



Instituto
IPYPP
Pensamiento y Políticas Públicas

La política socioasistencial del gobierno de LLA

Entre la licuadora y la motosierra

Noviembre 2024

Cambios y continuidades en los programas sociales de transferencias monetarias dirigidos a la población en condición vulnerable

Una mirada de conjunto: cobertura, poder de compra y ejecución presupuestaria

Capital humano, mercantilización y antiolectivismo: la orientación de la política social en los tiempos del gobierno libertario

Equipo de Trabajo: Claudio Lozano, Noemí Giosa Zuazúa, Agustina Haimovich, Ana Rameri, Mariana Rivolta

La política socio asistencial del gobierno de La libertad Avanza Entre la licuadora y la moto sierra

Contenido

Introducción	3
II – Programas sociales de transferencias monetarias dirigidos a población en condición vulnerable.....	6
II.1 - Asistencia social a infancias y adolescencias: Asignación Universal por hijo o por embarazo (AUH/E), Prestación Alimentar (PA), <i>Voucher</i> Educativo	6
II.2 - Asistencia a jóvenes: Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)	11
II.3 - Asistencia a personas adultas en edad activa	14
II.4 - Asistencia a personas en edad activa con discapacidad: pensiones no contributivas (PNC).....	19
III - Una mirada de conjunto: cobertura, poder de compra y ejecución presupuestaria	23
IV – Análisis del perfil de la política socio-asistencial de LLA.....	26

Introducción

El gobierno de La Libertad Avanza de Javier Milei (JM) asumió el 10 de diciembre de 2023 heredando un conjunto de programas nacionales de asistencia y protección social que otorgan transferencias monetarias a la población destinataria, y en su mayor parte exigen diferente tipo de contraprestaciones. La implementación de estos dispositivos se deriva de diferentes decretos, resoluciones, o leyes.

Consideramos en este análisis a las prestaciones que ofrecen transferencia monetarias no contributivas, donde el derecho al beneficio existe por la demostración de algún tipo de carencia (pobreza, vulnerabilidad, invalidez). En el marco de análisis de las políticas sociales que componen los regímenes de bienestar, estas políticas son denominadas asistencialistas pues otorgan derechos ante situaciones de privación.

Las prestaciones más significativas según el presupuesto asignado, son la Asignación Universal por hijo/a (incluyendo también por embarazo), la Prestación Alimentar, el programa de empleo ex potenciar trabajo, y las pensiones no contributivas por invalidez. Esta mayor ponderación en materia de presupuesto también se corresponde en cuantía de población beneficiaria. En este documento también analizamos el programa PROGRESAR, para jóvenes.

En la sección II describimos las características heredadas de estos programas y las transformaciones aplicadas por el nuevo gobierno en cada uno de estos programas, mientras que en la sección III aportamos una mirada de conjunto a los datos sobre cobertura, montos transferidos y ejecución presupuestaria. Previamente, en la sección I, enunciamos los cambios institucionales realizados por La Libertad Avanza a partir de la nueva ley de ministerios, y el marco conceptual-ideológico en el que se respalda. Finalmente, en la sección IV, analizamos el encuadre de la política socio asistencial de este gobierno y algunos rasgos salientes.

I - El marco institucional de la política social del gobierno de La Libertad Avanza

Ni bien asumió, el gobierno de LLA se ocupó de implementar la reforma de la Ley de Ministerios que transformó en secretarías nacionales a los ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Educación, y de Cultura, pasando a formar parte del mega Ministerio de Capital Humano. A su vez se agregó a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) como ente descentralizado, pero dependiente del Ministerio de Capital Humano. Su ministra es Sandra Pettovello, de quien depende la política social, la política alimentaria, la política educativa, la política laboral y de cultura.

Se trata de una transformación institucional que expresa el posicionamiento ideológico del neoliberalismo en el que se inscribe este gobierno, que hace ancla en lo individual y en la competencia individual en el mercado. En la ideología neoliberal, el valor de la desigualdad reemplaza al de la igualdad. La desigualdad es el basamento para este comportamiento social, porque es vista como el incentivo para la competencia de unas personas contra otras. No se busca la igualdad o la equidad, sino que se acepta la desigualdad como premisa y también como resultado de la competencia (Brown Wendy, 2015)¹.

¹ Brown Wendy (2015). El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo. Editorial Titivillus.

El concepto de Capital Humano compone la ideología neoliberal como esencia de lo económico que rige en todas las esferas de la vida. Toda conducta es enfocada desde lo económico como hacedora de eficiencia o de rendimiento. Se trata de una ideología que construye un modo de comportamiento social, que pregona determinada moral, que va más allá del funcionamiento de los mercados, e interviene en todos los órdenes de la vida, la educación, la cultura, el trabajo, el hogar. Por ejemplo, en lo que respecta al segmento de población en edad de trabajar con problemas de empleo, esta visión interpreta que la causa de los problemas se encuentra en deficiencias en los recursos de capital humano de cada individuo. El Estado debe asistir para ofrecer los medios o recursos para que las personas puedan insertarse en el mercado de trabajo, incorporando capital humano para mejorar su empleabilidad. Las soluciones son, en todo caso, individuales. Serán asistidas por el Estado aquellas personas que demuestren ser activas, que se movilizan, que participan, y por tanto son consideradas como merecedoras de la asistencia social. (Brown y Giosa Zuazua, 2024²; Martínez Lopez, 2008³).

En este sentido, la construcción del Ministerio de Capital Humano, estaría expresando una ideología que en lo que respecta a la política pública visualiza a las personas principalmente como factores de producción. En este marco, la educación deja de ser entendida como un derecho universal de ciudadanía para encuadrarla como factor de formación de capital humano para que las personas rindan productividad en el mercado de trabajo. Esto se hace extensivo a los programas que conforman las políticas alimentarias, como también los programas de empleo que se encontraban bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y la asignación universal por hijo/a, que aporta para el capital humano de la población infantojuvenil, en salud y educación.

Las transformaciones institucionales implementadas junto al discurso político que las acompaña⁴ permiten presuponer que estas diferentes dimensiones de la política social son ahora visualizadas como componentes de la construcción de capital humano cuyo norte principal es el desarrollo de la productividad laboral.

En este marco y con un posicionamiento del gobierno entrante de La Libertad Avanza insistentemente crítico a la acción de las organizaciones sociales y sus mediaciones, tanto sea con los beneficiarios de programas de empleo o con la gestión de comedores comunitarios, las transformaciones de la política social supusieron modificaciones de algunos programas, desarticulación de otros, y una decidida ruptura con las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la política social. En este proceso se desarticulaban cuadros técnicos y técnicos-

² Brown, B; Giosa Zuazua, N (2021). Regímenes de bienestar y políticas sociolaborales: un análisis sobre sus transformaciones recientes. (En) clave Comahue. Revista Patagónica de Estudios Sociales, [S. l.], n. 27, p. 115–143, 2021. Disponible en: <http://170.210.83.53/index.php/revistadelafacultad/article/view/3511>.

³ Martínez López, Antonio. (2008). La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social. *Portularia*, VIII (2), 103-115.

⁴ En el debate entre candidatos a presidente/a del 1º de octubre 2023, en alusión al armado de este futuro ministerio, Javier Milei afirmó que si ganaba las elecciones, “se acabaría la asistencia esclavizante de darles el pescado”...“nosotros le vamos a enseñar a pescar, a construir la caña de pescar y, si es posible, a que tengan una empresa de pesca y sean libres”, refiriéndose a las políticas dirigidas a las personas que requieren asistencia.

administrativos del Estado ocupados de gestionar la política social, como también las redes de organizaciones sociales y comunitarias.

A continuación describimos los programas sociales ordenados según el ciclo de vida de la población cubierta, describiendo las características heredadas y las transformaciones implementadas.

II – Programas sociales de transferencias monetarias dirigidos a población en condición vulnerable

II.1 - Asistencia social a infancias y adolescencias: Asignación Universal por hijo o por embarazo (AUH/E), Prestación Alimentar (PA), *Voucher* Educativo

La política asistencial del gobierno de LLA para personas hasta 17 años se concentra en los programas heredados de Asignación Universal por Hijo o Embarazo y la Prestación Alimentar, habiendo incorporado como novedad del *Voucher* Educativo.

La **Asignación Universal por hijo** es una prestación no contributiva que se otorga por cada hijo/a menor de 18 años (sin límite de edad para aquellos con discapacidad), y la **Asignación Universal por Embarazo** se paga a personas gestantes a partir de la semana número doce de embarazo. Los **beneficiarios** son niños/as y adolescentes, o personas gestantes, de familias que se encuentran desempleadas, con trabajos informales, monotributistas sociales o con ingresos por debajo del salario mínimo.

La AUH se implementó en Argentina en noviembre de 2009 mediante el Decreto 1602/09, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, sumando posteriormente la asignación universal por embarazo. Su creación se inscribe en un contexto de crisis económica global (2008-2009) que afectó a la población en general y especialmente a la de mayor vulnerabilidad social. De esta manera la implementación de la AUH tuvo como objetivo ampliar la cobertura de protección social hacia aquellos niños/as y adolescentes cuyas familias no estaban incluidas en el sistema contributivo de la seguridad social debido a la falta de un empleo registrado a partir del cual la parte empleadora debiera realizar el correspondiente pago de las contribuciones patronales que habilitara, en este caso, el pago de las asignaciones familiares que corresponde a trabajadores registrados o con seguro de desempleo (SUAF).

El objetivo principal de la AUH es garantizar un ingreso básico a los hogares de sectores más vulnerables para reducir la indigencia infantil y fomentar la inclusión educativa y sanitaria de la población infanto-juvenil, o asistir en el periodo de gestación.

La **contraprestación** para recibir el beneficio es acreditar la asistencia escolar de los menores y el control sanitario de los mismos, o el control sanitario de las personas gestantes, de allí que solo el 80 % del beneficio se paga mensualmente y el 20 % restante se paga de forma anual, una vez corroborado el cumplimiento de la contraprestación.

La **Prestación Alimentar** es una asistencia a niñas, niños y adolescentes de hogares cuyos progenitores son titulares de cobro de la AUH o personas gestantes que cobran la AUE, o a progenitores con hijas/os con discapacidad que también cobran una asignación universal (AUHD); también a madres con 7 o más hijas/os que perciban pensiones no contributivas. El gobierno de LLA heredó su aplicación para menores de hasta 14 años, lo cual fue modificado y extendido hasta los 17 años a partir de octubre de 2024.

Es una transferencia monetaria que tiene el objetivo de asistir en la compra de alimentos. Al momento de asumir el gobierno de La Libertad Avanza, esta prestación formaba parte del Plan

Argentina Contra el Hambre, e insumía aproximadamente el 80 % del presupuesto asignado a este plan⁵.

El monto de la Prestación varía según la cantidad de hijos/as del hogar, ya que no es un beneficio individual para cada niña o niño (como si lo es la AUH), sino que es un beneficio para el grupo de menores que habitan en el hogar.

Su normativa explicita el objetivo⁶ de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, especialmente de los sectores de mayor vulnerabilidad económica y social.

En diciembre 2023 al momento de asumir el nuevo gobierno había **4.084.384** niños, niñas y adolescentes y **69.000** personas gestantes cubiertos con AUH o AUE y **2.303.508**⁷ tarjetas Prestación Alimentar aplicadas que se corresponde con la misma cantidad de titulares de cobro, pero se dirige a una cantidad mayor de niñas, niños y adolescentes debido a que cada titular puede tener más de un menor de 14 años a cargo.

Las intervenciones del nuevo gobierno de Javier Milei en lo institucional supuso la dependencia del programa Prestación Alimentar de la nueva Secretaría de Desarrollo Humano y Economía Solidara de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, del Ministerio de Capital Humano. En lo que respecta a las prestaciones, se amplió la población beneficiaria de la Prestación Alimentar, se modificaron las formas de cobro de AUH/AUE y PA, y se actualizaron los valores de las prestaciones.

