

# **La política social asistencial del gobierno de Javier Milei: un análisis de su primer año**

**Emiliano Fernández\***

## **Resumen**

El artículo analiza la política asistencial del gobierno de Javier Milei, con especial énfasis en su primer año de gestión. En primer lugar, sostiene que la dinámica del modo de gestión de dicha política estuvo marcada por el ajuste, el disciplinamiento político y la búsqueda de legitimación. En segundo lugar, que esa dinámica adoptó una forma internacionalizada a partir del apoyo de distintos organismos internacionales de crédito. En tercer lugar, que, como resultado de esa dinámica, el modo de gestión tendió a la reorganización, a la refuncionalización parcial, a la reducción relativa de su peso material y al refuerzo del patrón subalternizador del sujeto beneficiario. En cuarto lugar, que, a pesar de esa reducción del peso material, este continuó siendo históricamente elevado, lo que confirma al modo masivo de gestión de la política asistencial como núcleo duro de la dominación política. En quinto lugar, que la asistencialización de la política social continuó a través del modo de gestión mileista, en el marco global del crecimiento de la superpoblación relativa, de estados nacionales de competencia y de la crisis del seguro social.

**Palabras claves:** Política asistencial; Política social; Javier Milei

## **The social assistance policy of Javier Milei's government: an analysis of its first year**

## **Abstract**

The article analyses the social assistance policy of Milei's government, with special attention to its first year. First, it argues that the dynamic of the mode of management of this policy was characterized by adjustment, political disciplining and the search for legitimacy. Second, that this dynamic followed an internationalized form through the support of various international credit agencies. Third, as a result of this political dynamic, the mode of management tended toward reorganization, partial refunctionalization, a relative reduction of its material weight, and reinforcement of subalternizing pattern toward beneficiaries. Fourth, despite this reduction in material weight, it remained historically high, confirming that the massive mode of social assistance policy management continues as the hard core of political domination. Fifth, that the social assistentialization of the social policy persisted under Milei's mode of management, within the broader context of the growth of the relative surplus population, the competition among nation-states, and the crisis of social insurance systems.

**Keywords:** assistance policy; social policy; Javier Milei

\* Doctor en Ciencias Sociales. Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONICET) y docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (FCH-UNCPBA). Miembro del Núcleo de Investigación Crítica sobre Sociedad y Estado (NICSE) de la FCH-UNCPBA y del programa "Estado y políticas públicas en la Argentina contemporánea" del Instituto de Economía y Sociedad en la Argentina Contemporánea de la Universidad Nacional de Quilmes (IESAC-UNQ). E-mail: emilianofernandez33@gmail.com.

Agradezco las observaciones que realizaron evaluadorxs anónimos a la versión previa del trabajo, que contribuyeron a mejorarlo. También los comentarios de compañerxs del grupo de la UNQUI. El seminario interno sobre nuevas derechas, coordinado por Javier Waiman, en este grupo, también contribuyó al trabajo. A todxs lxs eximo de los posibles errores que aun contenga.

Esta obra se publica bajo licencia Creative Commons 4.0 Internacional.  
(Atribución-No Comercial-Compartir Igual)

<https://10.59339/de.v64i245.800>

Fecha de recepción: 24 de junio de 2025  
Fecha de aprobación: 25 de noviembre de 2025



## Introducción

La crisis global de 2008 abrió una nueva fase económica y política a nivel mundial. El ciclo de acumulación poscrisis se caracterizó por el crecimiento débil, la baja inversión productiva, la desaceleración del comercio mundial y la caída de los precios de las materias primas (Astarita, 2020). La fuerte internacionalización productiva, sobre la que se desenvolvió este ciclo, articuló una presión global para el ajuste y la reestructuración productiva (Piva, 2024; Roberts, 2025). Sobre este terreno, luego de un interregno signado por la Primavera Árabe y la emergencia de fuerzas políticas en la periferia europea que expresaron el rechazo a las políticas neoliberales, y en parte como resultado del fracaso de esas experiencias, se consolidó el crecimiento de las extremas derechas, que canalizaron el descontento económico, el rechazo al personal político tradicional y la xenofobia azuzada por el problema migratorio (Anderson, 2025; Brown, 2021; Stefanoni, 2021; Tansel, 2017; Waiman, 2025a). En ese cuadro mundial, América Latina, desde los inicios de la segunda década del siglo, transita una senda de estancamiento económico, que condujo al agotamiento del ciclo progresista de la primera década y que estuvo en la base de las sucesivas ofensivas contra la clase trabajadora.

Recortándose sobre el fondo de ese escenario global y regional, Argentina atraviesa una etapa de estancamiento con interregnos de crisis (2018-2020) desde el año 2012. El agotamiento de las bases productivas sentadas durante la convertibilidad, el retorno de la restricción externa y los altos niveles de inflación están en la base de una presión objetiva para el ajuste y la reestructuración productiva, que se refuerza con aquella presión global (Piva, 2022). Mientras que el ajuste solo se realizó parcialmente y la reestructuración productiva estuvo lejos de concretarse, el estancamiento y la crisis actuaron objetivamente sobre las condiciones de vida: entre 2012 y 2023 la caída del salario medio del conjunto de los asalariados fue equivalente al 25%; la tasa de pobreza, que había oscilado entre el 29,1% en 2012 y el 26,4% en 2017, marcó un nuevo piso cuando llegó al 35,7% en 2018, y alcanzó un nuevo pico del 45,4% en pandemia en 2020, al que volvió a llegar en 2023 con el 45,5%.<sup>1</sup>

El aspecto inflacionario del estancamiento y la crisis –con la consecuente amenaza de disolución del lazo social articulado por el dinero y la desorganización de la vida cotidiana que genera su creciente pérdida de valor– colocó a la estabilidad monetaria al frente de las demandas sociales (Pascual, 2023). La victoria de la Libertad Avanza se abrió camino captando esa demanda, que a su vez vehiculizaba la insatisfacción provocada por el empobrecimiento general, el deterioro de las expectativas y el descontento con el personal político tradicional.<sup>2</sup>

1 El dato del salario es un cálculo propio a partir del indicador Ingreso medio de la población ocupada (desagregado en asalariados para el área urbana) provisto por la base de datos de la CEPAL. Y los datos de la tasa de pobreza corresponden a la serie de CIFRA. Tomamos esta fuente porque empalma la serie del INDEC posterior al 2016 con la realizada por CIFRA para el período anterior, en el que el indicador oficial no es confiable. Los valores expuestos corresponden al cuarto trimestre de cada año.

