación en cuidados arrastrada desde la creación del PFIS. Sin embargo, la apuesta por el fortalecimiento de la empleabilidad de las personas, relegó el enfoque de género que había comenzado a visualizarse con mayor ímpetu en la segunda gestión de Cristina Fernández de Kirchner. No sólo no se crearon nuevos PTCI específicos para atender la situación de las mujeres y personas LBGTIQ+, sino que los programas que habían incorporado dicho enfoque fueron desactivados y/o perdieron importancia. A la evidencia expuesta sobre el EH, se suma la evolución del SCE. Este registró una merma abrupta en los valores de las transferencias y en la cantidad de titulares que, para 2019 representaban tan solo el 10% del total de 2016 (tabla 1 y 2).

Por último, encontramos que además del fallido viraje hacia la absorción del excedente por el sector privado, la asistencia se ocupó fundamentalmente de una complementariedad sin “desincentivos”. Pues, el porcentaje que representaron los valores de las transferencias respecto a la canasta alimentaria y a la canasta total fueron menores que en la gestión anterior, alineando también este aspecto de los PTCI con la mirada neoliberal (tabla 2). Estas caídas que además se dieron en un contexto de deterioro del mercado y los ingresos laborales, habrían implicado mayor carga sobre los hogares, y en su interior sobre las mujeres, para reproducir la fuerza de trabajo excedentaria.

Al cerrar el periodo, la cobertura de la canasta total era similar tanto para las transferencias de los PTCI laborales como para aquellas asociadas a los cuidados. En el caso de las mujeres con hijos, la sumatoria de ambos tipos de programas quedaba lejos del valor de la canasta básica total para una familia compuesta por dos adultos y tres menores. Por ejemplo, aquellas que combinaron el PHF con la AUH percibieron una suma que rondó el 35% de dicha canasta (tabla 2).

La política asistencial durante el gobierno de Alberto Fernández. Entre retornos y crisis por la pandemia de COVID-19

Tras la derrota de Macri en la contienda electoral, asumió en diciembre de 2019 la presidencia Alberto Fernández acompañado por Cristina Fernández de Kirchner como vicepresidente. Bajo el Frente de Todos, integrado principalmente por peronistas y kirchneristas, la asistencia social recuperó ciertos rasgos previos tales como la promoción y revalorización de la Economía Social y el Desarrollo Local, el apoyo al trabajo comunitario en el marco de organizaciones sociales y la profundización del enfoque de género que se había licuado en la gestión anterior. Este último rasgo se acentuó de la mano de la labor de transversalización de género efectuada por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (MMGyD), en el marco de diversos planes y políticas de género de la gestión.

Además, la emergencia de la pandemia por COVID-19 implicó una coyuntura especialmente atípica que también influyó en la forma de asistencia. Las medidas nacionales de aislamiento adoptadas, desde marzo de 2020, para morigerar la crisis sanitaria profundizaron la recesión registrada desde 2018 y conllevaron efectos sin precedentes en el mercado laboral argentino -al igual que en el resto de los países de la región- (Elbert et al., 2022). Así, ante la marcada destrucción del empleo y la abrupta caída de los ingresos de los hogares, el gobierno entrante se apoyó no sólo sobre los PTCI para amortiguar el deterioro de estas variables sino también en otros tipos de transferencias de carácter masivo que operaron fundamentalmente en los primeros años de la gestión: el Ingreso Familiar de Emergencia y el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción. El primero consistió en una transferencia de ingresos no condicionada efectuada en tres pagos durante 2020. Estuvo destinado a personas desocupadas o inscriptas en las categorías de monotributo más bajas o insertas en el sector informal y que no convivían con familiares perceptores de los PTCI estudiados (a excepción de la AUH) (Di Virgilio, 2023). El segundo tipo de transferencias tuvo dirigido a dos grupos: empresas afectadas que recibieron subsidios salariales; y trabajadores independientes formales que recibieron créditos a tasa cero o a tasa subsidiada (Di Virgilio, 2023).

Ahora bien, retomando los PTCI, en marzo de 2020, mediante Resolución del MDS N.º 121/20, se creó el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local, Potenciar Trabajo (Potenciar, en adelante). Este unificó a quienes eran titulares del HF y el SSC y se convirtió en el principal programa laboral (dentro de los PTCI) al duplicar, a poco más de un año de su creación, la cantidad de titulares registrados por sus predecesores (HF y SSC).

El Potenciar se propuso el mejoramiento de la empleabilidad de las personas en situación de alta vulnerabilidad social y económica junto al apoyo de iniciativas productivas a través de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios y socio-laborales. Para ello, contó con dos prestaciones: el Salario Social Complementario como transferencia mensual individual para titulares y los subsidios y/o créditos para las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales que promovían los proyectos de inclusión laboral. Las y los titulares debían cumplir con la participación en alguno de dichos proyectos o en el componente de finalización de estudios.

A su vez, desde su formulación, el programa incorporó la perspectiva de género. Un modo de incorporación estuvo asociado al establecimiento de los cuidados y servicios comunitarios como posibles actividades a desarrollar a modo de contraprestación. De esta manera, contribuyó al reconocimiento y retribución económica de actividades que las mujeres realizaban como trabajo no remunerado (fundamentalmente, labores en comedores y en actividades de cuidado de personas con dependencia). Al mismo tiempo, apoyó a las organizaciones comunitarias y apostó al fortalecimiento del papel del Estado y a la redistribución de los cuidados.