Al momento de conocerse los indicadores de pobreza e indigencia del primer semestre 2024, que arrojaban 52,9 % de personas pobres y 18.1 % de indigentes, con sobrerrepresentación de jóvenes indigentes hasta 29 años de edad, el gobierno resolvió extender la cobertura de la Prestación Alimentar al mismo universo de beneficiarios de la AUH, alcanzando así a adolescentes hasta 17 años y una cobertura aproximada de 4 millones de infantes y adolescentes, vigente a partir del mes de octubre 2024. La extensión de la Prestación Alimentar a adolescentes de 15 a 17 años supone una mejora entre el 40% y el 60% nominal en el monto percibido dependiendo la cantidad de hijos/as. Si son hogares donde ya había algún menor de 15 años, el porcentual de mejora es inferior (por ejemplo si hubiera un niño de 12 y un niño de 16, el % de incremento es el 13%).

Por otra parte, en el caso de las tres prestaciones – AUH / AUE / PA – el gobierno habilitó en abril 2024, la posibilidad de que las personas titulares cambien su **lugar y forma de cobro**, migrando desde la entidad bancaria que le fue asignada a una **billetera virtual** de capital

⁵ El Plan Argentina Contra el Hambre contaba con cuatro componentes: 1) Seguridad Alimentaria, compuesto por: Dispositivo Prestación Alimentaria (ex Tarjeta Alimentar); Prestaciones para comedores escolares, Prestaciones para merenderos y comedores comunitarios; 2) Asistencia alimentaria en situaciones críticas de emergencia, que distribuía prestaciones alimentarias de forma directa; 3) Apoyo a la producción y comercialización de alimentos, que buscaba favorecer la producción de la economía social, solidaria y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar; 4) Fortalecimiento de redes comunitarias. El 80 % del presupuesto asignado al Plan Argentina Contra el Hambre se aplicaba a la Prestación Alimentar. El 20 % restante se aplicaba a: comedores escolares (6 %); comedores comunitarios (3,6 %), políticas de complemento alimentario (7 %), programa Pro Huerta (0.25 %), y el resto del presupuesto a otras acciones. SIEMPRO (2021).

⁶ Resol MDS 8/2020 - Resol MDS 655/2021.

⁷ Según informe del Ministerio de Capital Humano.

privado, priorizando al monopolio de Mercado Pago, propiedad de Marcos Galperín. Esta opción rige también para otras prestaciones como Voucher educativo y Beca Progresar de las analizadas en este documento. En la sección III analizamos algunas de las implicancias de lo que supone la delegación de la gestión financiera de la política social en manos de una *Fintech* privada con características monopólicas.

Con respecto al **valor de los beneficios**, al momento en que el gobierno de LLA lanzara el primer paquete de medidas económicas en Diciembre 2023, que combinaron una mega-devaluación con la liberalización de los precios y el recorte de subsidios a las tarifas de servicios públicos, el ministro de Economía Luis Caputo anunció que a partir de Enero 2024 se duplicaría el valor de la AUH/AUE. Esta medida pretendió entonces morigerar el impacto de la severa crisis inducida por la política económica en el poder adquisitivo de estos hogares. El incremento en el monto de estas prestaciones no alcanzó a las asignaciones familiares del segmento contributivo, por lo que el monto de la AUH pasó a equivaler al doble del monto de la Asignación por Hijo/a contributiva del primer tramo de ingresos.

A partir de allí, el conjunto de las asignaciones (contributivas y no contributivas) continuaron actualizándose según la fórmula de movilidad jubilatoria. En concreto, tuvieron incrementos trimestrales en marzo y en junio 2024 y a partir de julio comenzaron a ajustarse según la nueva fórmula establecida en el DNU 274, que establece la indexación según la evolución del IPC con un rezago de dos meses (t-2).

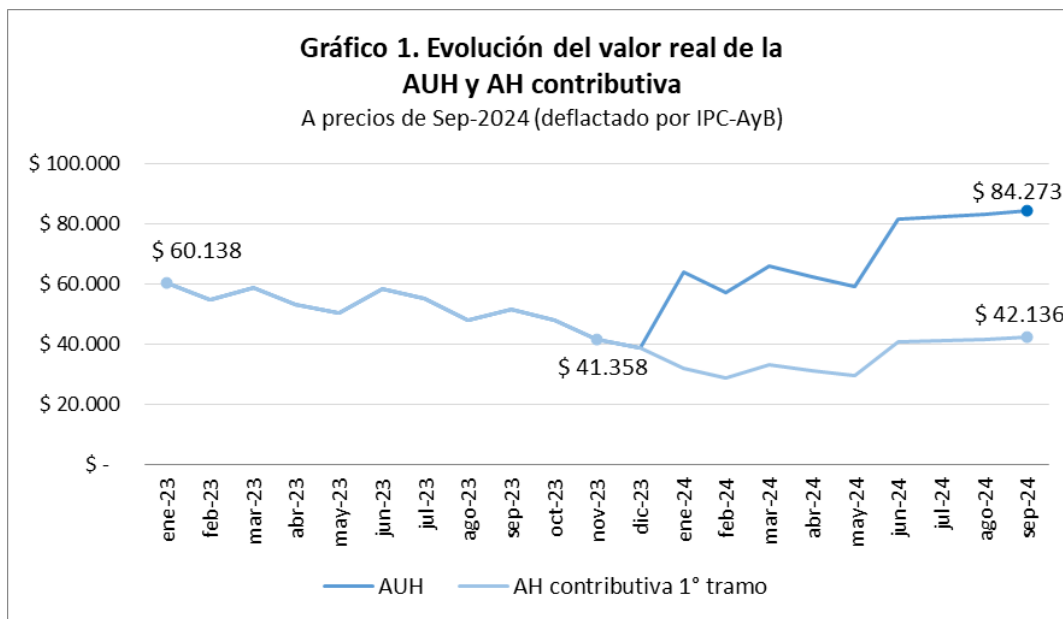
Si bien no hubo otras modificaciones en estas prestaciones, la presentación del Presupuesto 2025 plantea interrogantes respecto al devenir de los montos, ya que propone la derogación de los artículos 1°, 3° y 4° de la Ley N° 27.160 que disponen que las asignaciones familiares serán móviles y que ANSES tendrá a su cargo el cálculo de la movilidad.

La evolución en el monto de la AUH con relación a la Asignación por Hijo/a contributiva se puede observar en el Gráfico 1, que expone el valor real de ambas prestaciones a valores de septiembre 2024 en relación a enero 2023. Para este cálculo, en el caso de la AUH se consideró el valor general y en la Asignación por Hijo/a contributiva se consideró el valor correspondiente al primer tramo de ingresos del grupo familiar (IGF)⁸. Se consideraron estos valores ya que hasta noviembre 2023 eran equivalentes, aunque mensualmente se retuviera el 20% a los titulares de la AUH debido a las condicionalidades.

En el Gráfico 1 puede observarse que durante 2023 el poder de compra de ambas prestaciones, deflactadas por los precios de Alimentos y Bebidas, tendió a caer significativamente debido al atraso de la fórmula de movilidad con relación al incremento de los precios. Incluso en diciembre, el aumento trimestral previsto por la fórmula no logró compensar el salto en los precios provocado por la devaluación. Ya en enero, la decisión de duplicar el valor de la AUH recompuso significativamente el poder de compra de la misma, mientras la AH contributiva continuó a la baja. Hacia septiembre de este año, la desaceleración

⁸ En la AUH, el valor general que cobra la mayoría de las personas titulares difiere del valor de la denominada Zona 1, que es un 30% superior al valor general y es percibido por quienes residen en las provincias de La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur y el Partido de Patagones, provincia de Buenos Aires. En la Asignación por Hijo/a contributiva, el valor del primer tramo es percibido por las familias cuyo IGF no supere los \$652.508 mensuales, un valor que está notablemente por debajo de la CBT para una familia tipo.

de la inflación en conjunto con el cambio de fórmula vigente desde julio permitió revertir el recorte en la AH, ubicándose así un 1,9% por encima de noviembre 2023, aunque un 30% por debajo del nivel que tenía a comienzos del año pasado. El mismo análisis aquí detallado se replica para la Asignación Universal por Embarazo en relación con la Asignación Prenatal del sistema contributivo, ya que transfieren montos equivalentes a la AUH y la AH, respectivamente.

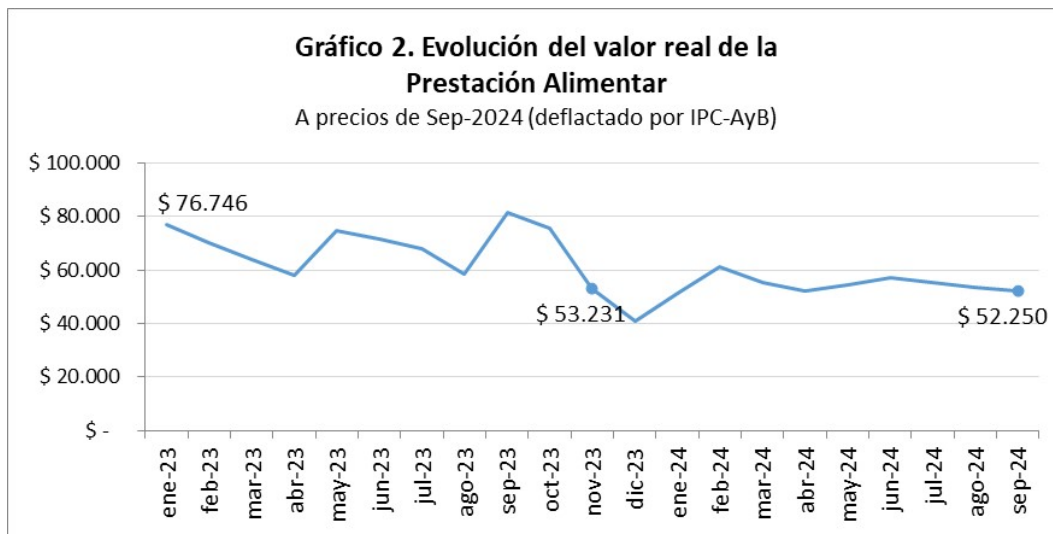


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Capital Humano y del IPC Nacional-INDEC.

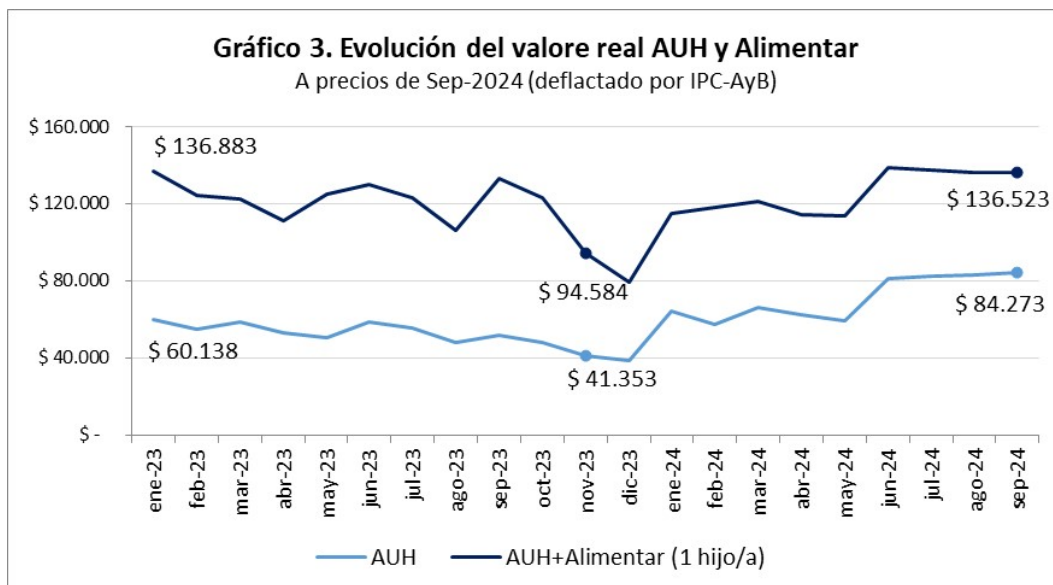
La recomposición de la AUH implicó que hacia septiembre 2024 su poder de compra se ubicara un 103,8% por encima del nivel que tenía en noviembre 2023, e incluso un 40% por encima de enero de ese año. Dado que este incremento no se replicó en la segunda prestación que recibe la mayor parte de los hogares de AUH que es la Prestación Alimentar, el ingreso de este segmento de hogares por transferencias creció en menor proporción. De hecho, luego de incrementarse nominalmente un 50% en enero y un 33,3% en febrero (duplicando así el monto nominal percibido en Diciembre), el poder de compra de la Prestación Alimentar tendió a deteriorarse, llegando a Septiembre a un nivel que se ubica un 1,8% por debajo de Nov-23 y un 32% por debajo de Enero del año pasado (Gráfico 2).