2 Enfatizamos este proceso porque entendemos que refiere al núcleo explicativo del ascenso de la extrema derecha al poder. Sin embargo, no agota la explicación. En torno a él se articularon otros

En este artículo analizamos la política asistencial del gobierno de Milei, centrándonos en su primer año de gobierno. Entendemos por política asistencial un tipo específico de política social, que interviene sobre el problema de la subsistencia de la población pobre a través del subsidio estatal –una transferencia no contributiva financiada por las rentas generales del estado–, y que puede adoptar la forma de asistencia en especie, transferencia monetaria o subvención.

Analizaremos la política asistencial nacional en su conjunto, tomando como referencia empírica los programas que, por su gravitación económica (por combinar cobertura masiva con montos relevantes), su alto grado de institucionalidad y su extensión nacional, son los decisivos. Ordenaremos el análisis de esta política prestando atención a su modo de gestión. Con modo de gestión de la política referimos a: (i) la *dinámica política* de su desenvolvimiento, es decir, la secuencia de decisiones políticas que la articuló; y (ii) la *forma política-institucional* que adoptó como resultado de esa secuencia. En términos metodológicos, nos basamos en el análisis documental, de prensa y estadístico a partir de fuentes oficiales.

El artículo se divide en tres grandes secciones. La siguiente, que presenta de un modo descriptivo los cambios en la estructura y el funcionamiento operativo de la política asistencial, así como la evolución de su dimensión material; una posterior que avanza en el análisis de la política a partir de la anterior descripción y de la incorporación de otros elementos empíricos; y, finalmente, las conclusiones.

## **El modo de gestión de la política asistencial mileísta: primera aproximación**

En este apartado describimos la dinámica que siguió la política, junto con sus principales resultados en términos de la forma político-institucional que fue adoptando. La forma político-institucional del modo de gestión de la política asistencial hace referencia a tres dimensiones: (a) su estructura y funcionamiento operativo; (b) su peso específico material; y (c) su relación con el sujeto beneficiario. Aquí expondremos las primeras dos dimensiones, mientras que a la tercera la articularemos en el siguiente apartado.

### ***Estructura y lógica de funcionamiento de la política asistencial***

En la dimensión de estructura y funcionamiento de la política asistencial prestamos atención a: (a) su comando político, es decir, el área central de la toma de decisiones; (b) el funcionamiento de los instrumentos políticos más importantes y su relación entre sí; y (c) la relación de esos instrumentos con áreas externas a la estructura operativa de la política asistencial.

El 10 de diciembre de 2023, en el marco de la reorganización del organigrama gubernamental y su reducción a nueve ministerios, se creó el Ministerio de Capital Humano (MCH). Este absorbió los créditos presupuestarios, las unidades organizativas, los bienes y la dotación de personal de cinco ex ministerios de Educación; Cultura; Trabajo, Seguridad Social y

procesos, como la reacción frente al movimiento feminista. Para un exhaustivo mapeo del debate sobre el ascenso de Milei véase Waiman (2025b).

Empleo; Desarrollo Social; y Mujeres, Géneros y Diversidad (Decreto 8/23). En el marco de este ministerio, a cargo de Sandra Pettovello, se crearon la Secretaría de Educación, la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia.<sup>3</sup>

Con aquella reestructuración ministerial, las dos principales secciones del aparato estatal, que gestionaban hasta entonces la política asistencial —el ex Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES bajo la órbita del ex Ministerio de Trabajo—, quedaron unificadas bajo el MCH.

En marzo del mismo año, se cerraron 59 Centros de Referencia (CDR) y se despidió a 1656 trabajadores de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (La Nación, 28/3/2024). Esto impactó en el alcance y la capacidad operativa territorial de esa Secretaría.

Por otro lado, en julio de 2024 la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), a cargo de la gestión de las Pensiones No Contributivas por invalidez laboral, pasó de la órbita de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación a la órbita del Ministerio de Salud.

La reestructuración y el debilitamiento relativo del aparato estatal asistencial se combinaron con el reordenamiento y la redefinición del funcionamiento de algunos de los principales instrumentos asistenciales.

El cambio más drástico, sancionado el 27 de febrero de aquel mismo año mediante el Decreto 198, fue el reemplazo del programa emblema de la gestión anterior, el Potenciar Trabajo, por dos nuevos programas. Por un lado, el programa Volver al Trabajo, bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del MCH.<sup>4</sup> Por otro lado, el Programa de Acompañamiento Social (PAS), en la órbita de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del MCH.<sup>5</sup> El decreto estableció que el MCH debía distribuir a la población beneficiaria del Potenciar Trabajo en alguno de los dos nuevos programas (Art. 3).<sup>6</sup>

Desde el punto de vista del diseño normativo, el Volver al Trabajo supuso decisivas diferencias en la lógica de funcionamiento con respecto al Potenciar Trabajo. En primer lugar, dispuso regirse por una lógica de funcionamiento con cupo cerrado —la única población beneficiaria era la traspasada del Potenciar—, con una duración temporal de dos años y sujeto a asignación presupuestaria. La prestación sería abonada de forma directa a través de los medios de pago de la Secretaría de Trabajo. Las organizaciones sociales, protagonistas del Potenciar Trabajo y sus antecesores, quedaron

3 Bajo la órbita de esta última Secretaría se ubicaron: la Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social (Art. 9 Decreto 862/24), y el Instituto Nacional de Juventudes (INJUVE) (Decreto 451/24).