Otro aspecto a destacar fue la firma del convenio, en mayo de 2020, entre el MDS, el MMGyD y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) para incorporar a la población LGBTIQ+ como titulares del Potenciar. En junio de 2021, el 0,5% de la población titular se declaró de identidad trans/travesti, no binaria u otra (Micha y Pereira, 2022). De esta manera, dicha cobertura habría sido cercana a los 6000 titulares y se habría ubicado por encima del porcentaje de personas que no se identifica con el sexo asignado al nacer registrado por el último censo nacional de población en 2022 (0,4%).

También, se debe mencionar la inclusión de personas en situación de violencia de género como parte de la población beneficiaria. En este caso, la Resolución del MDS N.º 121/20 exceptuó a dicho grupo de las contraprestaciones generales establecidas por el programa y delegó a las unidades de evaluación el arreglo de las contraprestaciones teniendo en cuenta la especificidad de cada caso y buscando facilitar la seguridad y acceso a oportunidades para la edificación de un nuevo proyecto de vida.

A pesar de esos avances en las condicionalidades en comparación a su predecesor (EH), se formularon reclamos sobre la lentitud y dificultades para incorporar a personas en situación de violencia de género⁵ y, a un año de su implementación, habrían accedido tan sólo 17.566 que atravesaban dichas situaciones. Este número se ubicó muy por debajo del promedio anual que había registrado el EH (superior a 80.000 titulares). La información disponible, indicaría que la transferencia de ingresos hacia esta población se alejó de los PTCI laborales y se dio, principalmente, mediante el Programa Acompañar. Este último fue incompatible con el Potenciar y asistió a más de 165.000 mujeres y personas LGBTI+ entre 2020 y 2022 (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, 2022). A pesar de brindar acompañamiento integral, la principal debilidad del Programa Acompañar fue que la ayuda económica se limitó a un periodo de 6 meses, a diferencia del Potenciar que permitía continuar percibiendo la remuneración hasta la inserción en un empleo registrado.

En términos de regulación del excedente de fuerza de trabajo, si bien desde sus inicios el Potenciar apostó a la inserción de la población en el sector formal formulando mecanismos de ingreso protegido al empleo registrado (similares a los programas laborales establecidos en gestiones anteriores), la cobertura no sólo no descendió por esos años, sino que, ubicada rápidamente arriba de 1.200.000 titulares, se mantuvo por encima de esta cifra hasta el final de la gestión de acuerdo a información (SIEMPRO, 2024). De esta forma, el Potenciar se convirtió en el segundo programa laboral de mayor masividad en el siglo XXI (luego del PJJHD) y brindó ingresos complemen-

5. Para mayor precisión sobre las dificultades que experimentó esta población para acceder al Potenciar Trabajo, véase: <https://www.notaalpie.com.ar/2021/05/17/mumala-violencia-de-genero-y-potenciar-trabajo/#.YK3GRXihfCo.whatsapp>.

tarios a la población excedente incorporando diversas poblaciones vulnerables en términos de género. A su vez, continuó con la apuesta por la compatibilidad establecida entre los programas laborales y la AUH durante la gestión de Macri, permitiendo que las madres pudieran acceder a mecanismos de inserción laboral y reconocimiento del trabajo de cuidado en el ámbito comunitario, a pesar de la precariedad en la que se desempeñaron estas actividades.

Por su parte, la AUH fue otro pilar de la asistencia durante la pandemia y la pospandemia. Ello no se debió al aumento en la titularidad, ya que se mantuvo constante en cifras absolutas y, por primera vez, descendió su participación relativa en los PTCI en varios puntos porcentuales frente al aumento la titularidad de programas laborales asociados a la crisis por pandemia. Su carácter medular se debió a que, gracias a la extensa cobertura que había logrado previamente, permitió identificar con rapidez a la población más vulnerable para transferir ingresos de otros programas asistenciales a través de las cuentas bancarias existentes. En particular, la implementación de la Tarjeta Alimentar (desde marzo de 2020) vino a reforzar las transferencias monetarias para las titulares de la AUH que tenían hijos e hijas menores de 6 años.

Además, hacia julio de 2021, gracias al Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 475/21, las titulares y extitulares de la AUH pudieron contabilizar (o quedaban habilitadas para contabilizar) años de servicios para acceder al cobro de la Prestación Básica Universal destinadas a personas de 60 o más años. Este Decreto, a modo de reconocimiento del valor del tiempo destinado a la crianza de menores, estableció un esquema de años de servicios para mujeres y personas gestantes que no contaban con los aportes necesarios para acceder a dicha prestación previsional y agregó dos años adicionales por cada hijo/a para las titulares y extitulares de la AUH. Así, desde la normativa, se buscó, explícitamente, reparar las desigualdades intragénero que existen entre mujeres pertenecientes a distintos estratos sociales y que se cristalizan en las desiguales participaciones en el mercado laboral. Pero, además, y más importante desde los interrogantes de la presente investigación, este Decreto, incorporado a la Ley N.º 24.241 del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, contribuyó a reparar la reproducción de desigualdades de género generada, durante más de una década, por la reorientación de las madres desde PCTI laborales hacia PTCI en cuidados. Pues, esta reorientación había implicado la adscripción de las madres en PTCI de cuidados que no incluían prestaciones previsionales a diferencia de los programas laborales.

