

## Sobre Emergencias Públicas y Políticas Sociales de Transferencias de Ingresos en Argentina a 40 años del retorno democrático

*Rebeca Cena*

Cconfinés-CONICET; UNRC. [rcena@unvm.edu.ar](mailto:rcena@unvm.edu.ar)

### Resumen

En este escrito me propongo abordar las configuraciones de las políticas sociales nacionales de corte asistencial implementadas en Argentina en el período 1983-2023 a la luz de las emergencias públicas. Para ello me propongo explorar un escenario vinculado a los ciclos de emergencia pública que comenzaron en 1984 y que se prolongaron por más de una docena de veces hasta la fecha. Se realiza un abordaje contextual con el objeto de explorar las continuidades y rupturas de la política social y la configuración que fue adoptando el abordaje de “lo social” en el contexto aludido, dando cuenta del modo en que las intervenciones estatales son producto y productoras de la estructura social. Además se identifican algunos hitos en materia de políticas sociales que coinciden con las diversas emergencias públicas. Se concluye con algunos elementos sobresalientes que permiten identificar la particular configuración de las políticas sociales en el cambio de siglo.

**Palabras clave:** Emergencias Públicas, Programas de Transferencias de Ingresos, Excepcionalidad

### Introducción

Desde finales del siglo XX y principios del siglo XXI, asistimos a una serie de transformaciones profundas en materia de políticas sociales. Así la creciente incorporación de población receptora en las intervenciones estatales de corte asistencial ha permitido advertir su carácter masivo (De Sena, 2011), su lugar vertebrador en los procesos de estructuración social (Cena, 2020) que ha quedado en evidencia a partir de la pandemia por Sars-Cov 19, así como su pervivencia (Dettano, 2020), son rasgos que las caracterizan en este comienzo de siglo. Sumado a ello, los procesos de bancarización (Chahbenderian, 2023) y endeudamiento (Sordini y Chahbenderian, 2019), junto a la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (Cena, 2022; Criado, 2022) hacen de las políticas sociales un fenómeno paradigmático que permite poner en diálogo: la metamorfosis del mundo del trabajo, los procesos de digitalización de la sociedad y las transformaciones del capitalismo a escala planetaria.

Tomando las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del presente, en este escrito se abordan las configuraciones que adquieren las políticas sociales nacionales de corte asistencial implementadas en Argentina. Para ello se problematiza el período 1983-2023, a propósito de los 40 años del retorno democrático en el país. Se realiza un abordaje contextual con el objeto de explorar las continuidades y rupturas de la política social y la configuración que fue adoptando el abordaje de “lo social” en el contexto aludido, dando cuenta del modo en que las intervenciones estatales son producto y productoras de la estructura social.

Para ello se ponen en diálogo las políticas sociales nacionales de corte asistencial con las diversas emergencias públicas. Puesto que desde 1984 hemos asistido a una proliferación de políticas sociales asistenciales basadas en la existencia de una “emergencia” ya sea pública, alimentaria, ocupacional, sanitaria, financiera o cambiaria (Cena, 2011). Producto de este ejercicio analítico se identifica que a la luz de las sucesivas y continuas emergencias públicas acontecen algunos hitos en materia de políticas sociales que permiten advertir sus principales transformaciones en el cambio de siglo.

### **Sobre la “normalidad” de las emergencias públicas**

En el marco de los 40 años de retorno democrático en Argentina, ha sido recurrente la utilización del instrumento jurídico-administrativo de la *emergencia*. Su utilización ha involucrado un espectro amplio de cuestiones y/o asuntos como los vinculados a la alimentación, el empleo, la salud, la política cambiaria, la economía, etc. El anuncio y reconocimiento del estado de *emergencia* respecto a los nodos problemáticos vinculados a las expresiones históricas de la cuestión social, ha dado lugar a determinadas estrategias de intervención estatal. Ellas han delineando las áreas prioritarias de intervención, los alcances, los recursos y las principales líneas estratégicas en materia social. En este apartado, se reconstruyen algunas de las emergencias que, sin ánimos de exhaustividad, han trazado un campo de abordaje de lo social en período bajo estudio.

Los dispositivos normativos vinculados a las “emergencias”, refieren a un estado o situación fuera de lo normal, es decir, *excepcionales*, que exceden a la regularidad. En términos jurídicos administrativos, se estructura en torno a cuatro elementos fundamentales que cruzan: “a) una rápida respuesta estatal, b) acto necesario para enfrentarla, c) sujeto necesitado -estado, y d) derecho de necesidad que atienda la problemática de la situación descrita” (Pinesé, 2005: s/p). En otras palabras, se trata de casos críticos, previsible o no que resultan extraordinarios e implican una situación de riesgo social.