4 El objetivo explícito del programa era: "desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales 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" (Art. 1).

5 El objetivo explícito del programa era: "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" (Art. 2).

6 El decreto también aludió al programa Inclusión Laboral, creado en octubre de 2023 por la administración del Frente de Todos, que sustituía al Potenciar Trabajo. La normativa de este último programa establecía que la totalidad de la población beneficiaria se transferiría al Inclusión Laboral a partir del 1 de enero de 2024. Por ello, el decreto que sancionó el Más Trabajo derogó el artículo que disponía esa transferencia.

formalmente excluidas de la gestión del programa. En segundo lugar, la permanencia en el programa dejó de estar asociada a una contraprestación laboral y pasó a vincularse a una especie condicionalidad educativa según el perfil del beneficiario.<sup>7</sup> El programa distinguió entre tres perfiles de población beneficiaria: (a) aquella sin competencias básicas para la cual se promueve la terminalidad educativa o competencias sociolaborales básicas; (b) aquella con competencias básicas pero no laborales para la cual se promueve la inclusión en actividades de formación laboral inicial; y (c) aquella con competencias básicas y laborales para la cual se promueve su acceso a servicios de intermediación laboral, acciones de entrenamiento en el trabajo, certificación de competencias laborales y acciones de promoción para su inserción en el trabajo. En el marco de este degradé de “competitividad laboral”, el programa ofrecería: (a) actividades de orientación digital vinculadas a la búsqueda de empleo; (b) actividades de orientación laboral ofrecidas por la Oficina de Empleo o por una entidad habilitada a tal fin; (c) servicios de intermediación laboral; (d) servicios de capacitación laboral; (e) promoción del trabajo registrado: las empresas que contratasen a beneficiarios del Volver al Trabajo tendrían acceso a los beneficios; (f) promoción a la inserción en el trabajo independiente y autogestionado; y (g) terminalidad educativa. En cuarto lugar, la población beneficiaria percibiría una asignación dineraria mensual fija no remunerativa de \$78 000 (Resol. MCH 84/24).

El otro subproducto del desarme del Potenciar Trabajo, el Programa de Acompañamiento Social, también se diseñó como un programa de cupo cerrado –solo ingresarían las personas transferidas del Potenciar–, con una duración temporal de dos años y sujeto a asignación presupuestaria. La prestación también sería una asignación monetaria fija de \$78.000. El criterio para el traspaso de la población beneficiaria del Potenciar al PAS fue un presunto “grado de exclusión y vulnerabilidad social”. Se traspasaron tres perfiles de población beneficiaria: (1) mujeres y hombres de cincuenta años y más en condiciones de “vulnerabilidad”; (2) mujeres con cuatro hijos o más menores de dieciocho años; y (3) titulares pertenecientes a ex unidades de gestión del Potenciar, dependientes del Poder Ejecutivo Nacional, que se encontrasen en situaciones especiales. Aquellos beneficiarios del Potenciar que no cumplían esos criterios para ingresar al PAS se traspasaron al Volver al Trabajo.

El diseño del PAS dispuso condicionalidades para la permanencia en el programa: controles de salud de las embarazadas; cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación, regularidad escolar de los niños y niñas menores a cargo de la jefa de familia; y otros controles que estableciera la Secretaría a cargo (Art. 14). Lo más novedoso es que el programa, en aras del “fortalecimiento familiar”, incorporó como dispositivo la elaboración de un plan familiar con objetivos, el cual debería incluir: la búsqueda del incremento de ingresos; el seguimiento de las condicionalidades; el fortalecimiento de la unidad productiva familiar; y la preparación para el retiro, mediante el acompañamiento para la jubilación (Resol. MCH 84/24). La mayoría de las

<sup>7</sup> Decimos especie de condicionalidad porque en rigor la normativa no señala un mecanismo claro de condicionalidad. Pero sí establece, en sus lineamientos operativos, la obligación de “participar por solicitud o por convocatoria de la Secretaría en alguna de las prestaciones ofrecidas” (Art. 13).

personas traspasadas al PAS fueron mujeres: 176,2 mil mujeres frente a 75,2 mil hombres (Informe 141 JGN).

La política alimentaria fue otro terreno en el que se plasmaron cambios. En primer término, desde el comienzo de su gestión, el MCH suspendió la distribución de alimentos para comedores y merenderos gestionados por las organizaciones sociales opositoras. Hecho que generó un fuerte conflicto con estas organizaciones al que luego referiremos. En segundo término, como contrapartida, se fortaleció la distribución a través de organizaciones laicas y religiosas más afines (La Nación, 4/6/2024). En tercer término, se eliminaron de hecho, por desfinanciamiento, programas de larga trayectoria, como el PROHUERTA. En cuarto término, en septiembre, se amplió la cobertura de la Prestación Alimentar a adolescentes de hasta 17 años de edad. Estos cambios deben analizarse teniendo en cuenta que la Prestación Alimentar era, y siguió siendo por amplio margen, el programa alimentario más importante.<sup>8</sup>

En cuanto al PROGRESAR, el cambio más relevante se produjo en la línea de Educación Superior: el requisito para acceder y permanecer pasó de un mínimo de dos asignaturas del año anterior aprobadas a que ese mínimo sea la aprobación del 50 % de esas asignaturas.<sup>9</sup> En cambio, la Asignación Universal por Hijo (AUH) no sufrió cambios relevantes en su funcionamiento.<sup>10</sup> La novedad, en todo caso, fue la revalorización de la prestación "leche y alimentos saludables", enmarcada en el Plan 1000 días, con un aumento del 500 % (de \$3.300 a \$19.800 mil). Este Plan estaba asociado a la AUH, y se dirigía a mujeres embarazadas y con niños de hasta tres años.