Si se considera la evolución de ambas prestaciones en forma conjunta (Gráfico 3) es posible apreciar que la recomposición en las transferencias percibidas por estos hogares fue significativa, si bien la magnitud de la mejora fue inferior al incremento solo de AUH. En efecto, si bien entre Nov-23 y Sep-24 el poder de compra de la AUH se duplicó, el valor total de la AUH y la Prestación Alimentar, considerando el monto previsto para un/a hijo/a, creció un 44% real. Asimismo, la mejora en el monto conjunto de estas prestaciones se encuentra levemente por debajo del nivel que tenían a comienzos de 2023 y es incluso un 22% inferior al poder de compra que tenían en enero 2020 cuando se lanzó la Tarjeta Alimentar. Por otra

parte, si bien la AUH se actualiza según la evolución del IPC t-2, la Prestación Alimentar se incrementa de forma discrecional, lo cual abre interrogantes sobre su trayectoria futura. De hecho, luego de los aumentos que se aplicaron en los primeros meses de este año, el monto nominal de la Prestación Alimentar se mantuvo estancado desde junio, generando un deterioro gradual en su poder de compra al menos hasta el mes de Noviembre en el cual nos encontramos finalizando este documento.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Capital Humano y del IPC Nacional-INDEC.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Capital Humano y del IPC Nacional-INDEC.

Voucher Educativo

Una novedad incorporada por el gobierno de Javier Milei es la asistencia a familias con menores a cargo que asisten a los niveles inicial, primario o secundario, de instituciones de educación privada que reciben subsidio estatal, establecida en el programa *Voucher Educativo* (Resol 61/24 MCH- Resol 90/24). El mismo aplica desde el mes de mayo 2024, con duración prevista por tres meses y luego prorrogada hasta diciembre de este año. Al mes de julio existían 833.211 estudiantes asistidos (14,1 % nivel inicial; 46.4 % primario; 39.5 % secundarios) pertenecientes a 622.862 familias, con un monto promedio de cuota mensual de \$ 14.362 por titular, según informa la Secretaría de Educación.

El financiamiento para el VE provino en parte de la reasignación presupuestaria de la eliminación que aplicó este gobierno del FONID (Fondo Nacional de Incentivo Docente). Se trataba de un adicional salarial que hace 25 años completaba el sueldo de docentes⁹ de todas las jurisdicciones del país con financiamiento a cargo del presupuesto nacional, que se prorrogaba anualmente mediante un DNU. En el marco de las tensiones entre el gobierno central y los gobiernos provinciales por el no acompañamiento de la Ley Ómnibus, el gobierno decidió no prorrogar este fondo que, como todos los años, vencía en diciembre 2023, suspendiendo la transferencia de dichos fondos a las provincias, sin sustituto previsto.

II.2 - Asistencia a jóvenes: Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR)

El segmento de adolescentes y jóvenes mayores de 16 años en condición de vulnerabilidad era asistido por el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR), que hereda la administración de Javier Milei como el principal programa de transferencia condicionada de ingresos destinada a esta franja etaria.

El PROGRESAR fue lanzado en 2014 mediante el Decreto 84/14, con el objetivo de apoyar a jóvenes pertenecientes a sectores socioeconómicos vulnerables para que puedan completar sus estudios obligatorios, acceder a la educación superior y/o a cursos de formación profesional. Desde sus comienzos, el Programa realiza una transferencia monetaria mensual a sus titulares, que perciben mensualmente el 80 % del monto asignado, mientras el 20 % restante se retiene y es transferido anualmente, si el/la titular cumple con las condicionalidades previstas. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) es la encargada de efectivizar los pagos a cada titular.

A lo largo de las distintas gestiones gubernamentales, el PROGRESAR estuvo sujeto a sucesivas modificaciones en los requisitos de acceso, permanencia y montos transferidos, que afectaron la evolución en su cobertura y en el poder de compra de la prestación. En septiembre 2023, el Congreso de la Nación avanzó en la institucionalización del Programa al darle mayor jerarquía

⁹ En el año de su creación, 1999, representaba el 7 % del salario promedio en Santa Cruz hasta un 36% en Chaco; en la mayor parte de las provincias representó entre un 10% y un 20% del sueldo y, en algunas pocas, algo más del 20%. Hoy se estima que es alrededor de un 10% del salario bruto de lo que se denomina “cargo testigo”. (Fuente: Alejandro Morduchowicz: ¿Quién le va a pagar a los docentes?. Revista Anfibia. Febrero 2024). <https://www.revistaanfibia.com/quien-les-va-a-pagar-a-los-docentes/>

legal mediante la sanción de la Ley 27.726, con el fin de promover oportunidades de permanencia, reinserción educativa y egreso en todos los niveles y en la formación técnico profesional de jóvenes.

Son destinatarios del Programa los y las jóvenes habitantes de Argentina, entre los 16 y los 30 años de edad, que cumplan con los requisitos dispuestos por las reglamentaciones correspondientes. Asimismo, se extiende la edad en el caso de los grupos en condición de vulnerabilidad multidimensional, conformados por:

- Personas que se encuentren a cargo de un hogar monoparental con hijos/as menores de 18 años, hasta los 35 años.
- Personas integrantes de las comunidades indígenas y/o pertenecientes a pueblos originarios, personas trans, personas con discapacidad, personas refugiadas y personas afrodescendientes y/o afroargentinas, sin límite máximo de edad.

Los ingresos de la/el joven y de su grupo familiar no pueden ser superiores a tres Salarios Mínimos Vitales y Móviles (SMVM), exceptuando las pensiones no contributivas por discapacidad. La ANSES es la encargada de realizar la evaluación socioeconómica de los/as postulantes.

El programa consta de tres líneas:

- Progresar Obligatorio: promueve la finalización de la educación obligatoria.
- Progresar Superior: acompaña a estudiantes de institutos superiores y universidades.
- Progresar Trabajo: se orienta a cursos de formación profesional.

Entre los requisitos estipulados se incluye cumplir con la condición de alumno/a regular y con las condiciones académicas reglamentadas para cada línea.

Durante la gestión del Frente de Todos, la cobertura del Programa creció significativamente, principalmente a causa de la ampliación del grupo de edad considerado¹⁰, llegando a fines de 2023 a una meta de 1.870.976 becas otorgadas, según el informe de Ejecución Físico Financiero del Presupuesto de la APN. Respecto a los montos transferidos, la gestión del FdT mantuvo el rasgo discrecional en la actualización de los valores que caracteriza al programa desde su creación, sin establecer mecanismos regulares de indexación.

Con la llegada del gobierno de La Libertad Avanza, si bien la normativa general del Progresar no tuvo grandes cambios, se aprecian algunas modificaciones que agregan nuevos requisitos y limitaciones para la población destinataria. Principalmente, nos referimos a la obligación de “Participar en las actividades complementarias que el Programa determine”; en la línea de Educación Obligatoria, se establece que “la participación en cursos de orientación vocacional - virtual y asincrónico - es de carácter obligatorio” (Res. 146/2024). Por otra parte, se acota el tiempo de duración estableciendo que la renovación de las becas puede extenderse hasta un período máximo de 4 años. Por otra parte, si bien el límite de los tres SMVM como tope de ingresos del grupo familiar se mantuvo, ese piso salarial sufrió un recorte significativo en su

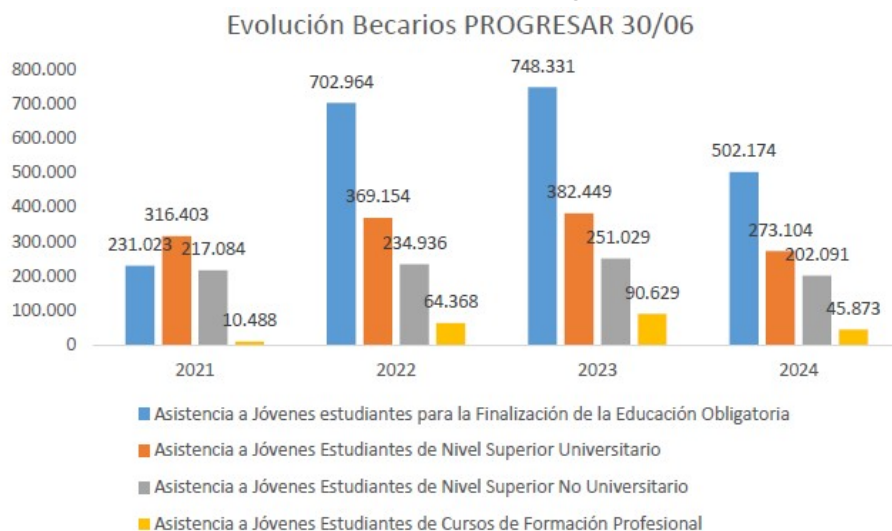
¹⁰ La evolución de la cantidad de becarios/as evidencia un aumento sostenible desde el año 2021, dándose un salto en el segundo cuatrimestre del año 2022 principalmente en la línea de finalización de la educación obligatoria, debido a la ampliación en la edad mínima para el ingreso al programa a los 16 años.

poder de compra, reduciendo consecuentemente el valor real de los ingresos familiares contemplados por esta política (Ambort, s/f)¹¹¹².

Respecto a la cobertura, según lo informado por el Ministerio de Capital Humano, la primera convocatoria del programa Becas PROGRESAR 2024 comenzó en abril y se extendió hasta mediados de mayo. A Junio, se otorgaron 1.023.242 becas. Los receptores por línea de beca se distribuyen de la siguiente manera:

- Educación Obligatoria: 502.174 (52% de mujeres y 48% de varones). El 83,35% de los beneficiarios tiene entre 16 y 18 años.
- Educación Superior: 475.195 (74% de mujeres y 26% de varones). El 35,3% de los beneficiarios tiene entre 17 y 20 años y el 46,5% de los beneficiarios tiene entre 21 y 24 años. El 18,2% de los beneficiarios tiene 25 años o más.
- Progresar Trabajo: 45.873 (65% de mujeres y 35% de varones). El 29,8% de los beneficiarios tiene entre 18 y 20 años y el 26,3% de los beneficiarios tiene entre 21 y 24 años. El 43,9% de los beneficiarios tiene 25 años o más.

Gráfico 4. Cobertura de becarios de PROGRESAR según nivel. 2021-2024.



Fuente: Informe de Ejecución Físico Financiero del Presupuesto de la APN al 2do trimestre 2024.

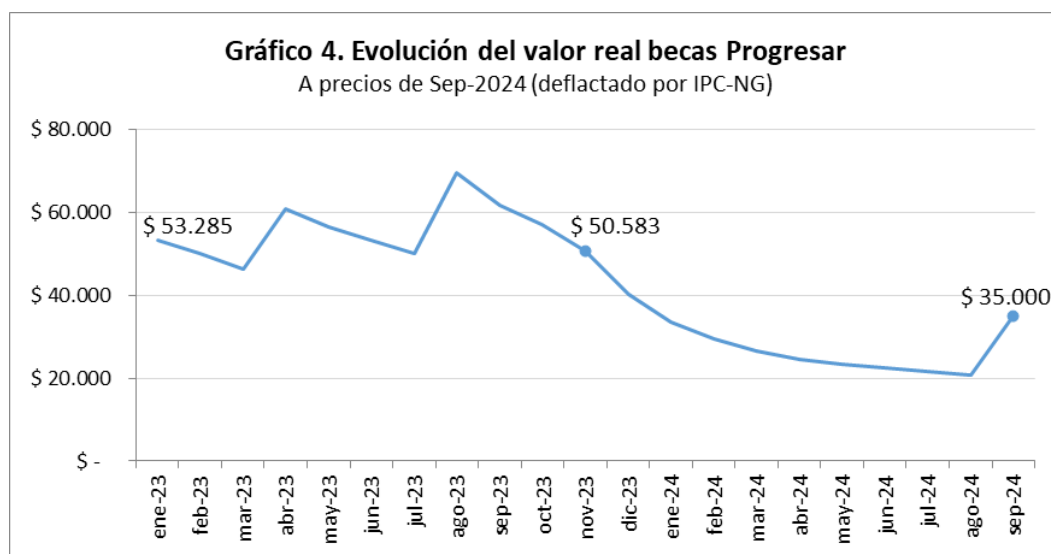
El gráfico anterior, publicado por el Ministerio de Economía en su Informe de Ejecución Físico Financiero del Presupuesto de la APN al 2do trimestre 2024 permite dimensionar la caída notable que experimentó la cobertura de las becas Progresar en el último año, que pasaron de un total de 1.472.438 en el primer semestre 2023 a 1.023.242 en el primer semestre de este año, una caída de 449 mil en el total de becarios/as. Según el mismo informe, este quiebre en la tendencia de las becas responde a que “en los primeros meses del año, las mismas no fueron relanzadas debido a un cambio de autoridades” (MECON, 2024:137). Es decir, los

¹¹ Ambort, Matilde. ¿Cómo se accede a un programa social?: burocracias satélites y gestores sui generis. El caso de las becas socioeducativas Progresar en Argentina. MIMEO.