Los conceptos de excepcionalidad y emergencia en su utilización política y jurídica, están caracterizados por un uso impreciso que muchas veces lleva a comprenderlos como sinónimos. Crespo (2022) en su estudio sobre los Estados de Emergencia en América Latina, establece que ésta se define por la imposibilidad de su anticipación, es decir, un evento o situación que acontece precipitadamente y que su mera existencia pone en riesgo el orden social. De allí la premura en los procesos de intervención. Por su parte, la excepción sugiere una transformación o suspensión del orden legal ordinario. “Hay que subrayar que la excepción alude a un vacío respecto al estado de derecho, y no está contemplada en el orden legal vigente. Se supone, es una categoría temporal acotada. Una emergencia puede implicar una excepción, pero no necesariamente ya que la emergencia puede estar contemplada en la ley vigente” (Zuckerman, 2006: 523, citado en Crespo, 2022: 80). Estas aclaraciones conceptuales, permiten generar

un acercamiento al estudio de las diversas emergencias, comprendiéndolas en su devenir histórico desde el retorno democrático; y también, en tanto escenarios que identifican una conflictividad social, definen determinados riesgos que ponen en jaque el orden social y, por lo tanto, interpelan directamente a la cuestión social.

El contexto pandémico, se presentó como una emergencia en términos sanitarios que traspasó las fronteras de los Estados Nación. Hasta el momento, la vivencia de una cuarentena global se presentó como inédita e imprevisible, y la instalación de un Estado de excepción transitorio, puso en discusión los alcances, límites y contradicciones de la excepcionalidad (Svampa, 2020). No obstante, para el caso Argentino, las diversas Emergencias Públicas no se han reducido al estado de excepcionalidad pandémica. Si observamos los últimos 40 años de democracia en el país, las emergencias -en plural- han sido un instrumento constante para el abordaje del desempleo, la economía, la salud, el régimen cambiario, la alimentación, entre muchos otros asuntos. Así el modo en que se han ido desarrollando en estos 40 años ininterrumpidos de democracia, presentan elementos paradigmáticos significativos de abordar para el estudio de las políticas sociales.

En la Tabla 1 puede observarse que para el período de referencia, la figura de la “Emergencia Pública” ha estado presente de manera permanente. Sancionada en 1989 y prorrogada hasta 1991, la Ley de Emergencia Económica (23697) argumentaba en su Artículo 1 la necesidad de declarar la emergencia en vistas a las “graves circunstancias económicas y sociales”. Cinco años antes, en 1984 conforme se anunciaba el Plan Alimentario Nacional (23.056)<sup>30</sup> se reconocía que una de las políticas sociales nodales “será denominado *en la emergencia* Programa Alimentario Nacional [... y que respondía a la] crítica situación de deficiencia alimentaria aguda de la población más vulnerable y de pobreza extrema” (Art 1 y 3, resaltado propio). En otras palabras, el retorno democrático de octubre de 1983 inaugura su primera década con el reconocimiento de situaciones críticas.

Luego de 10 años de políticas vinculadas a un modelo de Estado Neoliberal, la figura de la Emergencia Pública emerge como resultado de un conjunto de medidas vinculadas a la privatización y reconfiguración de las políticas sociales. Ellas pueden resumirse muy sucintamente como las transformaciones que introducen la gestión privada con fines de lucro en las políticas de seguros laborales y previsionales - régimen de capitalización individual privado-, las flexibilizaciones laborales, el crecimiento del desempleo y la precarización laboral, la desregulación y competencia entre obras sociales y el sector privado, el conjunto de medidas implementadas bajo el Consenso de Washington, la descentralización y desfinanciamiento de la educación y salud pública, la proliferación y multiplicación de programas

---

<sup>30</sup> “se desarrolló entre 1984-1989 para atender la emergencia social producto del deterioro de los ingresos y condiciones de vida de numerosos sectores sociales como consecuencia de las políticas ejercidas durante los años de la dictadura” (Vinocur y Halperin, 2004: 28).

asistenciales focalizados y financiados por los Organismos Multilaterales de Crédito, etc. (Britos, 2006; Filgueira, 1997).

De este modo, en enero de 2002 bajo la Ley 25561 se declaraba nuevamente la Ley de Emergencia Pública y Reforma de Régimen Cambiario al calor de la crisis política, económica e institucional que estaba atravesando Argentina desde el 19 y 20 de diciembre de 2001. Con esta normativa se declaraba “la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria” identificando como focos centrales a abordar: el mejoramiento de la economía, el nivel de empleo y distribución del ingreso, la deuda pública y el sistema financiero. Ese núcleo de problemas, son identificados en el artículo 1 de la normativa como centrales para su abordaje desde las facultades del poder ejecutivo nacional. Este estado de emergencia fue reemplazado un mes antes de su vencimiento por la Ley 25820 en noviembre de 2003 extendiendo la emergencia hasta el 31 de diciembre de 2004.

En diciembre de 2005 bajo la Ley 26077, se prorroga la emergencia pública y la vigencia de la Ley N° 25.561 y sus modificatorias. Allí se postulan como problemas centrales a abordar los vinculados a las políticas de salud referidas al Programa Médico Obligatorio de Emergencia, la emergencia ocupacional y el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y la emergencia alimentaria. Las problemáticas allí expuestas comienzan a evidenciar una constelación de cuestiones que “hacen y movilizan a la emergencia” vinculadas a la salud, la alimentación, las ocupaciones, entre otras cuestiones. En 2006, bajo la Ley 26204 se prorroga la Emergencia Pública hasta diciembre de 2007, incluyendo las emergencias de 2002 y 2005, e incorporando un apartado específico para las políticas sociales. Así en su artículo 5 se prorroga la vigencia del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y se anuncia el traspaso de sus receptores en función de los criterios fijados en el decreto N° 1506/04 que delimitan la “empleabilidad” o “inempleabilidad” de la población<sup>31</sup>.