En lo que respecta a las Pensiones No Contributivas, la política más importante fue la auditoría sobre las pensiones por invalidez laboral llevada adelante por la Agencia Nacional de Discapacidad.<sup>11</sup>

8 En 2023 la Prestación Alimentar representaba el 83 % del gasto total en programas alimentarios, mientras que lo destinado a Comedores y Merenderos solo el 3,9 %. El programa de Comedores Escolares, lo transferido a escuelas, que durante la gestión de Milei pasó a la Secretaría de Educación, representaba el 4,2 % de ese mismo total. El PROHUERTA el 0,4 %. Cálculo propio a partir de datos del portal: <https://www.presupuestoadierto.gob.ar/>. Por otro lado, y como reflejo de lo anterior, la cobertura de los comedores comunitarios también era muy disímil con respecto a la Prestación Alimentar: en el último trimestre de 2023 fueron 319 mil las personas concurrentes a los comedores asistidos por el programa Comedores y Merenderos, el 48,2% en la provincia de Buenos Aires (datos del Monitoreo del Abordaje Comunitario-PNUD).

9 Recordemos que el programa, creado en enero de 2014 y dirigido a estudiantes de educación superior, fue sucesivamente ampliado, incorporando diferentes componentes. En 2018 había incorporado una línea de formación para enfermería (PROGRESAR Enfermería) y en 2021 se creó la línea PROGRESAR Obligatorio para la terminación de la secundaria de jóvenes de entre 16 y 24 años. También se creó el PROGRESAR Trabajo. En el año 2023, el 56 % de las becas eran del PROGRESAR Obligatorio (MCH, 2024). En octubre de 2023 se sancionó la Ley nro. 27.726, que buscó ordenar normativamente el programa.

10 La novedad estuvo en las asignaciones familiares para trabajadores formales. El Decreto 194/24, publicado el 23 de febrero, redujo el tope de ingresos para acceder a las asignaciones familiares, pasó de 1.980.000 a 1.077.403 a nivel de ingreso individual, y pasó de 3.960.000 a 2.154.806 como tope de ingreso familiar. El monto había sido subido por Massa de 1,4 millones a 3,9 millones de ingreso por grupo familiar, para que coincidiera con el piso del pago de ganancias (Infobae, 26/2/2024).

11 Mientras escribimos este artículo, la ANDIS lleva adelante, desde marzo de 2025, una auditoría sobre las pensiones por invalidez laboral (cita a cada beneficiario a una entrevista con un médico de PAMI para certificar su condición de invalidez). Este hecho, sumado a los problemas de pago de los prestadores de servicios terapéuticos y médicos para la población con discapacidad, ha suscitado importantes movilizaciones y la presentación de un proyecto de ley que declara la emergencia en discapacidad. Se trata de un proceso abierto que, hasta ahora, marca una orientación para un

La política asistencial previa al gobierno de Milei se organizaba en torno a cinco grandes instrumentos: la AUH; las Pensiones No Contributivas –por invalidez laboral, por madre de 7 o más hijos/as, y la Pensión por Adulto Mayor (PUAM)–; el PROGRESAR; la Prestación Alimentar; y el Potenciar Trabajo. De estos cinco instrumentos, cuatro continuaron funcionando con cambios más o menos marginales, mientras que el último fue transformado de manera radical. Más adelante, analizaremos lo que estos vectores de continuidad y de cambio implicaron para el modo de gestión de la política asistencial. Ahora, avancemos con la dimensión referida a su peso específico material.

#### ***El peso específico material de la política asistencial***

En este apartado analizamos el peso específico material de la política asistencial. La aproximación es de corto plazo, observando la evolución de los programas tras el cambio de gobierno, y de mediano plazo, introduciendo dicha evolución en una trayectoria de más largo alcance para ponderar con mayor precisión la dinámica coyuntural. Para resumir el tratamiento de esta dimensión tomamos dos variables clave. Por un lado, la cobertura de los programas asistenciales, en la medida que da cuenta de su alcance demográfico. Por otro lado, el gasto público de esos mismos programas, en la medida que resume la evolución conjunta de cobertura y monto de la prestación. Ambos son indicadores del alcance demográfico y de la intensidad de dicha cobertura.

Comencemos por la cobertura. La tabla siguiente muestra que, entre 2023 y 2024, se registró una caída significativa en la cantidad de titulares en la mayoría de los programas: un 45 % en PROGRESAR (847 mil titulares menos); un 32 % en Volver al Trabajo con respecto al Potenciar (479 mil titulares menos); un 12 % en la PUAM (36 mil titulares menos); un 7 % en la Pensión Madres de 7 o más hijos/as (20 mil titulares menos); y un 3 % en la AUH (81 mil titulares menos). La tendencia inversa fue la de la Prestación Alimentar, que aumentó su cobertura un 10 % (233 mil titulares más). En cada programa la evolución respondió a distintos factores que más adelante desarrollamos.

---

nuevo funcionamiento, sin que todavía se materialice. Previamente, en enero de 2025, la ANDIS había publicado la Resolución 187/2025, que buscaba ajustar el criterio de otorgamiento de las pensiones por invalidez laboral. Sin embargo, la norma debió ser modificada por el fuerte rechazo social que generó la terminología psiquiátrica utilizada. Esta orientación retrógrada se vinculó con el pasaje de la ANDIS al Ministerio de Salud.