¹² Entre Noviembre 2023 y Septiembre 2024 el poder de compra del Salario Mínimo, Vital y Móvil se redujo un 27,4%.

problemas de gestión generados por el cambio de Gobierno provocaron una caída sustancial de las becas en un contexto de crisis económica profunda.

En cuanto al monto transferido, durante 2024 las becas Progresar estuvieron sujetas a un proceso de recorte significativo en su poder adquisitivo. Hasta agosto el monto de las becas se mantuvo congelado en \$20.000 (reteniendo el 20% debido a las condicionalidades, lo que resulta en un monto de bolsillo de \$16.000), el mismo valor nominal que regía desde agosto 2023. En septiembre 2024, si bien se aplicó un aumento del 75%, lejos estuvo de compensar la inflación acumulada: incluso con este aumento, la pérdida interanual del poder adquisitivo de las becas quedó cerca del 31%.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Capital Humano y del IPC Nacional-INDEC.

Al analizar la partida destinada a este Programa en el Presupuesto 2025, se verifica una caída real (teniendo en cuenta la pauta de inflación oficial) del 21% respecto a lo ejecutado en 2024.

II.3 - Asistencia a personas adultas en edad activa

El gobierno de Javier Milei heredó de la administración anterior el programa **Potenciar Trabajo** que en sus primeros días de gobierno declaró su decisión de intervenir y modificar, como parte de su política denominada “combate a los gerentes de la pobreza”, en referencia a las organizaciones que desde hace años median en la organización del segmento de población excluid social y laboralmente como resultado de la ofensiva neoliberal de los años noventa.

El Potenciar Trabajo, como tal, nació al inicio del gobierno de Alberto Fernández como fusión de los programas Hacemos Futuro, Proyectos Productivos comunitarios y Salario Social Complementario, cuya población beneficiaria fue transferida al Potenciar Trabajo. En su normativa colocaba el objetivo de dirigirse a personas en edad de trabajar pertenecientes a la

denominada Economía Popular, que eran seleccionadas por su condición de vulnerabilidad socio-económica.

Para ser beneficiarias del programa, las personas debían mostrar determinadas condiciones de carencia y comprometerse a realizar una contraprestación laboral de cuatro horas diarias. A cambio, el programa pagaba el salario social complementario (SSC) cuyo valor se fijó por resolución en el 50 % del valor del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM). Toda vez que el SMVM se actualizaba, también lo hacía el SSC. Si bien no existían requisitos específicos en cuanto al sexo de las personas beneficiarias, se encontraba sobrerrepresentada la titularidad femenina, también las personas menores de 41 años con concentración entre 25 y 40 años.

El programa se proponía dos metas específicas. Por un lado, contribuir al mejoramiento de la empleabilidad de las personas a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias o el fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas que se encontraban en alta vulnerabilidad social y económica. Asimismo, buscaba promover la inclusión social plena y el mejoramiento progresivo de los ingresos para alcanzar la autonomía económica, razón por la cual el programa se planteaba como un instrumento de duración transitoria, aunque no fijaba fecha cierta de finalización.

Para ingresar al programa, según la Reglamentación establecida, la persona debía vincularse con una Unidad de Gestión de su territorio, donde profesionales de dicha unidad realizarían un informe socio económico de la persona postulante y de su núcleo familiar, elevándolo con el pedido de alta. Debía existir un proyecto que incluyera el plan de actividades al cual se incorporaría la futura titular, respaldado en el diagnóstico socio-productivo local. Es decir que la selección de las personas beneficiarias dependía en parte de las evaluaciones de las UG, que eran coordinadas por organizaciones sociales, religiosas o por las municipalidades locales. Una vez otorgada el alta, el monto del beneficio era depositado en una cuenta bancaria personal de protección social.

En su normativa el programa incluía la modalidad de permanencia denominada Ingreso Protegido al empleo. Se trataba de un mecanismo para promover que las empresas contraten a los titulares del programa en puestos formales, garantizándole a la persona beneficiaria su permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral, con suspensión de la percepción del beneficio.

A fines de 2023 había **1.273.267 titulares del beneficio**¹³. Este programa insumía la mayor parte del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) dirigido a políticas de inclusión socio-laboral. En 2021 representaba el 42 % del presupuesto total de ese ministerio.

Ni bien asumió el **gobierno de LLA resolvió reemplazar al programa Potenciar Trabajo** por dos nuevos programas entre los que se distribuyeron las personas beneficiarias (según el Decreto 198/2024 del 27 de febrero de 2024). Uno es el **Programa Volver al Trabajo (PVT)**, y el otro es el **Programa Acompañamiento Social (PAS)**, ambos ahora bajo la órbita del Ministerio de Capital Humano.

El **Programa Volver al Trabajo** depende de la Secretaría Nacional de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Establece como objetivo “desarrollar y consolidar un nivel de competencias

¹³ Según informa expedido por el Ministerio de Capital Humano.

socio-laborales para sus beneficiarios que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral a través de su participación en actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos”. (Dec 198/2024-Anexo I y III).

El **Programa Acompañamiento Social** depende de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, y dice tener por finalidad “promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer su núcleo familiar y la comunidad en donde viven”. (Dec 198/2024-Anexo II y III).

La normativa determinó que de las personas beneficiarias del ex Potenciar Trabajo migraran al **Programa Acompañamiento social** las mujeres y varones de 50 años y más en condiciones de vulnerabilidad; las mujeres con cuatro y más hijos menores de 18 años; y también un grupo definido como “titulares pertenecientes a las Unidades de Gestión dependientes del Poder Ejecutivo Nacional que se encuentren vinculados a situaciones especiales”. El Ministerio de Capital Humano informó que en abril de 2024 habían migrado a este programa un total de 249.414 personas de las cuales el 68 % son mujeres.

Por su parte el resto de los beneficiarios del ex potenciar trabajo pasaron a formar parte del **Programa Volver al Trabajo**, incluyendo a personas entre 18 y 49 años no incluidas en el grupo anterior. Según informó el Ministerio de Capital Humano, en abril 2024 habían migrado y validado 956.000 personas, aproximadamente el 75 % de los ex potenciar trabajo.

Las **prestaciones** que ofrece el **Programa Volver al Trabajo** se vinculan al ámbito del trabajo mercantil y son: asistencia en la búsqueda de empleo; servicios de intermediación laboral; capacitación laboral y certificación de competencias laborales; entrenamiento para el trabajo participando en proyectos para adquirir o reforzar habilidades y destrezas laborales; acciones de promoción a la inserción en el trabajo registrado con beneficios a las empresas que contraten trabajadores de este programa; acciones de promoción para el trabajo independiente o auto-gestionado; fortalecimiento de unidades productivas auto-gestionadas de forma individual, asociativa o familiar, y terminalidad educativa. En comparación al Potenciar Trabajo, programa en el cual gran parte de las contraprestaciones consistían en actividades laborales realizadas en el marco de proyectos territoriales, el programa Volver al Trabajo se restringe a contraprestaciones de capacitación o vinculadas a la búsqueda de empleo.

En el caso del **Programa Acompañamiento Social**, su reglamentación no especifica el tipo de prestaciones no monetarias, solo sostiene que “el ejercicio de los derechos básicos por parte de las familias vulnerables demanda el desarrollo de capacidades, la creación de mínimas condiciones de calidad de vida y el impulso a la participación comunitaria. Los instrumentos de inclusión que articula el programa de Acompañamiento Social (prestaciones monetarias y no monetarias) se centran en el rol de las familias como ámbito primario para la integración social y el quiebre de la transmisión intergeneracional de la pobreza” ¹⁴¹⁵. Es decir que si bien se

¹⁴ Anexo IF 2024 35150662 APN SNNAYF- Art 12-Prestaciones.

¹⁵ Cabe señalar que los lineamientos del programa incluyen un bloque denominado “Líneas de acción programáticas” desagregado en los siguientes cuatro ítems: 1) Fortalecimiento familiar; 2) Fortalecimiento de la

advierte un énfasis en lo familiar, y en mejorar las condiciones de vida, no se establecen los mecanismos y formas para ello.

Para **recibir el beneficio monetario**, en el caso del **Programa Volver al Trabajo** las personas deben cumplir con alguna contraprestación dentro de las ofrecidas por el programa. En el caso del **Programa Acompañamiento Social**, para acceder al beneficio monetario se establece como condición la presentación de la documentación relativa al cumplimiento de los controles de salud de las embarazadas¹⁶, del Plan Nacional de Vacunación, de la regularidad escolar de los niños y niñas menores a cargo de la jefa de familia y el cumplimiento de aquellos controles que establezca la Autoridad de Aplicación mediante la reglamentación que dicte a tal efecto. Cabe señalar que parte de las contraprestaciones que se pide acreditar para su cobro se superponen con las ya vigentes en la AUH centradas en controles de asistencia educativa y control sanitario de los menores a cargo.

Ambos programas comparten las siguientes características:

1. En su inicio se informó que la migración de personas beneficiarias desde el PT al PVT o al PAS era automática, aunque luego se aplicaron controles y validaciones, que fueron de carácter obligatorio para las personas beneficiarias, constituyendo un causal de baja la no realización de la misma, según el informe del MCH.
2. Ambos programas se presentan con cupos cerrados e incluyen como novedad el establecimiento de un tiempo **máximo de duración** de 24 meses desde el momento en que entró en vigencia;
3. El valor del beneficio es de \$78.000,00 fijos mensuales, no remunerativos¹⁷. El MCH informó que en el caso del programa VT: *“No hay prevista ninguna actualización de los montos para el VAT para incentivar su absorción por el sector privado”*.
4. El beneficio **se paga de forma directa y personalizada** por los medios de pago utilizados por la Secretaría correspondiente, que son las cuentas bancarias en las que se recibía el beneficio del Potenciar Trabajo.
5. En ambos programas también se incluye como novedad de causa posible de egreso a quien *“impidiere, estorbare, entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterráneo, agua o aire, o no permitiere a terceros movilizarse libremente por la vía pública, o que incurriese en actos de violencia que importen la alteración del orden público y que hayan sido notificados de manera fehaciente por el organismo competente”*. Si bien la normativa expresa literalmente esto, desde el gobierno de LLA se inició un proceso amenazante que no solo sostiene que las personas pueden perder el beneficio en las situaciones mencionadas en la normativa, sino también por el solo hecho de asistir a

unidad productiva familiar; 3) Preparación para el retiro; 4) Seguridad Alimentaria. Si bien en cada caso se establece un objetivo general y otros específicos, no queda claro cómo se operacionalizan.

¹⁶ Cabe mencionar que dentro del grupo seleccionado no se menciona específicamente a mujeres embarazadas, sino a mayores de 50 años, o a mujeres con 4 o más hijas/hijos. Por su parte dentro de las personas de 50 años y más, también se consideran a varones a los que no se les adjudica condición de tener hijas/hijos, de allí que en este caso las contraprestación de vacunación o control de salud de embarazada o comprobación de asistencia escolar de hijos, no corresponde.