Por último, si bien durante la gestión se buscó reforzar la asistencia social ampliando el ingreso de población excedentaria en los programas laborales y reparar deudas históricas en materia de género, las transferencias monetarias mostraron mayores limitaciones para cubrir la reproducción de la fuerza de trabajo excedente. Pues, el principal programa de asistencia laboral (Potenciar), al momento de su creación, cu-

bió el 39% de la canasta alimentaria y cerca del 17% de los ingresos necesarios para superar la línea de la pobreza (tabla 2). Durante esos años, la cobertura de las canastas representó valores inferiores a los de sus predecesores (HF y SSC). La AUH, por su parte, también registró niveles inferiores en relación a los cubiertos en la gestión anterior. Pero, esta información debe ser matizada ya que algunas titulares percibieron un refuerzo de sus ingresos mediante otras formas de asistencia (por ejemplo, la Tarjeta Alimentar). Aún en estos casos, fue imperiosa la complementariedad con otras fuentes de ingresos para cubrir la reproducción familiar.

Reflexiones finales

Este artículo se centró en el análisis de las implicancias de la política asistencial argentina en las primeras décadas del siglo XXI. La reconstrucción de la creación y sucesión de programas de transferencias condicionadas de ingresos permitió indagar las formas de regulación y reproducción de la fuerza de trabajo excedente (tanto de personas desocupadas como insertas en el sector informal) a lo largo de distintas gestiones gubernamentales e identificar marchas y contramarchas para la igualdad económica de género.

Durante la gestión de Néstor Kirchner la apuesta al crecimiento económico y a la inclusión social mostró marcadas ausencias en la incorporación del enfoque de género en la política asistencial. Como resultado se observó una desigual regulación del excedente de fuerza de trabajo que tendió a reforzar el rol de madre/cuidadora junto a la reproducción de la división sexual del trabajo y las desigualdades de género en el ámbito productivo y reproductivo.

Más tarde, la creación de la masiva Asignación Universal por Hijo avanzó en el reforzamiento de dicha regulación desigual durante la presidencia de Cristina Fernández. Sin embargo, en los últimos años de su segunda gestión se dieron pasos significativos en materia de igualdad económica, aunque la cantidad de personas cubiertas por las iniciativas no fue tan extensa. Entre estos pasos estuvo la consideración de la cuestión de género para definir nuevos sujetos de los programas laborales y la creación de una línea programática de titularidad femenina (Ellas Hacen) que buscó desnaturalizar las relaciones de género y asistir a mujeres en situaciones de violencia machista. A su vez, el establecimiento de la compatibilidad de cobro de la Asignación Universal por Hijo con determinados programas laborales, relajó el reforzamiento del maternalismo.

El aporte de las transferencias monetarias para la reproducción de la fuerza de trabajo excedente fue uno de los rasgos más significativos para la igualdad económica de género durante sus dos presidencias. Pues, los programas creados llevaron la cobertura sobre la canasta básica alimentaria y la canasta básica total a los niveles más altos registrados durante las dos décadas estudiadas.

La llegada de otra fuerza política al gobierno nacional supuso un cambio de orientación de la asistencia a través de la acentuación de los tintes neoliberales. Con Mauricio Macri cayeron los niveles de aporte de los programas sobre la reproducción de la fuerza de trabajo y se apuntó a la absorción de las y los titulares por parte del sector privado. El objetivo de la absorción estuvo asociado al direccionamiento de los programas hacia el fortalecimiento de la empleabilidad individual, en detrimento de formas solidarias y cooperativas alentadas en las gestiones kirchneristas. También, se eliminó la incompatibilidad de la AUH con los programas laborales. Si bien esto habría habilitado a las madres en el acceso a los distintos mecanismos de inserción laboral vigentes, el desdibujamiento del enfoque de género puso límites en dichas posibilidades de inserción.

El cambio de gobierno supuso el retorno de rasgos de la política social de las distintas gestiones kirchneristas bajo el atípico escenario desplegado por la crisis internacional por COVID-19. En este contexto, la gestión de Alberto Fernández aumentó la cantidad de titulares dentro de la asistencia laboral. También, por esos años, retomó fuerza el diseño de la asistencia con enfoque de género. Entre los avances en materia de igualdad se puede destacar el reconocimiento del valor de los cuidados realizados por las titulares de la AUH y la contabilización de años para la obtención de la Prestación Básica Universal. Esto último contribuyó a la reparación de la desigual regulación de la fuerza de trabajo efectuada, fundamentalmente, entre 2004 y 2016.