**Tabla 1. Cobertura de los principales programas asistenciales. Titulares por prestación para 2024 y diferencial con 2023**

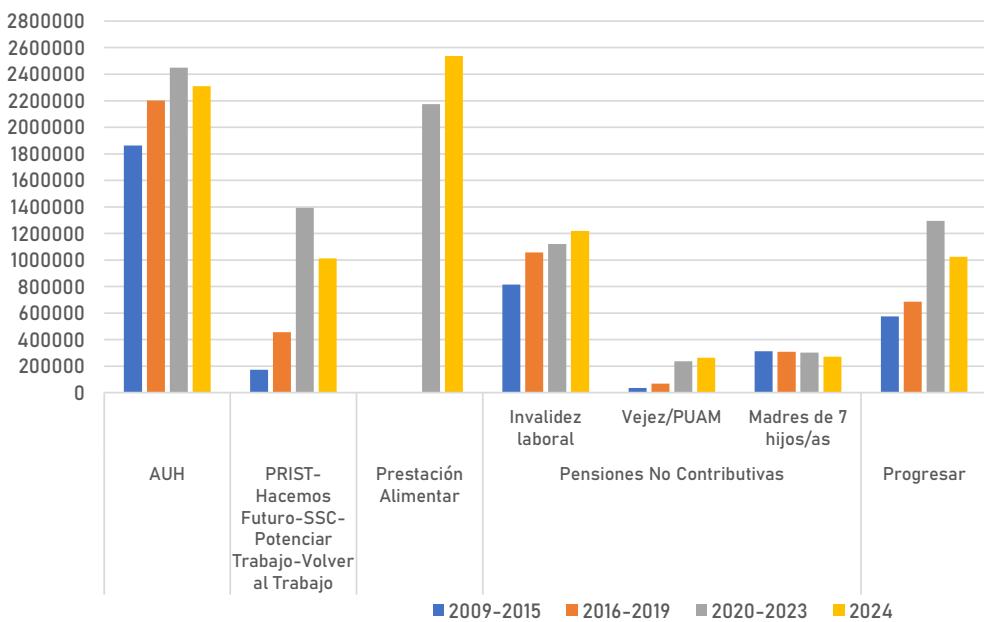
AÑO	AUH	POTENCIAR TRABAJO -VOLVER AL TRABAJO	PRESTACIÓN ALIMENTAR	PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS			PROGRESAR
				INVALIDEZ LABORAL	PUAM	MADRES DE 7 HIJOS/AS	
2024	2308856	1012356	2537215	1217940	263849	270547	1023242
2023 -2024	-81347	-479822	233707	1725	-36922	-20079	-847734
2023 -2024	- 3%	-32%	10%	0,1%	-12%	-7%	-45%

Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de la ANSES, Consejo Nacional de Políticas Sociales, informe de Jefatura de Gabinete al Senado nro. 141 y MCH.

Pasemos ahora al mediano plazo. El gráfico siguiente muestra que la AUH en 2024 alcanzó un total de 2,3 millones de titulares, 140 mil titulares menos que el promedio del período 2020-2023, pero por encima de los dos períodos previos. En cualquier caso, no se trata de un descenso significativo (apenas un 5,7 %), y posiblemente se deba a una oscilación de corto plazo, característica del programa, vinculada a suspensiones o cambios en la condición laboral de quienes son titulares. En tanto, la cobertura de la Prestación Alimentar en 2024 creció respecto al período anterior. Incorporó 363 mil titulares, un 17 % más, explicado principalmente por el cambio normativo que expandió el radio de cobertura a adolescentes de hasta 17 años. La cobertura de las Pensiones No Contributivas presentó una evolución mixta respecto del período anterior: sumó 96 mil pensiones por invalidez laboral (9 % más), 27 mil PUAM (12 % más) y cayó en 30 mil pensiones de madres de 7 o más hijos/as (10 % menos). El Volver al Trabajo cayó en 381 mil titulares respecto del período anterior, un descenso del 27 %. Parte de esta caída se explica por la transferencia de titulares del Potenciar al Programa de Acompañamiento Social, que en septiembre de 2024 contaba con 244,6 mil titulares. Por ello, más que de una caída abrupta y neta en la cobertura, se trató de una recomposición derivada de su escisión en dos programas. Por último, el PROGRESAR en 2024 redujo su cobertura en comparación con el promedio del período 2020-2023: cayó un 21 %, en línea con la caída del 45 % interanual 2023-2024. Se trata de la principal caída de cobertura en los programas, posiblemente asociada a la elevación de la exigencia de rendimiento académico para el ingreso y la permanencia en la prestación.

En términos de tendencia, la cobertura de prácticamente la totalidad de los programas, más allá de las oscilaciones al alza o a la baja respecto del período inmediatamente anterior, se ubicó por encima de los niveles registrados en los períodos 2009-2015 y 2016-2019.