¹⁷ En el caso del programa Acompañamiento Social, en el art 13 del Anexo de lineamientos, menciona a la asignación de \$78.000 como “una asignación dineraria mensual inicial no remunerativa”, y en el art 15 se establece que se faculta a la SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA del MINISTERIO DE CAPITAL HUMANO a dictar los actos administrativos que resulten necesario para la actualización del valor de la asignación dineraria referida en el artículo 13.

manifestaciones de protesta social y reclamos reivindicatorios, criminalizando la protesta y reprimiendo efectivamente a personas asistentes a las mismas, lo cual derivó en la presentación de un amparo colectivo desde el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)¹⁸ en diciembre 2023, contra la Resolución 943/23 del Ministerio de Seguridad de la Nación, que considera “delito en flagrancia” cualquier manifestación pública que afecte la circulación.

6. Ambos se expiden acerca de la **compatibilidad** de percibir el beneficio monetario del programa junto a **otros ingresos laborales**.

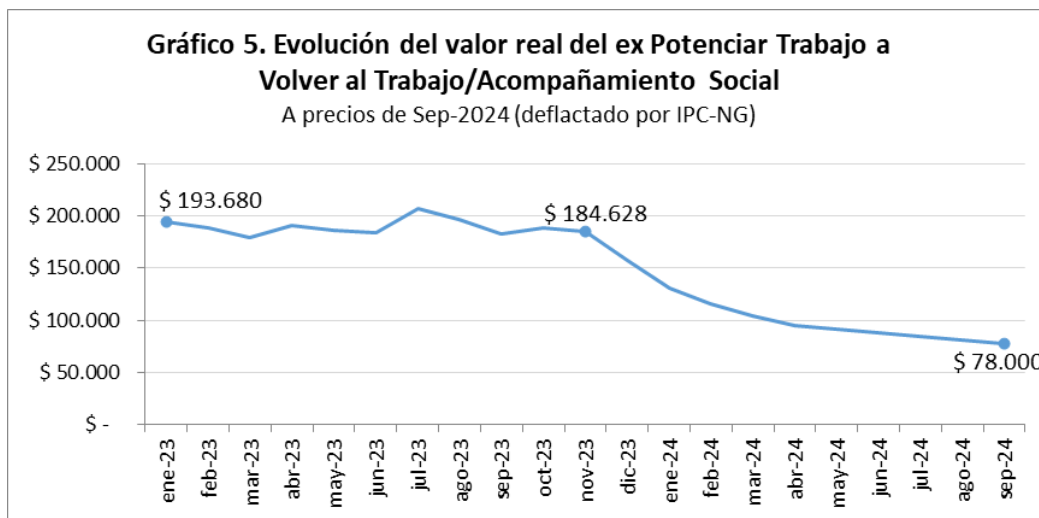
6.1 El Programa **Volver al Trabajo** establece que se admite que la persona titular combine el beneficio de este programa con un empleo registrado en el sector público o privado al cual haya ingresado con posterioridad a estar registrado en este programa y perciba un salario hasta 3 SMVM; que sea persona trabajadora registrada en el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares; o que sea persona trabajadora independiente inscripta en el monotributo social o monotributo categoría A, o trabajadora rural temporaria o estacional.

6.2 El Programa **Acompañamiento Social** establece su compatibilidad con un empleo formal registrado bajo relación de dependencia con una remuneración bruta mensual inferior a un (1) salario mínimo vital y móvil; o persona trabajadora independiente inscripta en monotributo social o monotributo categoría A o B; o independiente promovido; o contratado bajo modalidad de trabajo temporario o permanente discontinuo, según Ley 26.727, y Dec 514/2021, o por Dec 551/22.

En relación al **valor del beneficio**, el mismo se depreció de forma importante desde que asumió el gobierno de LLA, dado que se eliminó el mecanismo de actualización aplicado al ex Potenciar Trabajo que consistía en su enganche con el valor del SMVM. El nuevo gobierno decidió mantener congelado el monto nominal transferido, tanto para Volver al Trabajo como para Acompañamiento Social, lo cual se tradujo en una profunda caída en el poder de compra, como puede apreciarse en el Gráfico 5. En septiembre el valor real de esta transferencia se ubicó un 57,8% por debajo del nivel que tenía en noviembre 2023. En otras palabras, el monto transferido por este programa tenía en noviembre un poder de compra equivalente a \$184.628 a precios actuales, es decir que el poder adquisitivo de los \$ 78.000 a septiembre 2024 cayó 58 % en relación a noviembre 2023.

En el mismo período, el Salario Mínimo registró una caída real del 27,8% por lo que, de haberse seguido actualizando en función de este parámetro, el ajuste sobre el ex PT habría sido también significativo, aunque en una magnitud inferior.

¹⁸ <https://www.cels.org.ar/web/2024/09/refutamos-defensa-del-gobierno-sobre-el-protocolo/>



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Capital Humano y del IPC Nacional-INDEC.

II.4 - Asistencia a personas en edad activa con discapacidad: pensiones no contributivas (PNC)

Para el segmento de personas en edad activa con discapacidad para trabajar, el gobierno de Javier Milei heredó el programa de pensiones no contributivas por invalidez que forman parte del conjunto de pensiones no contributivas asistenciales, las que además incluyen pensiones por vejez (establecidas en 1948 a través de la Ley N° 13.478) y pensiones para madres con siete o más hijos vivos (creadas en 1990 mediante la Ley N° 23.746)¹⁹. Las PNC asistenciales son destinadas a personas que, por distintas circunstancias, no tienen acceso al sistema de seguridad social contributivo y carecen de recursos y/o familiares directos que puedan asistirlos económicamente. Las PNC se proponen así “promover el acceso a derechos de personas y familias en situación de vulnerabilidad social mediante la asignación de pensiones que no requieren de aportes para su otorgamiento” (SIEMPRO, 2022). Entre las leyes fundacionales de estas pensiones se destacan la Ley 13.478 de 1948 y su reglamentación mediante el Decreto 432/97, que fija los criterios de acceso para pensiones por vejez y por invalidez²⁰.

Las PNC por invalidez tuvieron una expansión significativa entre 2003 y 2015, período en el cual se eliminaron restricciones presupuestarias y se adoptó un enfoque más inclusivo, lo que permitió un crecimiento considerable en la cantidad de receptores, pasando de 81 mil en 2003 a más de 1 millón en 2015. Durante el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se produjeron cambios en la gestión de las pensiones a partir de la aplicación más estricta de los requisitos

¹⁹ Además de las PNC asistenciales, existen las pensiones otorgadas por leyes especiales, que otorgan un beneficio por mérito o como reparación, por ejemplo las destinadas a excombatientes de la Guerra de Malvinas y a familiares de personas desaparecidas; por otra parte, están las pensiones graciables, que son otorgadas a discreción de los miembros del Congreso Nacional.

²⁰ Mallardi y Fernández (2022): La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales

para el acceso, en un contexto de ajuste fiscal. Si bien esta decisión fue acompañada por la suspensión de miles de pensiones por invalidez, la mayor parte de las bajas fueron revertidas debido a cuestionamientos sociales y fallos judiciales. Más allá de que no lograron dar de baja una cantidad significativa de las pensiones ya otorgadas, esos años se distinguen por registrar un leve descenso en la cantidad total de PNC por invalidez (-1,7%), debido a las crecientes restricciones para el acceso. Llegada la gestión del Frente de Todos, la cobertura de las PNC por invalidez volvió a incrementarse: acumuló un aumento del 16% en la cantidad de receptores desde 2019, alcanzando en 2023 un total de 1.208.000 pensiones.

Respecto a las normativas que rigen el acceso a las pensiones, en el año 2023 se adoptaron dos medidas relevantes. Para comprender la motivación de estas medidas es necesario tener en cuenta que la ley y el decreto reglamentario original que regulaba las pensiones por invalidez las concebía desde un enfoque médico, sin considerar las múltiples barreras que enfrentan las personas con discapacidad para ejercer sus derechos (ACIJ, 2024). Esto llevó a que la mayoría de las condiciones de acceso a las pensiones previstas por dicho sistema fueran cuestionadas repetidamente ante la Justicia. Según ACIJ, la redacción de estas normativas incluía requisitos e incompatibilidades que se volvieron inconstitucionales cuando, en 2008, Argentina asumió la obligación de cumplir con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)²¹. En este marco, en 2023 se emitió en Enero el Decreto 7/23 que, al considerar parte de estas críticas, modificó el decreto reglamentario original eliminando el requisito de que la persona certifique una reducción en la capacidad laborativa del 76% o más. En cambio, se definió que la persona debía “encontrarse imposibilitada o imposibilitado, en virtud de su condición de salud y vulnerabilidad social, para la plena inclusión” y que ello debía acreditarse mediante la presentación de Certificado Médico Oficial (CMO), suscripto por profesionales médicos de establecimientos sanitarios oficiales o de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) y con la evaluación socioeconómica realizada por esta última.

Por otra parte, en Noviembre de 2023, se sancionó el Decreto 566/23 que eliminó la incompatibilidad entre las PNC por invalidez y las actividades laborales, al tiempo que estableció “a favor de la persona con discapacidad en situación de vulnerabilidad el trato más favorable en materia de inclusión laboral, a efectos de brindar una adecuada protección y garantía de igualdad”. Si bien este último decreto se sancionó ya hacia finales de la gestión del FdT, la medida refleja la búsqueda de alinear al sistema con la jurisprudencia más inclusiva en materia de derechos de las personas con discapacidad y la disputa en torno al concepto original de “invalidez laborativa” que regía a estas prestaciones hasta ese momento.

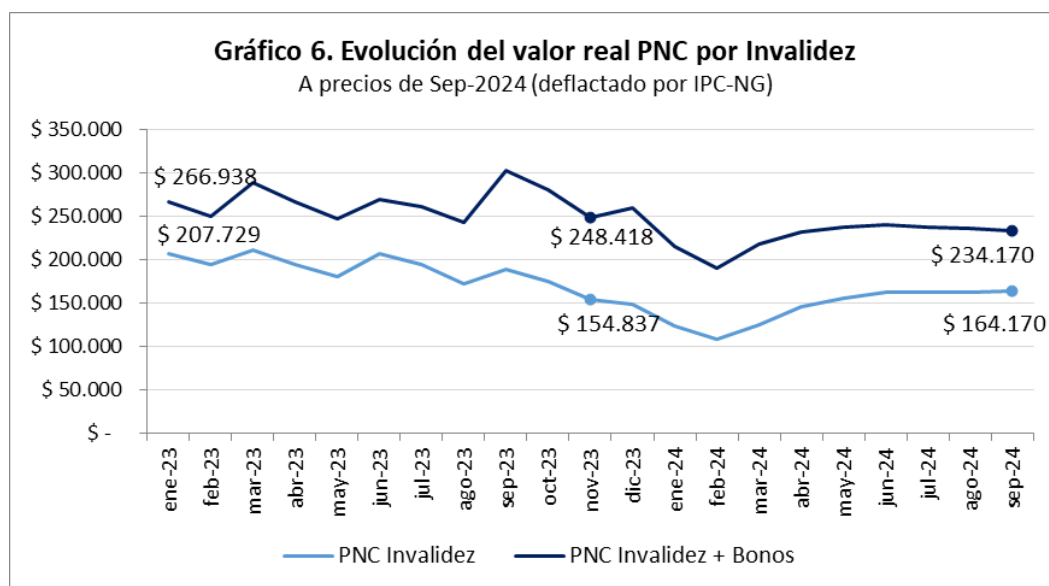
En lo que respecta al **monto otorgado**, las PNC por invalidez transfieren un valor equivalente al 80% de la jubilación mínima. Dicho monto se ajusta periódicamente a través de la Ley de Movilidad Jubilatoria. En el último período de la gestión del FdT el poder de compra de las prestaciones ajustadas por movilidad venía cayendo sistemáticamente, debido al atraso que generaba la fórmula de movilidad en un contexto de aceleración inflacionaria. El Gobierno de Alberto Fernández intentaba compensar esta caída sistemática en el valor real de las

²¹ Ver más en <https://acij.org.ar/la-nueva-reforma-del-regimen-de-pensiones-no-contributivas-implica-un-grave-retroceso-para-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad/>

prestaciones mediante bonos extraordinarios, que desde septiembre de 2022 comenzaron a otorgarse mensualmente de forma ininterrumpida.

A partir de la asunción de La Libertad Avanza al frente del Poder Ejecutivo y la implementación del primer paquete de medidas económicas, el ajuste sobre el poder de compra de jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas se profundizó de forma abrupta. Al igual que las jubilaciones, las PNC fueron parte del plan que el mismo gobierno llamó informalmente “Licuadora”, debido a la licuación en el poder adquisitivo que generó el atraso de las partidas del gasto (en este caso ajustadas según la movilidad previsional) en relación al incremento acelerado de los precios.