A modo de cierre, a partir una perspectiva de largo plazo que ha analizado de forma integral los programas implementados en el transcurso de veinte años, este artículo pretendió aportar al debate sobre los posibles caminos -y tensiones persistentes- de una inclusión social con enfoque de género. Frente a las condiciones estructurales del capitalismo periférico y la complejización de la histórica subabsorción de fuerza de trabajo en empleos de calidad, los PTCI argentinos han ensayado respuestas para la población excedente con ciertos aciertos en materia de género. Profundizar esta orientación y consolidar la garantía de los derechos de las mujeres en su diversidad exigirá una lectura atenta de las enseñanzas de la historia de nuestra región.

Nota

El presente artículo es producto de la labor de investigación financiada por el del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Agradecimiento

El presente artículo es producto de la labor de investigación financiada por el del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Referencias

- Alonso, V. N. (2020). *Desigualdad de género en un marco de heterogeneidad estructural: El caso argentino durante la posconvertibilidad*. (Tesis Doctoral Inédita). Universidad Nacional de Cuyo.
- Alonso, V. N. (2022). Desigualdades persistentes en un contexto de pronunciado crecimiento económico: Una lectura feminista y latinoamericana. *Sociedad y Economía*, (47), 1–21. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i47.11538>.
- Alonso, V. N. (2023). Planes de igualdad y reducción de brechas de género en los ingresos laborales: El caso argentino desde una mirada interseccional. *Revista de Economía Crítica*, (35), 126–141. <https://revistaeconomiacritica.org/index.php/rec/article/view/694>.
- Alonso, V. N., y Rodríguez Enríquez, C. (2024). El excedente de la fuerza de trabajo en Argentina: Un análisis desde la economía feminista. *Revista Íconos*, (78), 1–21. <https://doi.org/10.17141/iconos.78.2024.5780>.
- Administración Nacional de la Seguridad Social. (2024). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/2025-04/Boletin%20AUH_junio%202024.pdf.
- Andrenacci, L. (2009). Notas acerca de la política asistencial en América Latina. *Revista Cátedra Paralela*, (6), 7–30. <https://doi.org/10.35305/cp.vi6.142>.
- Arcidiácono, P. (2012). Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002–2009: Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. *Revista SAAP*, 6(2), 319–341. <https://revista.saap.org.ar/index.php/revista/article/view/336>.
- Arcidiácono, P., y Bermúdez, A. (2020). "Marcas de gestión" de la Alianza de Cambios en Argentina: La agenda de las transferencias de ingresos. *Laboratorio*, (30), 14–39. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/laboratorio/article/view/5304>.
- Arruzza, C., y Bhattacharya, T. (2020). Teoría de la reproducción social: Elementos fundamentales para un feminismo marxista. *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda*, VIII(16), 37–69. <https://www.archivosrevista.com.ar/numeros/index.php/archivos/article/view/251>.
- Barrera Insua, F., y Pérez, P. E. (2019). Como comer y descomer: Flexibilización laboral y baja salarial durante el gobierno de Cambios. En P. Belloni y F. Cantamutto (Eds.), *La economía política de Cambios: Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* (pp. 187–212). Batalla de Ideas.

- Beccaria, L., y Maurizio, R. (2012). Reversión y continuidades bajo dos regímenes macroeconómicos diferentes: Mercado de trabajo e ingresos en Argentina 1990–2010. *Desarrollo Económico*, 52(206), 205–228. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/196671>.
- Brown, B. (2020). *Mercados de trabajo segmentados y políticas sociales: Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina (2003–2015)*. (Tesis de Doctoral). Universidad de Buenos Aires.
- Brown, B., Giosa Zuazúa, N., y Rodríguez Enríquez, C. (2024). Mercado de trabajo y género durante el siglo XX: Un análisis sobre las causas de la feminización de la política asistencial en Argentina. *Revista de Estudios Sociales*, 88, 79–97. <https://doi.org/10.7440/res88.2024.05>.
- Cantamutto, F., Costantino, A., y Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: Una propuesta de caracterización desde la economía política. *El@tina*, 17(67), 20–47. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/118244>.
- Cecchini, S., Villatoro, P., y Mancero, X. (2021). El impacto de las transferencias monetarias no contributivas sobre la pobreza en América Latina. *Revista CEPAL*, (134), 7–32. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47281-impacto-transferencias-monetarias-contributivas-la-pobreza-america-latina>.
- CELS (2007). *Programa Familias para la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CEPAL. (3 de agosto de 2021). *Familias por la Inclusión Social (2005-2010)*. <https://lc.cx/mTeiS9>.
- Ciolfi, V. (2016). *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina (2003–2009): Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" del Ministerio de Desarrollo Social*. (Tesis doctoral). Universidad de Buenos Aires. <https://repositorio.sociales.uba.ar/items/show/17>.
- Danani, C. (1996). La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En S. Hintze (Ed.), *Políticas Sociales: Contribuciones al debate teórico-metodológico* (pp. 105–133). EUDEBA-CEA.
- Di Virgilio, M. M. (2023). *Las relaciones intergubernamentales, políticas públicas sectoriales e inercias institucionales*. Ediciones UNL.
- Elbert, R., Boniolo, P., y Dalle, P. (2022). *Trabajadores y trabajadoras en actividades claves durante la pandemia de Covid-19 en Argentina: Precariedad, supervivencias y organización colectiva*. OIT.
- Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP). (2019). *Presupuesto y género: Análisis de la ejecución del presupuesto 2019*. ELA.