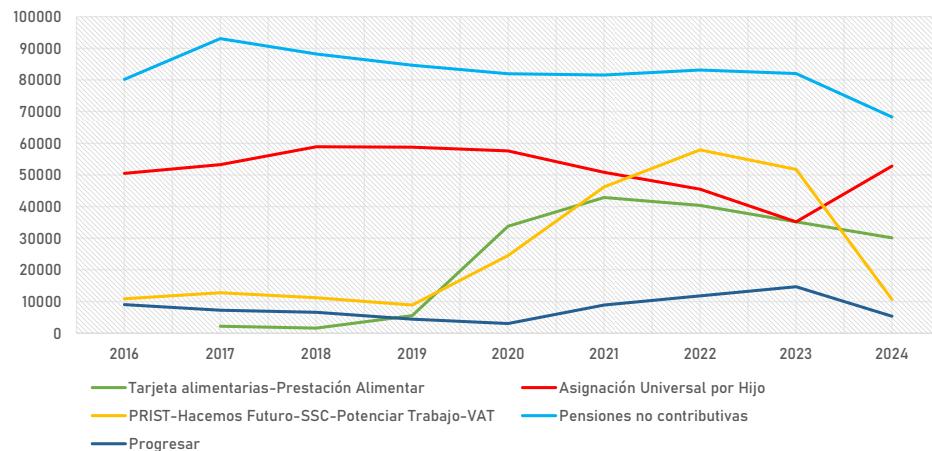
**Gráfico 1. Cobertura de los principales instrumentos asistenciales.**  
**Cantidad de titulares por programa para el período 2009-2024**



Fuente: elaboración propia a partir de fuentes de la ANSES, Consejo Nacional de Políticas Sociales, informe de Jefatura de Gabinete al Senado nro. 141 y MCH. Los datos de los períodos 2009-2015, 2016-2019, 2020-2023, corresponden a un promedio entre las coberturas anuales de cada programa.

Ahora observemos las cosas desde el punto de vista del gasto. El próximo gráfico muestra que, en 2024, la AUH fue el único programa cuyo gasto real no cayó; por el contrario, aumentó un 50 %. En el resto de los programas la tendencia fue a la baja: la Prestación Alimentar cayó un 14 %, las Pensiones No Contributivas un 16,7 % y el ex Potenciar Trabajo (hoy Volver al Trabajo) un 79 %. Si se observa en una perspectiva de corto plazo, 2024 no abrió la tendencia a la caída en el gasto de los programas, sino que la profundizó. En 2023 también se había registrado una caída en todos los programas: un 23 % en la AUH, un 13 % en la Prestación Alimentar, un 1,4 % en las Pensiones No Contributivas y un 11 % en el Potenciar Trabajo. Desde una perspectiva de mediano plazo, se observa que, en 2024, la AUH recuperó su peso material de 2020; el Volver al Trabajo volvió a niveles similares a los programas con lógica laboral de 2019 (Hacemos Futuro y Salario Social Complementario); las Pensiones No Contributivas perdieron peso con respecto al 2017 (27 % por debajo de ese año); la Prestación Alimentar volvió a un valor similar al 2020, cuando fue lanzada durante la primera etapa del gobierno del Frente de Todos; y el PROGRESAR perdió el peso que había adquirido desde 2021.

**Gráfico 2. Evolución del gasto real en los principales programas asistenciales para el período 2016-2024. En millones de pesos constantes. Base 2016=100**



Fuente: elaboración propia. Los datos de gasto nominal fueron tomados del portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>, y fueron deflactados con el IPC-General provisto por el INDEC.

Aquella evolución arrojó un cambio de los pesos relativos de cada uno de los programas en la política asistencial. Como se observa en la tabla siguiente, el cambio más importante fue el rebalanceo entre el programa con lógica laboral y la AUH: el Potenciar Trabajo había representado el 20% del gasto durante el período 2020-2023, mientras que su sucesor, el Volver al Trabajo, pasó a representar el 6% de ese gasto; en tanto que la AUH, que había representado el 21% del gasto en el mismo período, aumentó su participación al 32% en 2024. Mientras tanto, el resto de los programas mantuvo, en términos generales, su posición: las Pensiones No Contributivas continuaron representando el gasto más importante –habían representado el 37% del gasto en el período 2020-2023 y representaron el 41% en 2024–; la Prestación Alimentar pasó del 17% al 18%; y el PROGRESAR descendió del 4% al 3% en 2024.

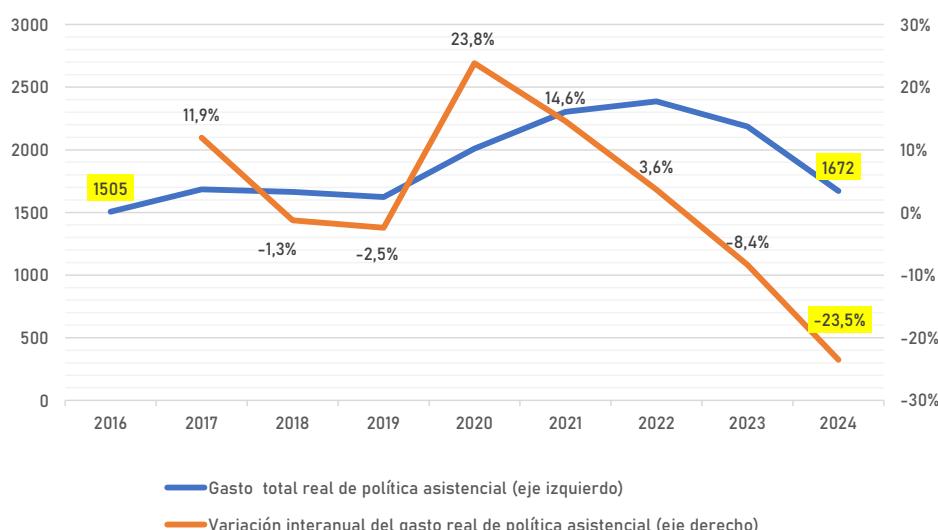
**Tabla 2. Gasto en los principales programas asistenciales en millones de pesos nominales. Período 2020-2024**

PROGRAMA	2020	2021	2022	2023	2024	PROGRAMA/ TOTAL 2020 -2023	PROGRAMA/ TOTAL 2024
Prestación Alimentar	111754	210143	341355	693965	1901572	17%	18%
Asignación Universal por Hijo	190385	249087	384650	694180	3334993	21%	32%
Potenciar Trabajo -Volver al Trabajo	81171	226557	489795	1021601	674168	20%	6%
Pensiones no contributivas	270879	400024	703251	1619309	4314500	37%	41%
PROGRESAR	9969	43559	99403	289532	339051	4%	3%
Total	664158	1129371	2018455	4318587	10564283	100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre datos provistos por el portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>. Las pensiones no contributivas corresponden a la suma de sus tres componentes (invalididad laboral, PUAM y madre de 7 o más hijos/as). Los valores correspondientes a la columna de programa sobre el total del período 2020-2023 corresponden a un promedio de los años del período.