En 2007, la emergencia pública declarada en 2006 fue extendida hasta el 31 de diciembre de 2008 y, en ese mismo año, prorrogada hasta diciembre de 2009, incluyendo las anunciadas en 2006 y 2007. Luego, en 2009 se anuncia una renovación de la emergencia pública hasta diciembre de 2011 incluyendo las declaradas en 2006, 2007 y 2008; y lo mismo sucede con la emergencia de 2011 que extiende las medidas hasta diciembre de 2013. En este pasaje se observa que las emergencias mutan de una planificación bianual a una trianual. Lo mismo sucede en el año 2013 con la Ley de Emergencia Pública, que prorroga la situación de *emergencia* hasta el 31 de diciembre de 2015 y junto con ello las normativas previas; y en el año 2015 se procede a la misma estrategia extendiendo las sucesivas *emergencias* hasta diciembre de 2017.

En 2016 se establece una nueva prórroga de la Emergencia Pública, focalizándose en la continuidad de la de 2015. En su artículo 2 establece como objeto

---

<sup>31</sup> Este aspecto es abordado en el apartado siguiente.

promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional”. La particularidad de esta emergencia, radica en la Creación del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario conformado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación y tres representantes de las Organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas. Adicionalmente se crea el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En materia de política social, estas modificaciones e iniciativas afectan también los programas sociales vigentes, dado que la normativa establece en su artículo 7 que “los actuales programas sociales nacionales se articularán con la intervención del CEPSSC, promoviendo su progresiva transformación en Salario Social Complementario.”<sup>32</sup>

En 2019 se declara la Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el Marco de la Emergencia Pública, enfatizando en la *emergencia* en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social. Allí se desagregan una variedad de medidas vinculadas al comportamiento fiscal, impuestos a las ganancias, coberturas sanitarias y se crea el impuesto “Para una Argentina Inclusiva y Solidaria” (PAÍS) vinculado a la compra de divisas en moneda extranjera. Esta emergencia pública, en su artículo 1 fue anunciada hasta diciembre de 2020. En septiembre de ese mismo año, se declara la Emergencia Alimentaria, prorrogándose una medida ya anunciada por el decreto 108 de 2002, reconociendo en su artículo 2 la necesidad de “garantizar en forma permanente y de manera prioritaria el derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional de la población de la República Argentina”; en diciembre de 2019 se declara nuevamente la Emergencia Ocupacional, extendiendo sus alcances hasta 2020 según el DNU 34/19.

En marzo de 2020, bajo el decreto 260 se declara la emergencia sanitaria hasta 2021, ampliándose los alcances de la Emergencia declarada en 2019. Allí se establecen y reconocen un sinnúmero de medidas enmarcadas en el escenario de la Pandemia por Sars-Cov-19. A los fines de este artículo, se otorga al Ministerio de Desarrollo Social la facultad para “prever los mecanismos, orientaciones y protocolos para que la ayuda social prestada a través de comedores, residencias u otros dispositivos, se brinde de conformidad con las recomendaciones de la autoridad sanitaria” (Art. 14). En diciembre de 2022 se prorroga la Emergencia Ocupacional declarada en 2001, ampliando sus alcances y regulando la indemnización por despido de trabajadores y trabajadoras sin causa. En diciembre de 2022, se declara la Emergencia Pública en Materia Sanitaria prorrogándola hasta diciembre de 2023.

---

<sup>32</sup> En el apartado siguiente se recuperan las principales observaciones realizadas a la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil a las políticas sociales.



Tabla 2. Emergencias Públicas e Hitos en Materia de Política Social

Emergencia	Política Social	Característica principal	Masividad
1984 Crítica Situación de Deficiencia Alimentaria	Plan Alimentario Nacional (25056)	Definida como política de emergencia para afrontar el hambre y la pobreza Consistente en el reparto mensual de cajas de alimentos Inicialmente fue planificada por dos años, pero duró hasta 1989	1.200.000 millones de hogares receptores
2002 Emergencia Pública	Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Definida como una política social de corte workfarista Consistente en la transferencia de un monto de dinero Orientado a jefes y jefas de hogar desempleados con hijos e hijas menores a cargo Exigencia de contraprestación y condicionalidad	1.987.875 personas receptoras
2009 Emergencia Pública	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Definida como una política de transferencias condicionadas de ingresos no contributiva Consistente en una transferencia de ingreso por cada niño, niña y/o adolescente presente en el hogar Exigencia de condicionalidad en educación y salud Bancarización plena de la población receptora Incorporación paulatina de la digitalización Orientada a niños, niñas y/o adolescentes	4.397.391 de niños, niñas y adolescentes receptores
2020 Emergencia Sanitaria	Ingreso Familiar de Emergencia	Transferencia de ingresos a personas Orientado a personas adultas independientemente de tenencia de niños, niñas y/o adolescentes Se caracteriza por ser incondicionado Implicó una bancarización plena y apertura masiva de cuentas bancarias Implementó una digitalización plena en su proceso de gestión	8.900.000 millones de receptores

Fuente: Elaboración propia en base a Cena (2023).