- Féliz, M. (2016). ¿Está agotado el proyecto hegemónico en Argentina? En M. Féliz, M. García, y E. López (Eds.), *Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo* (pp. 87–105). El Colectivo.
- Fraser, N. (2018). Neoliberalismo y crisis de reproducción social [Entrevista realizada y traducida por C. González], *ConCienciaSocial*, 2(3), 215-225. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/ConCienciaSocial/article/view/21643>.
- Hudson, J. P. (2022). Historia de los planes sociales en la Argentina 2002-2022: el mito del eterno retorno asalariado. *Revista Conflicto Social*, (27), 163-196. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/202442/CONICET_Digital_Nro.534aec11-d0ba-48d4-b5f6-26c780ce5533_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- Martínez Franzoni, J. y Voorend, K. (2008). Transferencias condicionadas e igualdad de género. *Revista de ciencias sociales*, IV(122), 115-131. <https://pdfs.semanticscholar.org/02c2/ae9be303b2cc316193d7af793bf34c110b2d.pdf>.
- Molyneux, M. (2007). *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?*. UNRISD. <https://cdn.unrisd.org/assets/library/papers/pdf-files/molyneux-paper.pdf>.
- Ministerio de Capital Humano. (1 julio de 2024). *Acciones de la Secretaría de Empleo. Beneficiarios según programa y tipo de prestación*. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/estadisticas/programas-de-empleo-y-capacitacion>.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2014). *Ellas Hacen. Caracterización de titulares a dos años de inclusión*. Ministerio de Desarrollo social de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2015). *Ellas Hacen. Situación actualizada de titulares de la línea Ellas Hacen. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Al primer Semestre de 2015*. Ministerio de Desarrollo social de la Provincia de Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social (7 de marzo de 2023). *Programa de Ingreso Social con Trabajo (2009-2018)*. https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/?_tags_limit=0&tags=prist.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. (2022). *Plan Nacional de Acción contra las Violencias por Motivos de Género, 2020-2022*. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2005). *Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar: Resultados de la encuesta a beneficiarios*. <https://lc.cx/oGSDkT>.
- Micha, A., y Pereyra, F. (2022). *Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo: Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios*. Oficina de país de la OIT para la Argentina.
- Neffa, J. C., Brown, B., Balagna, M., y Castillo Marín, L. (2022). *Modelos de desarrollo y políticas de empleo: Estudio de caso 2015–2019*. CEIL-CONICET.

- Offe, C. (1991). "La política social y la teoría del Estado". En J. Keane (Ed.) *Contradicciones en el Estado de Bienestar* (pp.74-104). Alianza.
- Pacífico, F. D. (2021). Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro: Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016–2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*, (15), 165–198. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1603942352_165-189.pdf.
- Paura, V., y Zibecchi, C. (2019). Género y programas sociales: La construcción de una nueva agenda de investigación. *Trabajo y Sociedad*, (32), 307–326. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712019000100307&lng=es&tlng=es.
- Pautassi, L y Rodríguez Enríquez, C. (2022). La invisibilización social y política del cuidado en la política social. En Gamallo, G. (Comp), *De Alfonsín a Macri - Democracia y política social en Argentina (1983-2019)* (pp. 459-496). EUDEBA.
- Pizarro, T. M. (2022). La evolución del Programa "Ellas Hacen" como política social argentina con pretendido enfoque de género. *Revista Reflexiones*, 101(2), 1–22. <https://doi.org/10.15517/rr.v101i2.45158>.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). *Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿Por dónde anda América Latina?* Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/6f530de6-fb47-4738-b7dd-ed4dd7669d9c/content>.
- Rodríguez Enríquez, C., y Reyes, M. (2006). *La política social en la Argentina post-convertibilidad: Políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. CIEPP.
- Seiffer, T. (2013). Bases de la asistencialización de la política social en Argentina (1980–2010). *Documentos de Trabajo Social*, (51), 69–88. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/27235>.
- SIEMPRO. (2018). *Informe de seguimiento del Programa Ingreso Social con Trabajo – PRIST Línea Ellas Hacen 4º trimestre 2017*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2018.04.04_informe_trimestral_eh_4t_2017.pdf.
- SIEMPRO. (2019). *Reporte de Monitoreo. Hacemos Futuro. Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- SIEMPRO (2020). *Reporte de Monitoreo. Programa Nacional "Potenciar Trabajo". IV Trimestre 2020*. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.
- SIEMPRO (31 de mayo de 2024). *Sistema de Indicadores y Programas Sociales*. <https://www.argentina.gob.ar/politicassociales/analisis-e-informacion-social>.

- Valencia Lomelí, E. (2003). Políticas sociales y estrategias de combate a la pobreza en México: Hacia una agenda de investigación. *Estudios Sociológicos*, 21(1), 105–133. <https://www.redalyc.org/pdf/598/59806103.pdf>.
- Vitali Bernardi, S., y Brown, B. (2022). Las políticas de "Economía Social, Solidaria y/o Popular» en Argentina, 2001-2019. *Revista Reflexiones*, 101(1), 1-22. <http://dx.doi.org/10.15517/rr.v101i1.43492>.
- Vogel, Lise (2013). *Vogel, Marxismo y Opresión de las Mujeres*. Haymarket Books.