En el gráfico siguiente se presenta el gasto total de la política asistencial, es decir, la suma del gasto de cada uno de los programas. Se observa que el ajuste en 2024 fue del 23,5% (eje derecho del gráfico). Es decir, que el incremento del gasto en la AUH no compensó la caída en los demás programas. A nivel agregado, se advierte que 2024 más que abrir la tendencia al ajuste, profundizó la ya iniciada en 2023, cuando el ajuste fue del 8,4%. En el mediano plazo, la evolución fue la siguiente: aumento del 12% en 2017 respecto de 2016, caída del 1,3% en 2018 y del 2,5% en 2019; incremento del 23,8% en 2020, del 14,6% en 2021 y del 3,6% en 2022. Mientras que las caídas estuvieron asociadas a los saltos devaluatorios, el crecimiento de 2020 se vinculó con la pandemia y con la creación de la Prestación Alimentar y del Potenciar Trabajo. Con todo, el gasto en 2024 se ubicó un 11,1 % por encima del nivel registrado en 2016 (eje izquierdo del gráfico).

**Gráfico 3. Gasto total real en la política asistencial en millones de pesos constantes con base 2016=100 (eje izquierdo) y variación interanual del gasto real en porcentaje (eje derecho). Período 2016 -2024**



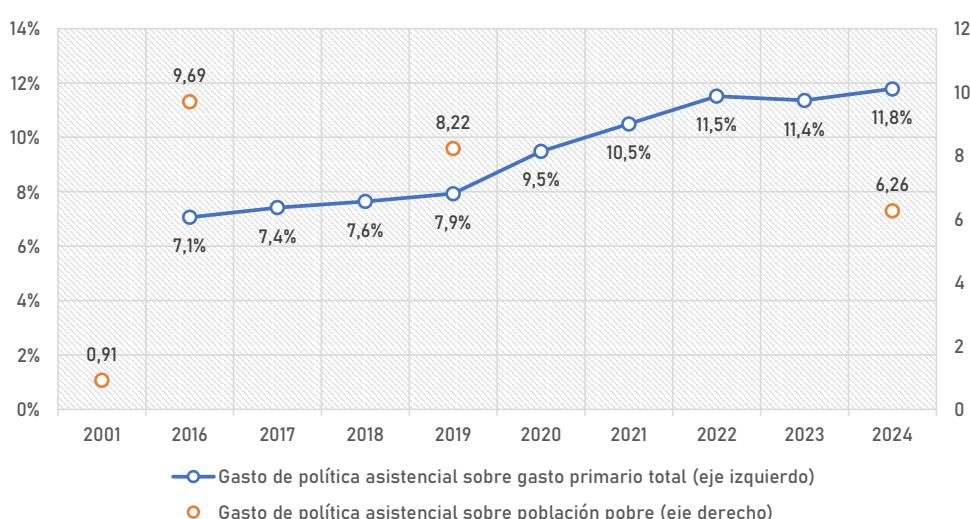
Fuente: elaboración propia. Los datos de gasto nominal fueron tomados del portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>, y fueron deflactados con el IPC-General provisto por el INDEC. El gasto total de la política asistencial corresponde a la suma de: PROGRESAR, AUH, Pensiones No Contributivas, Prestación Alimentar (y antes de 2020 al ítem tarjetas alimentarias) y programas con lógica laboral (Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Hacemos Futuro, Salario Social Complementario, Potenciar Trabajo y Volver al Trabajo).

Para medir la importancia de la política asistencial dentro de la política económica –más específicamente, en relación con la política fiscal– la vinculamos con el gasto primario en el gráfico siguiente (eje izquierdo). El peso de la política asistencial sobre el gasto primario aumentó al 11,8% en 2024, continuando una tendencia gradual de aumento a lo largo de la serie. Este mayor peso no se explica por el aumento absoluto del gasto asistencial respecto al 2023, que como vimos cayó, sino por la contracción del gasto primario, que se redujo un 26% en 2024. En la misma línea, en 2023 el mayor peso relativo tampoco se debió al aumento absoluto del gasto en

política asistencial, que cayó, sino al ajuste del 7 % del gasto primario. Lo mismo sucedió en 2018, 2019 y 2022, cuando el gasto primario se contrajo interanualmente en 4%, 6% y 6%, respectivamente.<sup>12</sup> Más allá de esto, el punto a destacar es el peso creciente del gasto asistencial en la política económica, sea esta más contractiva o más expansiva.

Cuando cruzamos el gasto con una variable demográfica, especialmente con la cantidad de población debajo de la línea de pobreza, observamos una caída de su valor relativo (eje derecho del gráfico). El índice se ubicó en 6,2 puntos en 2024, lo que implica una reducción del 23,8 % respecto a los 8,2 puntos correspondientes a 2019 y del 35,4% respecto a los 9,7 puntos del 2016. No obstante, aquel 6,2 de 2024 se ubicó muy por encima (587,9%) del índice correspondiente a 2001, que fue de 0,9 puntos.