Desde abril 2024, las PNC pasaron a ajustarse según los criterios definidos para las jubilaciones en el DNU 274. Es decir, comenzaron a indexarse según el IPC t-2, además de recibir en el mes de abril una compensación adicional del 12,5%. Asimismo, las PNC reciben también el mismo bono mensual otorgado a jubilados/as, que si bien se incrementó en marzo en línea con la movilidad trimestral (27,2%), desde allí se mantiene congelado en un valor de \$70.000. De esta manera, si bien llegando a septiembre 2024 el valor de la PNC por invalidez logró revertir la caída inicial alcanzando una mejora real del 6% respecto al valor de Nov-23, al contemplar el monto transferido en conjunto con el bono, el valor total registra una caída del 5,7% real en el mismo período.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Capital Humano y de IPC-Nacional-INDEC.

Si bien estas prestaciones no atravesaron otras modificaciones en los primeros meses de gestión de Javier Milei, hacia el segundo semestre comenzaron a sucederse una serie de medidas que buscan limitar el alcance de las pensiones. En particular, nos referimos a los siguientes puntos:

- En Julio 2024 se anunció que se auditarían las PNC por invalidez, a raíz de una investigación interna realizada por la Agencia Nacional de Discapacidad que identificó supuestas irregularidades en el otorgamiento de las mismas, al tiempo que comenzó a cuestionarse desde el Gobierno el carácter masivo de la cobertura alcanzada por estas prestaciones.
- En septiembre, a través del Decreto 843/2024, se modificaron nuevamente los requisitos de acceso a las pensiones no contributivas por invalidez. Las modificaciones consistieron principalmente en restablecer los requisitos que habían sido eliminados por los decretos de 2023: acreditar un porcentaje de invalidez laboral (ahora se exige 66%), no poseer un vínculo laboral formal ni encontrarse inscripto en el Régimen General y/o Simplificado vigente, verificar una residencia mínima continuada en el país para los argentinos naturalizados (se requiere al menos tres años), lo que implica de acuerdo a ACIJ un retroceso en el estándar de protección alcanzado que resulta contrario al derecho internacional y a la CDPD.
- En el mes de Octubre, mediante Res. 918/2024 se estableció que, “a los fines de ejercer el control de las prestaciones no contributivas de la seguridad social o asignaciones que administra” ANSES, que establecen el requisito de residencia en el país sin fijar un plazo específico de permanencia, “deberá entenderse que la persona titular o generadora de derecho, según corresponda, no cumple con dicho requisito cuando se haya ausentado” del país por un período superior a los 90 días corridos.

En definitiva, las medidas que se adoptaron en los últimos meses, buscan aplicar sobre las PNC el plan llamado “motosierra”. Es decir, una vez avanzada la etapa de licuación en los montos de las prestaciones, el Gobierno se propone un recorte de la cobertura de las PNC, principalmente aquellas por invalidez, a través de distintos mecanismos de auditoría, revisiones y mayores restricciones al acceso y la permanencia.

La intención de aplicar un nuevo recorte sobre las PNC por invalidez se verifica también en el Presupuesto 2025, que establece una caída real en esta partida (teniendo en cuenta la pauta de inflación oficial) del 39%²². Teniendo en cuenta que el monto de las PNC se ajusta por IPC, se desprende que la caída real presupuestada responde a que el Gobierno proyecta una caída significativa en la cobertura. En efecto, las metas establecidas en el mensaje que acompaña la Ley de Presupuesto prevén una reducción inédita para un solo año, pasando de 1.211.016 pensiones en 2024 a 1.034.447 en 2025, una caída de casi 177 mil pensiones.

²² Ver más en <https://ipypp.org.ar/2024/09/25/analisis-del-presupuesto-nacional-2025-2da-parte-un-compromiso-con-la-deuda-no-con-la-gente/>

III - Una mirada de conjunto: cobertura, poder de compra y ejecución presupuestaria

En esta sección se realiza un breve análisis de los datos disponibles respecto a la cobertura de los programas de transferencia analizados y la evolución en el poder adquisitivo de los montos percibidos, teniendo en cuenta la superposición de programas. Asimismo, se presenta información relevante sobre la ejecución presupuestaria para dar cuenta de los cambios en el perfil de la política social durante la gestión libertaria.

En primer lugar, el próximo cuadro muestra la cobertura de cada una de las prestaciones según los últimos datos disponibles, considerando la cantidad de titulares. En el caso de la AUH y la Prestación Alimentar, esta aclaración es particularmente necesaria ya que las/os *titulares* de la prestación son las/os adultas/os a cargo, en tanto los/as *beneficiarios/as* son los/as niños, niñas y adolescentes alcanzados. Así, mientras en Septiembre 2024 la AUH cuenta con 2.240.746 titulares, los/as NNA cubiertos llegan a 4.035.177.

Cuadro 1. Cantidad de titulares según principales políticas de transferencia de ingresos. 2024.

	Titulares
AUH	2.240.746
Prestación Alimentar	2.282.951
Progresar	1.095.223
Volver al Trabajo	961.323
Acompañamiento Social	248.144
PNC invalidez	1.226.587

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ANSES y MECON.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que la cantidad de titulares allí expuesta resulta de tomar los datos de cada programa por separado. Sin embargo, para poder avanzar en el análisis sobre el impacto que tuvieron las políticas implementadas por la actual gestión en la situación de los hogares que perciben estos programas, hay que considerar que algunos programas son compatibles entre sí, por lo que las poblaciones cubiertas pueden superponerse parcialmente. En el próximo cuadro se detalla este aspecto, teniendo en cuenta su marco normativo.

Cuadro 2. Compatibilidades entre prestaciones.

	AUH	Alimentar	Progresar	PVT	PAS	PNC por invalidez	PNC Madres 7 o + hijos/as
AUH		Sí (0 a 14)	Sí (16 a 17)	Sí	Sí	No (reciben AH)	No (reciben AH)
Alimentar			No	Sí	Sí	No	Sí
Progresar				Sí	No	Sí	No
Volver al Trabajo (PVT)					No	No	No
Acompañamiento Social (PAS)						No	No
PNC invalidez							No
PNC Madres 7 o + hijos/as							

Fuente: Elaboración propia en base a normativas oficiales.

En este sentido, según el SIEMPRO, aproximadamente el 93,2% de los titulares de cobro de AUH/AUHD/AUE se encontraban cubiertos por alguna de las tres modalidades de Alimentar²³. El mismo informe de SIEMPRO indica que aproximadamente 80.000 titulares de PNC de Madres de 7 o más hijos cobraban la Prestación Alimentar²⁴. Por otra parte, de acuerdo con datos del ODSA-UCA, el 58,1% de los destinatarios del programa Potenciar Trabajo residía en hogares que percibían transferencia de AUH. Debido a que no hay datos oficiales sobre el cruce de estos programas²⁵, puede considerarse este valor como aproximación del universo de titulares del ex Potenciar Trabajo que además cobran AUH (ahora llamado Volver al Trabajo o Acompañamiento Social)²⁶. Teniendo en cuenta las principales combinaciones de prestaciones que perciben los hogares destinatarios de estos programas, a continuación se analiza la evolución en el poder de compra de los mismos. De allí surge que, si bien la AUH se recompuso un 95% en términos reales, al agregar Alimentar la mejora conjunta de estas prestaciones fue del 44,2%; asimismo, si se contempla que hay un segmento de receptores que además perciben el monto congelado del ex Potenciar Trabajo, en ese conjunto de hogares la mejora en AUH y Alimentar no llegó a compensar el deterioro del ex PT, provocando un recorte total del 8,3% en el período analizado.

Cuadro 3. Evolución en el poder adquisitivo de las principales prestaciones transferidas.

	Nov-2023 a Sep-2024
AUH+Alimentar	44,2%
AUH+Alimentar+Ex Potenciar Trabajo	-8,3%
Progresar	-31,0%
Ex Potenciar Trabajo	-57,8%
PNC + Bonos	-5,7%

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC y ANSES.

A continuación analizaremos lo ocurrido con las políticas de transferencia de ingresos desde la **información presupuestaria** para aportar al análisis global del perfil de la política social durante los primeros nueve meses de la gestión de Javier Milei. En este análisis incluiremos también otros programas cuyo estudio en detalle excede los fines de este documento, pero integran el conjunto de programas de transferencia a los hogares vulnerables. De allí se observa que en el acumulado de Enero a Septiembre de 2024 la masa de ingresos transferida a través de estos programas tuvo una reducción real en torno al 25% interanual. Sin embargo, esto resulta de un comportamiento dispar entre las prestaciones, que surge de un refuerzo en las partidas destinadas a hogares con niños y niñas, mientras aquellas dirigidas a la población joven/adulta registran mayores caídas, al tiempo que se observa un fuerte recorte en

²³ Si bien ese porcentaje es previo a la extensión de la cobertura de Alimentar a los/as adolescentes de 16 a 17 años, esta última medida rige desde Octubre cuando los datos analizados en esta sección llegan hasta Septiembre.

²⁴ SIEMPRO, 2022. Reporte de monitoreo AUH/AUE segundo trimestre 2022.

²⁵ Al respecto, se consultó al Jefe de Gabinete de Ministros por este cruce en su visita al Congreso, pero no se obtuvo respuesta.

²⁶ Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina (2022). Informe I Población destinataria del programa Potenciar Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. Caracterización General. 2021.

programas de áreas explícitamente cuestionadas por el Gobierno, como el programa Acompañar²⁷. De la información analizada, se destaca lo siguiente:

- La partida que más creció corresponde al Programa 1.000 días, destinado a mujeres embarazadas y niños/as menores de tres años alcanzados por la AUH/AUE en concepto de complemento alimentario, llegando a cerca de 650 mil destinatarios/as. Desde Mayo se incrementó significativamente el monto transferido a los/as receptores/as de este programa y luego continuó actualizándose según la fórmula de movilidad, llegando en Octubre a un valor de \$33.108. Si bien fue la partida que más creció, su peso en el total de transferencias analizadas es muy bajo: incluso con el incremento, apenas alcanza el 1% del total.
- Las prestaciones que más se reforzaron, teniendo en cuenta el incremento real y su peso relativo, son las del subsistema no contributivo de asignaciones familiares, es decir, la AUH/AUE y la Ayuda escolar no contributiva. En el período analizado, el gasto devengado en esta partida creció 30% real y su peso en el total de transferencias analizadas creció del 15,6% al 26,6%.
- Si bien la prestación Alimentar incrementó su monto a comienzos del año, la masa de recursos transferidos en los 9 meses transcurridos se recortó un 17% real respecto al mismo período del año pasado.
- Así, si se suman los recursos destinados en conjunto a las prestaciones no contributivas dirigidas a niños/as y adolescentes (AUH/AUE/AE, Prestación Alimentar, Programa 1.000 días y PNC para Madres de 7 o más hijos/as), la mejora interanual en términos reales se reduce al +4%. Si a estas prestaciones se agrega el gasto devengado en asignaciones familiares del sistema contributivo, el total de lo erogado presenta una caída real del 5%. Es decir, si bien las partidas destinadas a niños/as y adolescentes fueron priorizadas por sobre otras partidas, el análisis conjunto de las mismas permite vislumbrar que su evolución también se encuentra alineada con las medidas de austeridad implementadas.
- En el caso de las pensiones no contributivas, el recorte en los recursos transferidos es del 23% real, debido a la trayectoria de la movilidad previsional en conjunto con el congelamiento del bono.
- El ex programa Potenciar Trabajo (ahora escindido en Volver al Trabajo y Acompañamiento Social), cuyas erogaciones representaban un 20,6% de las transferencias en 2023, se redujo al 10% en 2024, producto principalmente del

²⁷ El programa de Apoyo y Acompañamiento a Personas en Situación de Riesgo por Violencia de Género (Acompañar) fue creado por decreto en 2020. Su principal objetivo es promover la independencia económica de mujeres y de la comunidad LGBTI+ (lesbianas, gays, bisexuales, trans y otras minorías sexuales) en situación de violencia de género en todo el país. Quienes eran titulares del programa recibían una ayuda económica equivalente al Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) durante un período de 6 meses consecutivos. Desde 2024, el Programa fue interrumpido de hecho debido a su baja ejecución presupuestaria y los testimonios de las referentes provinciales y municipales que no han podido inscribir a nuevas víctimas (ELA, 2024; CELS, 2024). Recientemente, además, la normativa del Programa sufrió modificaciones que limitaron aún más su alcance: el apoyo económico se brindará únicamente por un lapso de 3 meses. Asimismo, las víctimas tendrán que acreditar la realización de la denuncia judicial o policial de violencia por motivos de género, lo que es sabido que limitará mucho más el acceso.

congelamiento en los montos, que implicó un recorte del 63% real en la masa transferida.