Referencias de las fuentes normativas

- Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 565 de 2002 [P.E.N.]. *Creación del Programa Jefes de Hogar*. 4 de abril de 2002. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-565-2002-73272/texto>.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1506 de 2004 [P.E.N.]. *Prórroga de la Emergencia Ocupacional Nacional y del Programa Jefes de Hogar*. 29 de octubre de 2004. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1506-2004-100473/texto>.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 1602 de 2009 [P.E.N.]. *Incorporación del subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. 30 de octubre de 2009. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1602-2009-159466>.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 593 de 2016 [P.E.N.]. *Modificación de la Ley N.º 24.714 – Régimen de Asignaciones Familiares*. 19 de abril de 2016. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-593-2016-260573>.
- Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 475 de 2021 [P.E.N.]. *Modificación de la Ley N.º 24.241 – Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*. 19 de julio de 2021. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-475-2021-352106>.
- Decreto N.º 336 de 2006 [P.E.N.]. *Seguro de Capacitación y Empleo*. 5 de abril de 2006. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/115089/norma.htm>.
- Decreto N.º 304 de 2017 [P.E.N.]. *Creación del Programa de Inserción Laboral*. 3 de mayo de 2017. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/163075/20170503>.
- Decreto Reglamentario N.º 159 de 2017 [P.E.N.]. *Reglamentación de la Ley N.º 27.345 – Emergencia Pública*. 10 de marzo de 2017. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-159-2017-272453>.
- Dictamen N.º 55.780 de 2013 [ANSES]. *18 de noviembre de 2013*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dictamen_anses_55780.pdf.
- Ley N.º 24.241 1993. *Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones*. 13 de octubre de 1993. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/norma.htm>.

- Ley N.º 26.485 de 2009. *Protección de Protección Integral a las mujeres. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*. 14 de abril de 2009. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26485-152155>.
- Ley N.º 26.743 de 2012. *Derecho a la Identidad de Género*. 23 de mayo de 2012. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>.
- Ley N.º 27.345 de 2016. *Prorroga Emergencia Pública*. 14 de diciembre de 2016. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,transporte%20y%20esparcimiento%2C%20vacaciones%20y>.
- Resolución N.º 825 de 2005 [Ministerio de Desarrollo Social]. *Incorporación al Programa Familias por la Inclusión Social del Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano*. 13 de mayo de 2005. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Resolución N.º 45 de 2006 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social]. *Creación del Programa de Inserción Laboral*, 17 de enero de 2006. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-45-2006-113180/texto>.
- Resolución N.º 497 de 2008 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social]. *Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*. 15 de marzo de 2008. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-497-2008/texto>.
- Resolución N.º 3182 de 2009 [Ministerio de Desarrollo Social]. *Creación del Programa Ingreso Social con Trabajo*. 06 de agosto de 2009. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Resolución N.º 1100 de 2012 [Secretaría de Empleo del MTESS]. *Sobre el Seguro de Capacitación y Empleo*. 25 de junio de 2012. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1100-2012-198894>.
- Resolución N.º 1499 de 2012 [Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional del MDS]. *Pauta un incentivo por producción y presentismo para cooperativistas del Programa de Ingreso Social con Trabajo*. 28 de febrero de 2012. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Resolución N.º 331 de 2013 [Secretaría de Empleo del MTESS]. *Extiende la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo*. 29 de abril de 2013. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-331-2013-213578>.
- Resolución N.º 592 de 2016 [Ministerio de Desarrollo Social]. *Reformulación del Programa de Ingreso Social con Trabajo*. Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de mayo de 2016.
- Resolución N.º 2055 de 2016 [Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional-MDS]. *Redefinición del Programa Ellas Hacen*. Octubre de 2016. Boletín Oficial de la República Argentina.

- Resolución N.º 201-E de 2017 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social]. *Programa de Transición al Salario Social Complementario*. 05 de abril de 2017. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273674/norma.htm>.
- Resolución N.º 96 de 2018 [Ministerio de Desarrollo Social]. *Creación del Programa Hacemos Futuro*. 8 de Febrero de 2018. Boletín Oficial de la República Argentina.
- Resolución N.º 151 de 2018 [Secretaría de Economía Social del MDS]. *Lineamientos Programa Hacemos Futuro*. 3 de mayo de 2018. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/188950/20180726>.
- Resolución N.º 7 de 2019 [Ministerio de Producción y Trabajo]. *Actualización motos Seguro de Capacitación y Empleo*. (28 de enero de 2019). <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-7-2019-319298/texto>.
- Resolución N.º 121 de 2020 [Ministerio de Desarrollo Social]. *Creación del Programa Potenciar Trabajo*. 18 de marzo 2020. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/335790/texto>.
- Resolución N.º 178 de 2021 [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social]. *17 de febrero de 2021*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240840/20210217>.