De los 40 años tomados para el análisis, se observa que en 1984 bajo la identificación de la “crítica situación de deficiencia alimentaria” se crea el Plan Alimentario Nacional (PAN)<sup>33</sup> bajo la Ley 25056 posicionado como una política de emergencia para afrontar el hambre y la pobreza. La medida implicaba el reparto en especie de determinados alimentos, a partir de la conformación de cajas que los contenían, de allí que popularmente se denominó “caja PAN”. Esta medida, inicialmente fue planificada por dos años, pero se extendió hasta 1989 llegando a cubrir 1,2 millones de hogares. En materia de políticas sociales en el período bajo estudio, esta intervención estatal se posiciona como paradigmática porque a)

<sup>33</sup> Ver al respecto De Sena, A. y Sordini, V. de este documento de trabajo.

fue diseñada al calor de la “emergencia” para el abordaje del hambre bajo el formato del Plan Alimentario Nacional; b) en términos de su extensión abarcó a un número creciente de la población, posicionándose como la primera intervención masiva (De Sena, 2011) de su tipo en las cuatro décadas bajo estudio.

El segundo programa que debemos mencionar, por sus características -que implican el pasaje de las intervenciones en especie a las transferencias monetarias bajo la modalidad workfare- es el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) y el Plan Trabajar en sus diversas versiones (I, II y III). Este programa dependiente del MTEySS, Subsecretaría de Empleo, fue puesto en marcha en 1993. La población receptora de este programa fueron aquellas personas desocupadas registradas de larga duración. Principalmente estaba destinado a personas trabajadoras desocupadas, inscriptas en la red de servicios de empleo, preferentemente “sin calificación laboral” o con las mismas “obsoletas”.

Las prestaciones del programa, constituían “ayudas económicas” por un lapso de 6 meses, utilizando un criterio de rotación de las personas receptoras. El objetivo del programa fue generar empleo público transitorio, brindando ocupación transitoria a personas desempleadas para la realización de obras de utilidad pública provincial o municipal. Su meta y presupuesto para 1994 fue generar un mínimo de 56.163 puestos de trabajo, con 83.460.000 pesos. A lo largo de 1993 se ejecutaron proyectos por un monto de 92.342.000 pesos y en 1994 por 89.920.000 pesos. Llegó a cubrir, según datos del SIEMPRO (1997) 270.000 destinatarios por año. Por su parte, el Plan Trabajar fue implementado en 1996 (PT I), 1997-1998 (PT II) y 1998-1999 (PT III) y estaba orientado a aquellos sectores vulnerables que no percibían prestaciones por medio del seguro de desempleo ni participaran en ningún programa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la nación, además debían encontrarse en condiciones de pobreza. Establecía que, por lo menos el 50% de las personas destinatarias debían ser único sostén familiar y tener por lo menos dos personas a cargo. Los bienes y servicios que el programa ofrecía era financiar la mano de obra necesaria para realizar obras de infraestructura económica y social que contribuyera al desarrollo de las comunidades y al mejoramiento de las posibilidades de empleabilidad de la población destinataria. El programa ofrecía un “apoyo económico no remunerativo” por un lapso de hasta 6 meses por un monto de 200 pesos por persona receptora, sumado a seguro por accidentes y cobertura de salud. La implementación se dio a través de proyectos específicos que debían plantear y justificar la realización de obras de infraestructura económica y social básica en las comunidades o la puesta en marcha de actividades de producción para el mercado. Tanto el PIT como el PT I, II y III constituyen programas paradigmáticos a la luz de las emergencias, puesto que han instalado las transferencias monetarias como bien y servicio a transferir y se han posicionado como antecedentes paradigmáticos del segundo hito del período bajo estudio.

De esta manera, el segundo hito en materia de políticas sociales es el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, implementado en abril de 2002 como resultado de la crisis económica, social, política e institucional por la que atravesaba el país, en el marco de la emergencia ocupacional declarada ese mismo año bajo la órbita del MTEySS. La población destinataria fueron jefes o jefas de hogar con personas a cargo de hasta 18 años, discapacitadas, o cónyuge en estado de gravidez, con residencia permanente en el país. Luego se amplió la población destinataria a las personas jóvenes desocupadas y a aquellas mayores de 60 años que no hubieran accedido a una prestación previsional.