- Los recursos transferidos a través del programa Progresar, que representaban el 6,2% en 2023, se redujeron un 68% en términos reales, perdiendo 3,6 p.p. debido no solo al retraso en los montos otorgados sino también a una caída significativa en la cobertura.
- El programa Acompañar, que brindaba apoyo económico a mujeres y LGBTI+ en riesgo acreditado por situación de violencia de género, transfiriendo una prestación equivalente al SMVM por un período de seis meses, sufrió el mayor recorte de las partidas analizadas (-87%).
- Por otra parte, el Gobierno implementó desde Mayo el programa de Vouchers Educativos con el objeto de asistir a las familias cuyos hijos concurren a instituciones de educación privada que reciben aporte estatal.
- El cuadro diferencia también las transferencias realizadas a través del sistema contributivo: las Asignaciones Familiares y el Seguro de Desempleo. En el primer caso se observa una caída del 23% en la masa transferida, debido al fuerte retraso que generó la fórmula de movilidad en los primeros meses del año. Respecto al Seguro de Desempleo se observa un incremento significativo en la masa transferida, del 116% real, si bien posee un peso menor en el conjunto de transferencias debido a su escaso alcance.

Cuadro 7. Ejecución presupuestaria acumulada de Enero a Septiembre en programas de transferencia de ingresos. 2023-2024.

APN base devengado	en millones de \$ (9 meses)		en % ia real	participación porcentual	
	2023	2024		2023	2024
Acciones de Nutrición - Programa 1.000 Días	11.124	104.548	162%	0,4	1,2
AUH/AUE/Ayuda escolar no contributiva	483.872	2.257.396	30%	15,6	26,6
Prestación Alimentar	457.027	1.357.818	-17%	14,7	16,0
PNC Invalidez	508.285	1.426.183	-22%	16,4	16,8
PNC Madres de 7 o más hijos	159.570	420.197	-27%	5,1	5,0
Potenciar Trabajo / Volver al Trabajo + Acomp. Social	638.872	846.454	-63%	20,6	10,0
Otorgamiento de Becas Educativas: Progresar	191.491	219.867	-68%	6,2	2,6
Acciones vinculadas con el Programa Acompañar	46.691	21.517	-87%	1,5	0,3
Asistencia por Vouchers Educativos		53.444	nuevo	-	0,6
Asignaciones familiares contributivas (sin AUH)	580.230	1.609.115	-23%	18,7	19,0
Seguro de Desempleo	21.986	170.654	116%	0,7	2,0
Subtotal No Contributivo	2.496.934	6.707.424	-25%	80,6	79,0
Total	3.099.150	8.487.194	-24%	100,0	100,0

Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto.

IV – Análisis del perfil de la política socio-asistencial de LLA

A partir de lo expuesto en las secciones anteriores, el objetivo de esta sección es analizar las transformaciones incorporadas para dar cuenta de en qué medida suponen una continuidad con lo existente o asoman rupturas.

Para ello es oportuno traer a este análisis los rasgos característicos de la política social asistencial vigente hasta el momento en que asume el nuevo gobierno de LLA. Sobre ello puede señalarse que la orientación de dicha política replicaba, con sus diferencias, algunos de los rasgos de las políticas sociales de los países desarrollados del continente europeo, las cuales combinan políticas de asistencialismo extremo con otras que buscan la prevención, al focalizar el gasto social para formación de capital humano en niños/as, adolescencias y juventudes, una combinación entre el Estado de Activación y de Inversión Social (Brown B, 2019)²⁸.

En el caso argentino también se trataba de un abordaje asistencialista –actuaba ante la comprobación de carencias- con dispositivos que ofrecían transferencias monetarias de tipo no contributivo, focalizados en la población vulnerable, y con exigencias de contraprestaciones según el programa y tramo de edad: de salud y educación para los tramos de infancias, adolescencias y juventudes; laborales o de capacitación para el trabajo para el segmento de población en edad activa; y con comprobación de invalidez para la población en edad activa con discapacidad. Un conjunto de políticas que se vienen aplicando de forma continua desde el año 2002, en un contexto económico que lleva varios años de estancamiento con problemas agravados de déficit de empleos e ingresos, a lo cual se sumó en los últimos años el aumento de la pobreza y de la indigencia, resultando en un proceso de déficit alimentario que afecta a poblaciones de diferentes tramos de edad. Una particularidad del caso argentino era el modo de implementar algunos de los programas sociales, principalmente los que exigen contraprestaciones laborales de la población destinataria, en cuya gestión participaban las organizaciones de la sociedad civil que mediaban entre la población vulnerable de los territorios con necesidad de asistencia, y las instituciones del Estado que la impartían.

La nueva administración de gobierno de La Libertad Avanza declaró desde su arribo, el objetivo de eliminar la mediación de las organizaciones sociales en la implementación de las políticas, fundamentando que se trataba de “gerentes de la pobreza”, que ejercían clientelismo político. También declaró su intención de aplicar la denominada “motosierra” en el otorgamiento de los beneficios de la política social. Parte de este posicionamiento abarcó la criminalización de la protesta social al incluir en la normativa de los nuevos programas sociales como Volver al Trabajo y Acompañamiento Social, la advertencia de que se daría de baja a titulares que participaran de dichas protestas.

Cabe señalar que las modificaciones implementadas en la política social se sucedieron en el marco del impacto de una profunda devaluación de la moneda local decretada al momento de asumir Javier Milei, que fue acompañada por aumentos importantes de las tarifas de servicios públicos, y por políticas de desregulación de los precios de la canasta básica, impactando en un fuerte crecimiento de la tasa de inflación. Como telón de fondo se agudizaban en esos momentos las tensiones para lograr la aprobación en el Congreso de la denominada “Ley Bases”. Esta mega ley, promulgada el 27 de junio de 2024, fue enarbolada desde el gobierno de La Libertad Avanza como el instrumento necesario para alcanzar de forma inminente la reducción del déficit fiscal con miras a lograr déficit cero. Las intervenciones que plantea la Ley Bases afectan diferentes aspectos del vínculo Estado-Mercado con reminiscencias de la

²⁸ Brown, B (2015). Mercados de trabajo segmentados y políticas sociales. Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio-asistencial en Argentina (2003-2015).

ofensiva neoliberal ya vivenciada por la sociedad argentina durante los años noventa. Supone, entre otras cosas, la posibilidad de privatizar empresas estatales; una reforma laboral que en el ámbito privado flexibiliza las relaciones laborales y promueve la no registración de trabajadores, y en el ámbito público amenaza la eliminación de la estabilidad laboral, con reducción de puestos y cierre de instituciones públicas, mientras que en paralelo ofrece beneficios a diferentes segmentos del capital. Dicho contexto se completa con sistemáticos despidos de empleados públicos con diferentes tipos de contratación y de diferentes lugares de trabajo, con caída del salario real al imponer frenos a las paritarias para actualizaciones salariales y presiones a la reducción de los presupuestos y del gasto público en varias áreas de gobierno, especialmente en salud y educación.

Esta descripción es oportuna para caracterizar el marco en el cual el gobierno de LLA mantiene, y a su vez modifica, rasgos generales que hacen a la especificidad de los programas sociales, pues el plan de políticas implementadas y proyectadas por el nuevo gobierno se alinea en un todo con las denominadas **Medidas de Austeridad** recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, y por otros organismos y bancos internacionales, a los países en general pero especialmente a los subdesarrollados y endeudados, como la Argentina. Se trata de medidas que proponen una fuerte reducción del gasto en salud, educación, en la masa salarial del sector público, y que recomiendan flexibilización laboral, reducción de aportes de los empleadores a la seguridad social, privatización de empresas del Estado y aumento de las tarifas. Según destacan los estudios críticos de estas medidas, sus rasgos persiguen una minimización del sector público, de la esfera estatal y de los Estados de Bienestar, manteniendo o incorporando transferencia de ingresos hacia el sector privado/corporativo, en una suerte de “segundo consenso de Washington”²⁹. Los países endeudados son incitados por sus prestamistas a adoptar estas medidas de disciplinamiento fiscal y de austeridad, y una vez que los presupuestos se contraen, los gobiernos deberían apuntar a minimizar el sector público con expansión del sector privado en diversas formas. No obstante, para contrarrestar los efectos negativos de estas medidas, las recomendaciones del FMI promueven que sean acompañadas por pequeñas transferencias de ingresos hacia los sectores más empobrecidos con políticas focalizadas de gasto.

Esto se replica en el caso argentino, cuando en mayo de 2024, en la octava revisión del acuerdo de servicio ampliado del FMI (SAF), el organismo emitió un informe subrayando la necesidad de que el gobierno continúe realizando esfuerzos para mejorar la calidad y la equidad de la consolidación fiscal, afinar los marcos de política monetaria y cambiaria, así como atender los cuellos de botella para el crecimiento, y en paralelo fueron destacados los “esfuerzos por ampliar la asistencia social a madres y niños vulnerables, así como proteger el poder adquisitivo de las pensiones”³⁰.

Este es el marco general en el cual se inscribe la orientación de la política social del gobierno de LLA, que si bien reproduce el perfil asistencialista de la política social heredada y las restricciones que los “mandamientos” del FMI ya imponían, profundiza el objetivo de eficiencia fiscal del gasto, descartando cualquier objetivo y valor de equidad para la protección

²⁹ Ortiz y Cummins (2022). Reporte global sobre recortes presupuestarios y reformas sociales perjudiciales en 2022-2025. (Mimeo/Traducción de partes por Brenda Brown).

³⁰ <https://www.imf.org/es/News/Articles/2024/05/13/pr24157-imf-and-argentina-reach-staff-level-agreement-on-8-review-under-the-eff-arrangement>

social³¹. Declamando esta “eficiencia” y desde un cuestionamiento de tipo moral, el gobierno accionó desplazando a las organizaciones sociales vinculadas a la política social, aplica persecuciones a algunos de sus referentes, y publicita la aplicación de diversos mecanismos de control sobre las y los titulares de los programas sociales.

Identificamos tres grandes ejes que caracterizan a la política social implementada por el gobierno de LLA:

1. Prioridad en población infantojuvenil con ancla en el disciplinamiento fiscal

En la sección II expusimos las características que adoptaron los programas de transferencias monetarias condicionadas destinadas a la población infantojuvenil en el gobierno de LLA, los cuales si bien mantienen las mismas prestaciones habiendo ampliado la población cubierta en el caso de la Prestación Alimentar, los valores reales de los beneficios perdieron poder adquisitivo, con la sola excepción de la AUH.

No presentan el mismo panorama los programas dirigidos a la población vulnerable en edad activa para el trabajo, y a la población en edad activa con discapacidad.

En el primer caso, los nuevos programas Volver al Trabajo y Acompañamiento Social, presentan un cupo cerrado para nuevas titularidades, un periodo de duración acotado a 24 meses, y un valor de beneficio que perdió un 58 % de poder adquisitivo entre Noviembre 2023 y Septiembre de 2024 a causa de que fue congelado al momento en que asumió el nuevo gobierno. Este panorama estático predice que el objetivo del gobierno es la desarticulación de estos programas, utilizando como instrumento principal la licuación del valor del beneficio.

En el caso de la prestación no contributiva dirigida a personas con discapacidad, si bien se mantiene la Pensión por Invalidez, las modificaciones incorporadas apuntan a reducir la cobertura o a dificultar el acceso al beneficio, ya sea eliminando ampliaciones decretadas en el gobierno anterior que habilitaban la compatibilidad con un trabajo registrado, imponiendo nuevamente el criterio de una invalidez laborativa superior al 66 % para acceder a la pensión, o anunciando sistemáticamente la aplicación de diversas auditorías de control. Se suma a ello la licuación actual del poder adquisitivo del beneficio y una proyección presupuestaria para el 2025 que supone la reducción real del 39 %, acompañado de una contracción de la población cubierta de 177 mil personas.