Sobre las autoras

VIRGINIA NOEMÍ ALONSO es Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Cuyo. Es Investigadora Asistente del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del CONICET (por concurso público y Resolución 2023-2098 del Directorio de CONICET). Docente de posgrado en la Universidad Nacional de Cuyo. Sus líneas de investigación giran en torno a los estudios de género, estilos de desarrollo, mercados laborales, cuidados y políticas sociales y fiscales. Entre sus últimos trabajos se encuentran: “El excedente de fuerza de trabajo en Argentina: un análisis desde la Economía Feminista” (en coautoría) en la Revista Íconos, y “Heterogeneidad estructural y cuidados: nudos persistentes de la desigualdad latinoamericana” (Coordinadora) en la Editorial Teseo. Correo Electrónico: virginianalonso@gmail.com.

 <https://orcid.org/0000-0002-6932-6821>

BRENDA BROWN es Doctora en Ciencias Sociales y Magister en Ciencias Sociales del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Investigadora y docente en la Universidad de General Sarmiento y en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Sus líneas de investigación giran en torno a los estudios laborales, los sistemas de protección social, las políticas sociales y los estudios de género. Últimas publicaciones: Brown, B. (2024) La función de las políticas sociales en la conformación, regulación y reproducción de la fuerza de trabajo. Un análisis para la Argentina urbana del siglo XXI. Cuadernos FHyCS-UNJU n° 65. Universidad Nacional de Jujuy, Argentina (en coautoría) y Brown, Brenda (2024). Mercado de trabajo y género durante el siglo XX: un análisis sobre las causas de la feminización de la política asistencial en Argentina. Revista de estudios sociales (88):79-97 (en coautoría) <https://dx.doi.org/10.15517/rr.v10i1.43492>. Correo Electrónico: brenbrown87@gmail.com.  <https://orcid.org/0000-0002-7461-9792>

Anexo

Tabla 1

Porcentaje de titulares por programa sobre el total de titulares de los programas de transferencias condicionadas de ingresos. 2003-2023.*

Programas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PIJHD ^A	96,7%	83,9%	71,9%	66,6%	53,0%	37,7%	12,5%	2,9%	0,4%	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plan Mayores ^{A,B}	3,3%	3,2%	2,6%	2,4%	1,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SEC ^{A,B}	-	-	-	1,0%	3,6%	5,2%	3,3%	7,7%	8,4%	8,5%	6,0%	4,5%	5,6%	5,0%	3,8%	1,8%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
PJMMT ^A	-	-	-	-	-	0,5%	1,9%	3,9%	10,1%	10,8%	9,4%	7,1%	6,1%	6,4%	6,0%	7,0%	6,0%	3,8%	5,8%	3,5%	0,4%
Otros PL ^{A,B} **	0,0%	12,9%	14,7%	14,8%	16,1%	24,8%	20,2%	22,5%	15,0%	7,7%	8,3%	8,6%	9,0%	9,4%	7,2%	4,7%	6,8%	4,0%	2,7%	2,5%	1,5%
Prist-AT ^C	-	-	-	-	-	-	1,2%	5,2%	5,8%	5,8%	5,1%	4,7%	4,3%	4,9%	6,1%	-	-	-	-	-	-
Prist-EP ^D	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3,1%	3,0%	2,8%	2,6%	2,5%	-	-	-	-	-	-
HF ^E	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,7%	6,9%	-	-	-	-
SSC ^{E,F}	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,1%	8,4%	9,3%	-	-	-
PT ^F	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21,7%	31,0%	33,5%	35,0%
PFIS ^G	-	-	10,8%	15,2%	25,9%	31,6%	17,1%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
AUH ^{H,I}	-	-	-	-	-	-	44,1%	57,8%	60,2%	67,1%	68,1%	72,2%	72,2%	71,7%	69,2%	70,3%	70,6%	70,4%	60,5%	60,4%	63,1%
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Fuente: Elaboración propia a partir de A Brown (2020), para el periodo 2003-2007; B Ministerio de Capital Humano (2024), para el lapso 2008-2023; C Ministerio de Desarrollo Social (2023); D SIEM-PRO (2018); E SIEMPRO (2024); F Hudson (2022), año 2017; G CEPAL (2021); H Brown (2020), para el periodo 2009-2015; I ANSES (2024), para el lapso 2016-2023.

Notas: * El cálculo del porcentaje de titulares tomó la cantidad de titulares por programa detalladas en las fuentes citadas y se realizó para cada año con dichos datos.

** Incluye otros programas nacionales de empleo: PROMOVER, Recuperación Productiva, Interzafa, Empleo Comunitario, Sostenimiento del Empleo, Fortalecimiento del Empleo (Madres de Plaza de Mayo), entre otros. En tanto las fuentes no permiten separar los PTCI de aquellos que no se adecuan estrictamente a la definición del artículo, se los engloba bajo la denominación "otros".

Tabla 2

Cuantía de los beneficios otorgados en pesos corrientes para el año de creación del programa, 2015, 2019 y 2023, como % del ingreso laboral promedio, la CBA y la CBT para una familia de 5 miembros (2 personas adultas y 3 menores).