Los bienes y servicios ofrecidos por el programa eran 150 pesos argentinos mensuales en concepto de ayuda económica no remunerativa a cambio de una serie de contraprestaciones. Estas asumen un carácter laboral o de capacitación (en algún oficio o educación formal) para la persona jefa de hogar, requieren de compromisos de cuidados hacia las personas menores a cargo como acreditación de concurrencia escolar, controles de salud y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación. En términos presupuestarios concentró todos los recursos disponibles originados en los distintos programas de empleo transitorio que hasta entonces existían en el MTEySS, que alcanzaron la suma de 550 millones de pesos. En el 2002 el PjyJHD representaba 45,2% del gasto social del gobierno nacional y 0,7% del PBI, alcanzando en el primer semestre del 2003 un nivel de gasto de US\$586,7 millones. La cantidad de personas receptoras efectivas del programa en 2002 fueron 700.000 sólo en áreas urbanas, llegando a 1.903.855 en el primer trimestre de 2003 (el 52% de esa población residía en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe) y 2.040.916 en el segundo trimestre, posicionándose como el segundo programa en la historia argentina con ese nivel de cobertura (luego del PAN).

Uno de los rasgos distintivos, aunque no novedoso del PjyJHD fue la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Así desde el inicio, bajo la conformación de los Consejos Consultivos Locales y la Mesa de Diálogo Argentino, el programa involucró a un conjunto de actores y actrices de la sociedad civil. Si bien este rasgo no es excluyente del PjyJHD, constituye una característica distintiva de su implementación al calor de la emergencia posterior a 2001. Ello ha despertado no pocas observaciones en términos de la posibilidad de identificar los intereses que operan al interior de la sociedad civil en su vinculación con la gestión de los recursos y acceso a las políticas sociales (Filgueira, 1997; Arcidiácono y Zibecchi, 2008).

Luego de una serie de renovaciones y prórrogas de las diversas “emergencias”<sup>34</sup> la población receptora del programa fue clasificada y re-acomodada de acuerdo a un criterio de empleabilidad. En función del artículo 3 del decreto 1506/2004, quienes fueron considerados como “empleables” se traspasaron al Seguro de Capacitación y Empleo, del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, aquellas

---

<sup>34</sup> Ver apartado anterior Tabla N 1.

personas adjetivadas como “inempleables” pasaron a depender del Ministerio de Desarrollo Social y se ubicaron en: Plan Manos a la Obra ó Familias por la Inclusión Social.

En vista de este objetivo, el artículo 3 del decreto establece un período de 180 días para que los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y de Desarrollo Social realicen una clasificación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar de acuerdo a las condiciones de empleabilidad de los mismos. De acuerdo con esta clasificación los beneficiarios con posibilidad de empleo continuaran en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que aquellos que no cumplan este requisito podrán ser incorporados a los Programas destinados a la atención de grupos vulnerables del Ministerio de Desarrollo Social (Honorable Cámara de Diputados de la Nación: 2004, p. 26).

A partir de la clasificación realizada a las personas receptoras del PJyJHD se implementa explícitamente un trato y nominación desigual de la población de acuerdo a su género:

por un lado, a partir del SCyE, se promueve la permanencia de varones en la esfera pública hasta que puedan reinsertarse al mercado de trabajo y posicionarse como jefes de hogar, clasificándolos y nominándolos como empleables; por otro lado se mantiene a las mujeres, dentro del PNFIS, encargadas de actividades vinculadas a la reproducción, administración y cuidados dentro del hogar, bajo el etiquetamiento de *inempleabilidad* (Cena, 2017: 102).

Esta política social implementada en el marco de la emergencia declarada en 2002, resulta significativa dado que incorpora plenamente la transferencia monetaria como bien involucrado en la intervención estatal. Además se orienta hacia las personas jefas de hogar con menores a cargo, generando un ejercicio de escisión y jerarquización de la población receptora en función de la composición familiar -más tarde incorporaría a jóvenes y personas adultas mayores-. Junto con ello, genera un híbrido institucional que superpone contraprestación y condicionalidad, al exigir actividades comunitarias, trabajo en infraestructura básica, así como asegurar la asistencia escolar y los controles de salud de las niñas, niños y/o adolescentes.

El tercer hito en materia de emergencias y políticas sociales es la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). Es la tercera política social paradigmática del período dado que coincide con la Emergencia Pública de 2009. Fue creada en ese mismo año y si bien en términos institucionales es una política que depende de la Administración Nacional de la Seguridad Social reproduce muchas lógicas de los conocidos Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (Cena y Chahbenderian, 2015; De Sena, Cena y Dettano, 2018).

La totalidad de las personas involucradas en políticas sociales previas como el Plan Nacional Familias por la Inclusión Social, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Seguro de Capacitación y Empleo (siempre y cuando correspondiera el perfil) fueron traspasadas automáticamente a la AUH. A esta unificación de los PTCI bajo el paraguas de la AUH se suman las continuidades en sus prestaciones y condicionalidad. El cambio de dependencia institucional de las políticas sociales de su tipo (pase del MTEySS y del MDS a ANSES) fue quizás una de las modificaciones más notorias, pero no bastó para

dejar de hablar de un PTCI incluso desde las instituciones del propio Estado (Observatorio de la Seguridad Social, 2012; De Sena, Cena y Dettano, 2018)<sup>35</sup>.

La AUH se creó por decreto presidencial y estableció un ingreso común por cada persona menor de edad que se encontrara en los núcleos familiares. Las exigencias refirieron a la presentación de certificados sobre el cumplimiento con los controles de salud y con la asistencia escolar obligatoria por cada menor a cargo. Quienes podían ser titulares de la misma fueron aquellas personas desocupadas, trabajadoras no registradas, personal del servicio doméstico y/o monotributistas sociales que tuvieran ingresos menores al mínimo vital y móvil (Observatorio de la Seguridad Social, 2012).