En síntesis, se observa un perfil de política social que sigue las recomendaciones de las Medidas de Austeridad del FMI basadas en focalización en población vulnerable joven, programas de corto plazo, bajas cuantías, y restricción de presupuestos.

2. Enfoque mercantilizador de las políticas sociales

Entendemos por enfoque mercantilizador de la política social a los dispositivos que promueven un tipo de asistencia que tiene el objetivo de reinsertar a las personas en el mercado de trabajo, bajo el supuesto de que los problemas de empleo tienen su causa en un déficit de capital humano individual, ofreciendo prestaciones que buscan capacitar a las personas para el trabajo. En base a este diagnóstico y objetivo, se trata de programas de corta duración y baja cuantía, que se respaldan en la idea central de que “el trabajo siempre está allí, lo único que

³¹ Ortiz y Cummins (2022). End Austerity.

hay que hacer es salir a buscarlo³², y para conseguir emplearse se requiere aumentar el capital humano.

La profundización del discurso mercantilizador se observa en los programas dirigidos a las personas vulnerables en edad activa como Volver al Trabajo o Acompañamiento Social. En ambos casos se devaluó significativamente el valor real del beneficio, se declaró que no se actualizaría, y se explicitó que la no actualización buscaba incentivar su absorción por el sector privado, dado que las reglamentaciones de ambos programas contienen la variante de habilitar a las personas titulares a que combinen dicho beneficio con un ingreso asalariado registrado de un empleo contraído con posterioridad a su registro en el programa social. El empleo puede ser asalariado registrado del sector público o privado, también empleo en casas particulares, o trabajadores independientes inscriptos en el régimen de monotributo social o categoría A, o trabajador rural estacional. En el caso de Volver al Trabajo se colocó el tope de ingreso salarial en 3 SMVM, y en Acompañamiento Social el salario debe ser inferior a un SMVM.

La visión por detrás de estos programas es que la economía estaría en condiciones de crear puestos de trabajo para ocupar a los titulares de VT o AS, y de allí la habilitación a la simultaneidad con empleos asalariados registrados. Por su parte el gobierno reconoce que el bajo valor del beneficio sería el mecanismo para presionar a las personas titulares de los programas para que acepten un trabajo de mercado, en un contexto de depresión económica, expulsión de empleo, precarización laboral y creciente pobreza e indigencia.

Cabe señalar que el proceso aplicado por el gobierno de LLA por el cual se seleccionó y se clasificó a titulares del ex Potenciar Trabajo en un grupo con mayor grado de empleabilidad y otro con escasa empleabilidad, asignándole al primer grupo un supuesto destino en el mercado de trabajo (programa Volver al Trabajo), y al segundo grupo un destino de personas receptoras de asistencia familiar habiendo sido seleccionadas mayormente mujeres con más de 4 hijos a cargo (programa Acompañamiento Social), replica experiencias previas que no llegaron a demostrar resultados positivos. El mismo proceso fue aplicado en la desarticulación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, sucedido en el año 2006 durante el gobierno de Néstor Kirchner, dando origen al programa Seguro de Capacitación y Empleo para el grupo determinado como empleable (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.), que pasó a depender del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y al programa Familias para la Inclusión Social incluyendo allí a familias evaluadas por el gobierno como en situación de mayor vulnerabilidad social (por su número de hijos y niveles de deserción escolar) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante un empleo, que pasó a depender del Ministerio de Desarrollo Social³³. El programa Familias fue luego absorbido por la creación de la Asignación Universal por Hijo, y en el caso del programa de Seguro de Capacitación y Empleo, fue decayendo en el tiempo mientras surgían otros programas en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social, como Argentina Trabaja (2009-2018), Hacemos Futuro (2018-2020), o Salario Social Complementario, con un perfil similar de población a cubrir.

³² Brown, B; Giosa Zuazua, N (2021). Según Barbier y Knuth, 2010, p16.

³³ Decreto N° 1506/04

También es oportuno recordar que la opción de considerar una salida para el mercado de trabajo para las personas que integran los planes de empleo o capacitación para el trabajo, como es el caso de la compatibilidad con la tenencia de un empleo registrado que habilita el Volver al Trabajo o el Acompañamiento Social, también replica experiencias previas que no tuvieron resultados positivos. Mencionamos la última referida al Potenciar Trabajo, en cuya normativa se preveía la modalidad de permanencia denominada Ingreso Protegido al empleo, para aquellas/os titulares que ingresaran a un puesto de trabajo formal, garantizándole el programa la permanencia durante el primer año de la relación laboral, con suspensión de la percepción del beneficio. Esto va en línea con la idea de que el programa se constituyera en un puente hacia el empleo denominado “genuino”. La información publicada en su momento indicaba una importante dificultad para alcanzar el objetivo de transformar los planes asistenciales del Potenciar Trabajo en empleos asalariados registrados del sector privado. En los dos años de desarrollo del Programa (2020 y 2021), solo 23.731 titulares pasaron al mercado formal de empleo bajo el régimen de “ingreso protegido al empleo”, y 6.980 titulares egresaron del plan al haberse incorporado a empleos formales percibiendo un ingreso superior al 100% del SMVyM por un lapso que excedió el año de relación laboral, según lo establecía la normativa del PT³⁴.

Por su parte, hay otros aspectos incorporados por LLA en otros programas sociales o en el modo de gestión de los mismos, que dan cuenta de la orientación privatista y mercantilizadora que atraviesa a la política social.

De ello se trata el programa **Voucher Educativo** que subsidia parte del valor de la cuota escolar de familias con hijas/os que asisten a escuelas privadas con subsidio estatal. Una política que buscaría focalizar el subsidio en la demanda (familias) y no en la oferta (escuelas), pero que no agrega acceso a derechos sociales a las familias que ya envían a sus hijos a dichas escuelas, con el agravante de que el programa es financiado con una reducción de los salarios pagados a toda la docencia por medio del FONID, que fue derogado por el gobierno de LLA.

Otro trazo mercantilizador que atraviesa a la gestión de la política social del gobierno de LLA, es la activación de una resolución del año 2019 de la administración de Mauricio Macri, que habilita a que las personas titulares de los programas sociales AUH, AUE, Progresar, Asignaciones Familiares y Programa Hogar, **cobren a través de la billetera virtual Mercado Pago** sus beneficios. Se trata de la promoción de un intermediario monopólico, como el caso de la empresa liderada por Marcos Galperin, para desplazar a las entidades bancarias, muchas oficiales, que operaban en el pago de los beneficios de las personas titulares.

Ello supone, además de la concentración del negocio económico en esta billetera virtual cuyo empresario capitalista accederá a un extenso padrón de nuevos clientes, los riesgos de seguridad que llevan implícitas las operatorias de billeteras virtuales, y la profundización del endeudamiento doméstico que trae aparejado. Mercado Pago no es una entidad financiera con lo cual los fondos acreditados no están garantizados conforme a la legislación, es decir, no cuentan con un sistema de seguro de garantía de los depósitos. Asimismo, al ser una app sin oficinas, los canales de reclamos son más complejos y opacos, cuestión que no es menor por la mayor exposición a las estafas virtuales conforme a protocolos de seguridad de menor calidad

³⁴ Información extraída de: <https://tn.com.ar/politica/2021/12/06/plan-potenciar-trabajo-ya-hay-1100000-de-beneficiarios-y-solo-7000-lograron-conseguir-empleo-formal/>

que los tradicionales. Tampoco tiene mecanismos de reversión de operaciones denunciadas por los usuarios propietarios de las cuentas. Se trata así de una decisión del Gobierno Nacional que implica la directa incorporación en la política pública de un negocio privado de intermediación financiera poniendo en desventaja a las herramientas públicas de intermediación existentes³⁵.

3. Abordaje *anticolectivista* en la implementación de los dispositivos

La orientación que adoptó el gobierno de LLA de desplazar a las organizaciones sociales en la intermediación de los programas, podría tener su aspecto positivo en la medida en que busque evitar lo que conlleva todo programa de tipo asistencial focalizado que selecciona a las personas titulares a partir de un conjunto de variables pre-establecidas, ello es la sensibilidad a lo que la literatura especializada identifica como problemas clientelares en la selección, es decir, el hecho de delimitar el universo potencial de las políticas sociales con criterios clientelistas, al distribuir el beneficio sobre la base de la discrecionalidad y no del derecho (Alonso, 2007).

Ahora bien, las organizaciones sociales cumplían un rol específico sobre la base de conocer su territorio y por tanto las necesidades de infraestructura insatisfechas, dando la posibilidad de identificar algunas de dichas necesidades para ser cubiertas por medio de los proyectos que se presentaban en los programas de empleo, en los cuales se incluía a las personas destinatarias para cumplir con su contraprestación laboral. La participación de estas organizaciones en su función intermediaria entre las necesidades de la población vulnerable en los barrios y la gestión de los programas de empleo se desarrolló desde el primer plan de empleo masivo que fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado. En el caso del Potenciar Trabajo, su aporte en comparación a los otros planes de empleo, fue el desarrollo de la línea de cuidados, que capacitaba y ofrecía cuidado para niñas y niños y adultos mayores, en los barrios populares (Micha y Pereyra, 2021)³⁶.

La decisión del gobierno de LLA supuso desarticular este entramado que si bien debería funcionar de modo heterogéneo según los diferentes territorios, en algunos con mayor eficacia que en otros, contaba con recursos humanos formados y en formación. La desarticulación se ejecutó sin presentar otra opción de sustitución que no fuese el cambio en el contenido de la prestación de modo de saltar este entramado territorial, ya que las prestaciones que ofrece el programa Volver al Trabajo se concentran en cursos de capacitación para el trabajo, que se desarrollan de forma individual según la organización de la Secretaría de Trabajo de la Nación.

El corrimiento de las organizaciones sociales por parte del gobierno de LLA también afectó al funcionamiento de los comedores y merenderos que eran coordinados por estas organizaciones. En este caso, y luego de tensiones, denuncias judiciales con pedido de acciones de amparo colectivo desde la UTEP para que se ordene a la parte demandada (Ministra de Capital Humano Sandra Pettovello) la entrega a comedores y merenderos comunitarios de los

³⁵ ¿Política social o timbear con el dinero de los pobres?. Coyunturas, Abril 2024.

³⁶ Micha, A., y Pereyra, F. (2021). El trabajo comunitario de cuidado en el marco del Programa Potenciar Trabajo. Aportes a la provisión de servicios e implicancias en las experiencias laborales de las titulares. Oficina de país de la OIT para Argentina.

alimentos almacenados³⁷, el gobierno declaró haber firmado convenios con otras organizaciones para la entrega de alimentos, dando cuenta de la necesidad de trabajar con organizaciones intermedias, al menos para el desarrollo de este tipo de acciones alimentarias.

En síntesis, la orientación de la política asistencial del gobierno de LLA marca una preferencia por las opciones individuales a las colectivas para gestionar las políticas, lo cual lleva implícito determinado contenido de las mismas. Más allá de esto, no puede dejar de visibilizarse que el desplazamiento de las organizaciones sociales de la trama de los programas sociales forma parte de la política de criminalización de los sujetos sociales y populares, manifiesto en las diferentes acciones de represión a participantes en manifestaciones de reclamo social, y a la amenaza de que “el que marcha no cobra plan”.

A modo de conclusión, la orientación de la política socio asistencial del gobierno de La Libertad Avanza responde a la visión neoliberal e individualista que se expresa en el concepto e ideología del Capital Humano, y en las recomendaciones de las medidas de austeridad del FMI para países subdesarrollados y endeudados. De este modo, los programas se concentran en las poblaciones infantojuveniles con la idea de aportar en capital humano, mientras que para la población en edad de trabajar se buscaría promover su competencia activa en el mercado de trabajo, limitando la asistencia desde el Estado. En todos los casos aplica beneficios que devalúan su poder adquisitivo en el tiempo, y nóminas de población cubierta en proceso de recorte permanente, respondiendo al objetivo de presupuestos fiscales contraídos.

³⁷https://classactionsargentina.com/wp-content/uploads/2024/07/2024-07-12-incafed-7_utep-cels-c.-pen-reso-cautelar-comedores-comunitarios.pdf