Programa	Año	Monto (ctes)	% CBA	% CBT	% Ingreso laboral promedio
PJJD ^A	2003	\$150	37%	17%	27,4%
	2015	-	-	-	-
PFIS ^B	2005	entre \$100 y \$200	51%	23%	21,2%
	2015	entre \$155 y \$380	11%	6%	3,4%
SCyE ^C	2006	\$225	49%	22%	25,7%
	2015	\$575	15%	8%	8,1%
	2019	\$1.600	8%	3%	7,5%
	2023	-	-	-	-
PJMMT ^D	2008	\$450	61%	30%	31,3%
	2015	\$600	15%	8%	8,4%
	2019	\$1.600	8%	3%	7,5%
	2023	\$4.500	2%	1%	3,3%
PRIST-Argentina Trabaja ^E	2009	\$1.200	141%	68%	66,7%
	2015	\$3.400	66%	35%	47,6%
PRIST- Ellas Hacen ^F	2013	\$2.000	132%	69%	48,9%
	2015	\$3.400	85%	45%	47,6%
Hacemos futuro y SSC ^G	2018	\$4.750	55%	22%	31,0%
	2019	\$8.438	44%	17,6%	39,8%
Potenciar Trabajo ^H	2020	\$8.437	39%	16,9%	30,6%
	2023	\$78.000	26%	13%	56,4%
AUH ^I	oct-09	\$180/infante	60%	29%	28,7%
	2015	\$837/infante	71%	37%	35,2%
	2019	\$2746/infante	43%	17%	38,8%
	2023	\$20661/infante	21%	10%	44,8%

Fuente: elaboración propia a partir de distintas resoluciones del MTEySS, del MDS y ANSES; datos de Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total del INDEC; microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC.

Nota: A excepción del resto, el cálculo de las canastas para el PRIST- Ellas Hacen tomó como referencia a una familia conformada por una mujer adulta y tres menores. Ello se justifica por los rasgos de la población objetivo del programa.

El cálculo de los montos se realizó de la siguiente manera:

^A Para 2003 el monto vigente de \$150 según Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 565/02.

^B Para el PFIS un monto de \$150 (mayo de 2005) que es el estipulado según Resolución MDS N.º 825/05 para

familias con 3 menores a cargo. Para el año 2015 se toma la última actualización realizada.

^C Para el SCyE un monto de \$225 (Decreto N.º 336, 2006) y de \$575 para 2015, monto que surge de sumar el básico actualizado mediante resolución MTESS N.º 1100/12 -éste aumenta a \$350- y un aporte suplementario de \$225 que las personas perceptoras recibirán por participar en distintas contraprestaciones. Otras "asignaciones estímulo" no son consideradas en el cálculo por ser excepcionales. Respecto a 2019, el aporte suplementario mensual sumado al básico es de 1600 (se considera la línea de capacitación laboral; otras vinculadas a las "facilidades" para la contratación y/o desarrollo de emprendimientos no se consideran y tienen montos mayores) (Resolución Ministerio de Producción y Trabajo N.º 7, 2019).

^D Para el PJMMT un monto de \$450 para el año base y \$600 para 2015 según Resolución del MTESS N.º 497/08 y modificatorias. El monto de 2019 es aquel que se establece por Resolución Ministerio de Producción y Trabajo N.º 7/19 y el de 2023 es aquel dispuesto por Resolución de la Secretaría de empleo del MTESS N.º 178/21.

^E En el caso del PRIST-Argentina Trabaja, se toma el valor transferido a los perceptores: \$1200 (agosto de 2009) (Resolución del Ministerio de Desarrollo Social N.º 3182, 2009). Para el año 2015, el cálculo se realiza sobre la actualización de octubre de 2014 que eleva este monto a \$2600. Cabe destacar que todos los aumentos se hicieron incorporando al básico de 1200 pesos, un adicional por presentismo y productividad. Resolución SCyMI del MDS N.º 1499/12.

^F El valor del PRIST-Ellas Hacen para el año 2013 es de \$2000. En su cálculo se incluye el monto regular percibido (\$1200) más el premio por presentismo y productividad (350 y 450 pesos respectivamente) según información del MDS (2014 y 2015).

^G Hacemos futuro. Se crea en 2018 y su prestación es el SSC que en términos de ingresos es igual a la mitad del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Los montos para 2018 y 2019 se toman de SIEMPRO (2019).

^H PT según SIEMPRO (2020 y 2024).

^I En función de los datos disponibles en SIEMPRO (2024).

CUHSO

Fundada en 1984, la revista CUHSO es una de las publicaciones periódicas más antiguas en ciencias sociales y humanidades del sur de Chile. Con una periodicidad semestral, recibe todo el año trabajos inéditos de las distintas disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades especializadas en el estudio y comprensión de la diversidad sociocultural, especialmente de las sociedades latinoamericanas y sus tensiones producto de la herencia colonial, la modernidad y la globalización. En este sentido, la revista valora tanto el rigor como la pluralidad teórica, epistemológica y metodológica de los trabajos.

EDITOR

Matthias Gloël

COORDINADOR EDITORIAL

Víctor Navarrete Acuña

CORRECTOR DE ESTILO Y DISEÑADOR

Ediciones Silsag

TRADUCTOR, CORRECTOR LENGUA INGLESA

Mabel Zapata

SITIO WEB

cuhso.uct.cl

E-MAIL

cuhso@uct.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Trabajo sujeto a una licencia de Reconocimiento 4.0 Internacional Creative Commons (CC BY 4.0)