Según el Observatorio de la Seguridad Social de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES, 2020), este programa tenía para el año 2011, 3.540.717 niños, niñas y adolescentes como población receptora, posicionándose como el programa hasta ese momento con mayor cantidad de receptores en la historia de las políticas sociales en el país (solo comparable en su masividad con el Plan Alimentario Nacional y el PjyJHD), comprometiendo un 0,58% del PBI.

Esta intervención estatal creada al calor de la emergencia de 2009, da continuidad a una serie de intervenciones estatales de transferencia de ingresos no contributivas anudadas a la presencia de niños, niñas y/o adolescentes en el hogar, incorporando una particularidad. La implementación de la AUH implicó el pasaje de un híbrido en materia de contraprestaciones y condicionalidades como el PjyJHD, a una condicionalidad plena. Así es la primera política social de su tipo que se presenta plenamente con condicionalidad, al exigir actividades vinculadas al cuidado de las niñas, niños y/o adolescentes. Adicionalmente, es un tipo de intervención estatal que incorpora fuertemente la bancarización plena. Al tiempo que comienza a mostrar signos de introducción de las tecnologías de la información y la comunicación en su gestión.

Respecto a la población receptora, la AUH prioriza a la madre como titular (ANSES, 2018). Este proceso de feminización “comienza” para el caso argentino en el año 2002, con el PAGV-IDH, se acentúa a partir del año 2004 con el PNFIS -cuando se clasifica a la población en base a un criterio de empleabilidad- y se “perpetúa” con la AUH en 2009 donde la titularidad del PTCI será ejercida preferentemente por las mujeres-madres (De Sena, Cena y Chahbenderian, 2016; Cena, 2017, Cena 2019a).

Más allá de la direccionalidad de este tipo de políticas sociales hacia las mujeres -principalmente madres y pobres (De Sena, 2015)- y de la incorporación de una retórica sustentada en el enfoque de derechos y

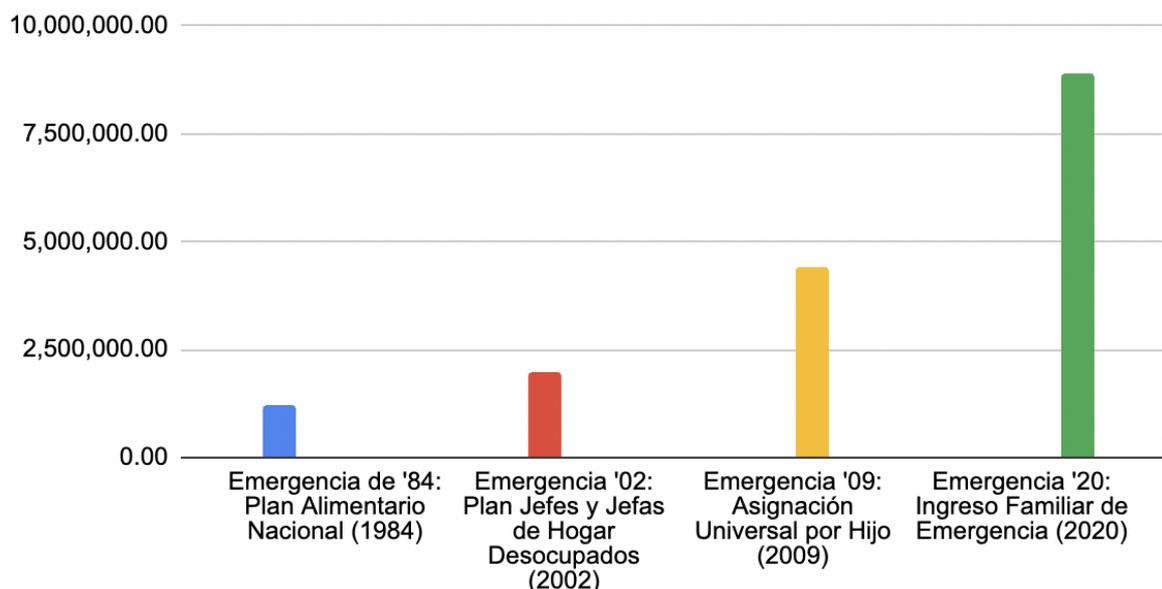
---

<sup>35</sup> A ello se le sumó el doble estándar que se reprodujo en función de la pertenencia o no al mercado laboral de la población receptora. Esto es, diferencias sustanciales entre las protecciones y condicionalidades para aquellos niños, niñas y adolescentes según el régimen contributivo o no contributivo en el que estuvieran inscriptos sus padres.

de género (Campos, Faur y Pautassi, 2007), este tipo de estrategias de intervención estatal se presentan como sexualmente neutras. Se presentan como dirigidas a la familia en tanto núcleo homogéneo, invisibilizando y naturalizando no sólo el trabajo de cuidado, sino también el trabajo desempeñado por las mujeres en tanto receptoras y administradoras de los programas sociales (Cena, 2019b).

El último punto de inflexión lo constituye el Ingreso Familiar de Emergencia, una política social creada a la luz de la emergencia sanitaria por Sars-Cov19 en 2020. Tuvo como objetivo “compensar por la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por la pandemia por COVID”. En materia de su alcance, llegó a cubrir a 8,9 millones de personas, representando al 44% de la Población Económicamente Activa (PEA) (ANSES, 2020). Fue compatible con el cobro de otros programas sociales y algunas situaciones de empleo. La población receptora fueron argentinos o personas con residencia legal en el país no menor a dos años; entre 18 y 65 años y solo un miembro del grupo familiar podía cobrarlo (ANSES, 2020). El monto transferido fue de \$10.000 (59,3% del SMVM) pudiendo cobrarlo un integrante del grupo familiar que se encontrara bajo condiciones de exclusión o precariedad laboral y en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (ANSES, 2020).

El primer atributo distintivo del IFE, alude a las transferencias de dinero. Las políticas sociales “estrellas” en el nuevo siglo han sido los Programas de Transferencias de Ingresos (PTI). Éstos históricamente se han configurado como una tarjeta precargada -con la que puede comprarse determinados productos- una de débito, o por medio de entrega de dinero en metal. Ello ha permitido explorar la relación en torno al consumo, la bancarización (Scribano y De Sena, 2013) y el crédito y endeudamiento (Chahbenderian, 2017) de las personas receptoras. En el contexto pandémico, este rasgo ha quedado particularmente en evidencia: con el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) se crearon 4,8 millones de nuevas cuentas bancarias (Banco Central de la República Argentina, 2020). La prestación asumió una modalidad combinada en su primer desembolso -entrega de dinero en metal o en cuentas bancarias preexistentes mediante transferencias-, que luego migró obligatoriamente hacia la tenencia o apertura de Cuentas Bancarias Uniformes (CBU). El segundo de ellos se vincula a su incondicionalidad, es la primera política social de su tipo en el período bajo estudio que no exige algún tipo de condicionalidad o contraprestación. Adicionalmente significó una incorporación plena de las tecnologías de la información y la comunicación a lo largo de todo su ciclo vital (Cena, 2022; Criado, 2022).

**Gráfico 1. Evolución de la Población Receptora de Políticas Sociales a 40 años del Retorno Democrático**

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.

## Reflexiones

En el marco de los 40 años de retorno democrático en Argentina, este escrito ha reflexionado sobre las políticas sociales y sus transformaciones al calor de la utilización recurrente del instrumento jurídico-administrativo de la emergencia. Las diversas y sucesivas emergencias han involucrado cuestiones de las más amplias que han abarcado desde el empleo, la salud, la política cambiaria, la economía, el hambre, etc. En ellas se han delineando las áreas prioritarias de intervención, orientando la implementación de determinadas políticas sociales. Así diversas estrategias de intervención estatal se han gestado al calor del anuncio y reconocimiento del estado de emergencia.

En materia de políticas sociales se han identificado cuatro puntos de inflexión que materializan una serie de transformaciones significativas. Lo primero que se reconoce, luego del ejercicio realizado, es que desde la implementación del Plan Alimentario Nacional hasta el Ingreso Familiar de Emergencia, la cantidad de receptores de las intervenciones estatales ha ido en aumento. Como queda expresado en el Gráfico 1, cada uno de los hitos seleccionados (Plan Alimentario Nacional, Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Asignación Universal por Hijo e Ingreso Familiar de Emergencia) ha significado la incorporación de un número creciente de receptores a las políticas sociales nacionales de corte asistencial. En términos de la población receptora, históricamente la focalización de las transferencias monetarias ha variado desde jefes de hogar desocupados, pasando por jefes de hogar con menores a cargo y las madres con hijos, los niños, niñas y adolescentes, hasta las personas en situación de desocupación o empleo precario, ampliando y complejizando los focos prioritarios de atención a la pobreza, vulnerabilidad y/o

situaciones de riesgo social. Lo segundo se vincula a las transferencias de ingresos y los procesos de bancarización. Ello también ha acontecido en el período de referencia, implicando el pasaje desde bienes en especie hacia los monetarios e incluso la incorporación masiva de la población a los procesos de bancarización. Además, en la configuración de sus exigencias, los programas bajo análisis han mostrado particularidades vinculadas a la hibridez entre la contraprestación y la condicionalidad, el pasaje hacia la condicionalidad plena y la instauración de la incondicionalidad con el IFE. En tercer lugar, en el período bajo estudio, las políticas sociales han mostrado la trama compleja de actores y organizaciones involucradas en su ciclo vital, como la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Por último, han mostrado su puesta en escena en el mundo digital, a partir de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación.

Tanto las diversas emergencias -que nada han tenido de excepcionalidad- como los hitos identificados en materia de política social, permiten explorar algunos rasgos característicos del abordaje de lo social en estas cuatro décadas desde el retorno democrático argentino.

### **Bibliografía**

- ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2020). Boletín IFE 2020. Caracterización de la población beneficiaria. Observatorio de la Seguridad Social.
- ARCIDIÁCONO, P. & ZIBECCHI, C. (2008). La sociedad civil y los programas sociales: Alcances, limitaciones y desafíos desde un " enfoque de derechos". Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja, (2), 9-36.
- BRITOS, N. (2006). "Transiciones híbridas. De un Estado de bienestar conservador a un Estado de bienestar liberal-residual" en: *Ámbito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*. Espacio Editorial: Buenos Aires.
- CAMPOS, L. E., FAUR, E., & PAUTASSI, L. (2007). Programa Familias por la inclusión social: Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CENA, R. (2011). Políticas sociales post-emergencia pública: continuidades y rupturas: [Programas de transferencias condicionadas aplicados en la provincia de Córdoba, 1989-2007]. Trabajo Final de Grado para optar por el título de Licenciada en Sociología. Universidad Nacional de Villa María, mimeo.
- CENA, R. (2017). "Las imágenes del mundo de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las sensibilidades de las 'destinatarias': entre la producción de la vida y la reproducción del capital, Córdoba 2002-2011". Tesis para optar por el grado en Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

- CENA, R. (2019a). Discusiones en torno a los cuidados sociales: ¿Hacia una triple jornada? Reflexiones desde poblaciones destinatarias de políticas sociales; *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*; 81; 5-2019; 22-37
- CENA, R. (2019b) (2019). Prácticas del cuidado: políticas sociales, mujeres y pobreza. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. <https://www.aacademica.org/000-023/479>
- CENA, R. (2020). Pandemia por COVID-19 y los desafíos de avizorar/ocultar problemas sociales. Un análisis desde las políticas sociales como grafías. *AZARBE, Revista Internacional de Trabajo Social y Bienestar*, (9), 93-102.
- CENA, R. (2022). ¿Dónde están las Políticas Sociales? sobre intervenciones estatales y procesos de digitalización en las sociedades 4.0. *EHQUIDAD. Revista Internacional de Políticas de Bienestar y Trabajo Social*, (18), 243-262.
- CENA, R., & CHAHBENDERIAN, F. (2015). El abordaje estatal de la pobreza en Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 123-136.
- CENA, R., & DETTANO, A. (2022). About Waiting: A Reading from Social Policies and Emotions in the Context of a Pandemic. *Social Policy and Society*, 1-14.
- CHAHBENDERIAN, F. (2017). Créditos y transferencias: una reflexión en torno a la expansión del consumo en América Latina. *Novos Rumos Sociológicos*, 5(8), 71-91.
- CHAHBENDERIAN, F. (2023). Exploraciones sobre el proceso de bancarización que implican los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos en la Ciudad de Buenos Aires. *Journal de Ciencias Sociales*, 1(20), 30-50.
- CRESPO, M. V. (2022). Gobierno de emergencia y régimen político en la sociología política de Andrew Arato. *Colección*, 33(1), 75-113.
- CRIADO, J. I. (2013). Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- DE SENA, A. (2011). Promoción de microemprendimientos y políticas sociales: ¿Universalidad, focalización o masividad. Una discusión no acabada. *Pensamento Plural*, (8), 37-63.
- DE SENA, A. (2017). Pobres ya los golpes: la voz de las mujeres violentadas. *Geometrías Sociales*, 207.
- DE SENA, A., CENA, R., & DETTANO, A. (2018). Entre los programas de transferencias condicionadas de ingresos y las asignaciones familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (72), 233-264.

- DE SENA, A., CENA, R., CHAHBENDERIAN, F., & DETANO, A. (2016). Del ingreso universal a las transferencias condicionadas, itinerarios sinuosos. Estudios Sociológicos Editora: Buenos Aires.
- DETTANO, A. (2020). Políticas sociales y emociones:(per) vivencias en torno a las intervenciones estatales. Buenos Aires: Estudios Sociológicos Editora.
- DETTANO, A. Y CENA, R. (2021). Políticas Sociales en contexto de pandemia: dimensiones de la incertidumbre acerca del Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina; Universidad Católica de Murcia; Sphera Pública; 1; 21; 7-2021; 137-158
- FILGUEIRA, F. (1997). “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina” en: Baltodano, A. P. Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones. Nueva Sociedad: Caracas.
- OBSERVATORIO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ANSES (2012). La Asignación Universal por Hijo para protección social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos. <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/OBS>.
- PINESÉ, G. (2005). “El derecho de emergencia o el derecho en emergencia’ Sistema Argentino de Información Jurídica (SAIJ).
- SCRIBANO, A., & DE SENA, A. (2013). Los planes de asistencia social en Buenos Aires: una mirada desde las políticas de los cuerpos y las emociones. Aposta. Revista de ciencias sociales, (59), 1-25.
- SORDINI, M. V., & CHAHBENDERIAN, F. (2019). Políticas sociales y modalidades de endeudamiento en Argentina. en XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- SVAMPA, M. (2020). Reflexiones para un mundo post coronavirus; Fundación Foro Nueva Sociedad; Nueva Sociedad; 2020; 4-2020; 1-14
- VINOCUR, P. A., & HALPERIN, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. CEPAL.