**Gráfico 4. Gasto en la política asistencial sobre el gasto primario en porcentaje (eje izquierdo) y gasto en la política asistencial sobre la población pobre en número índice (eje derecho)**



Fuente: elaboración propia. Los datos de gasto nominal fueron tomados del portal <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>, y los datos de pobreza de la EPH -INDEC.<sup>13</sup>

12 Cálculos propios a partir de los datos del portal: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/>.

13 Nota metodológica: los valores correspondientes al eje derecho son resultado de la razón entre el gasto real de la política asistencial y la población pobre urbana. Para calcular el gasto real se deflactó con un empalme de series con base enero 2000=100 a partir del IPC INDEC histórico en Gran Buenos Aires para el período 2000-2007, IPC provincias CIFRA para el período 2007-2016 e IPC Nacional INDEC para el período 2016-2024. Coeficiente de empalme enero 2007=8,5 y enero de 2017=19,7. La población urbana para los años 2016, 2019 y 2024 corresponde a la cantidad de personas debajo de la línea de pobreza en los 31 aglomerados urbanos relevados por la EPH-INDEC para cada año (un promedio de los semestres) y para el año 2001 corresponde al total del aglomerado urbano de octubre. Entre 2016 y 2024 el gasto refiere a la suma de los programas que hemos indicado, y para el 2001 se tomaron los programas más relevantes: PNC y el Programa Solidaridad que juntos representaron el 83 % del MDS, y el Plan Trabajar III del MTESS. Para facilitar la lectura presentamos el resultado en número índice.

## **El modo de gestión de la política asistencial mileísta: apuntes generales**

### ***La dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileista: entre el ajuste, el disciplinamiento político y la búsqueda de legitimación***

El gobierno de Milei encaró la tarea del ajuste y la reestructuración buscando reestablecer un mecanismo de dominación basado en la extensión e intensificación de la competencia (Piva, 2024). La restricción monetaria a través del ajuste fiscal, la progresiva apertura comercial y cambiaria, y la política de flexibilización laboral orientada a la reducción del costo de la fuerza de trabajo, fueron las principales medidas destinadas a articular aquel mecanismo de disciplinamiento dinerario, característico del neoliberalismo como modo de dominación. El disciplinamiento dinerario, propio del mercado, articulado como mecanismo político de subordinación, a la vez que buscó generar condiciones para la reestructuración productiva, fue fuente de consenso social por conducir a una mayor estabilidad monetaria. Pero no fue suficiente por sí solo. El orden monetario debió respaldarse con orden político. Y este último se levantó sobre la base de una política abierta de disciplinamiento político y una mucho menos abierta política de mitigación de daños. Para el gobierno esto se presentó como el simple cumplimiento de un mandato político-electoral que yuxtapuso orden monetario y orden político.

El disciplinamiento político se desplegó en la escalada represiva sobre la protesta social (con el “protocolo antipiquete” como símbolo más importante), en la política de debilitamiento de la organización de base de la clase trabajadora sindicalmente organizada y en el ataque a las organizaciones sociales. Por un lado, el debilitamiento de la organización en los lugares de trabajo se buscó tempranamente con el capítulo laboral del Decreto 70 de diciembre de 2023. La reforma laboral que contenía ese decreto fue suspendida en enero por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo mediante una medida cautelar. Pero el gobierno logró avanzar en las mismas disposiciones que sancionaba el decreto en la Ley de Bases aprobada a finales de junio.<sup>14</sup> Por otro lado, estuvo el ataque a las organizaciones sociales, que organizan con matriz territorial y sindical una masa trabajadora pobre muy heterogénea. Esta fracción del trabajo contaba con al menos una década y media de recomposición política. Ello se había expresado tanto en su proceso de unidad e institucionalización (CTEP en 2011 y UTEP en 2019), como en su creciente articulación con la clase obrera organizada en los sindicatos tradicionales (Iñigo Carrera, Cotarelo y Fernández, 2021; Franco y Serra, 2023). Había sido el sujeto protagonista del combate callejero contra la reforma previsional de Macri en diciembre 2017, que hirió de muerte su gobierno (Ghigliani, 2020; Piva, 2019). Y desatada la crisis en 2018, tras la corrida cambiaria de abril, hasta los primeros dos años del Frente de Todos, su acción contenciosa creció más que la de la fracción organizada sindicalmente.<sup>15</sup> Así, en los años previos a Milei fue protagonista

14 Para un análisis en profundidad de la reforma laboral, véase Campos, Campos y Frenkel (2024).

15 Las acciones convocadas por sindicatos siempre siguieron siendo más en términos absolutos, naturalmente. Pero mientras que las acciones convocadas por sindicatos crecieron solo un 5% en 2018 con respecto a 2017, las de las capas pobres crecieron un 18%; mientras que las sindicales

por partida doble: desde el estado, con las organizaciones ordenadas en el peronismo integradas al gobierno del Frente de Todos (el conglomerado de la UTEP con distintos espacios y roles según la organización), y desde la calle, con las organizaciones opositoras (Unidad Piquetera con el Polo Obrero a la cabeza) reclamando contra el ajuste peronista.

El disciplinamiento político se dirigió entonces hacia el conjunto de la clase trabajadora. La política de refuerzo del comando del capital en los lugares de trabajo –en el ámbito privado de la empresa– se articuló con la política de restauración del comando del estado sobre el orden público mediante el control callejero. En esta última tarea doblegar a las organizaciones sociales era prioritario. Allí se jugaba la capacidad del gobierno para imponer orden; era, por tanto, uno de los indicadores políticos decisivos de su capacidad de control.

La dinámica del modo de gestión de la política asistencial se recortó sobre el fondo de este cuadro político. Este proyectó sobre aquella sus rasgos fundamentales. El modo de gestión de la política asistencial siguió una dinámica *de ajuste, disciplinamiento y búsqueda de legitimación*. Revisemos cada uno de estos aspectos.

En primer término, la política general de ajuste fiscal draconiano del gobierno se expresó en el 23,5% de ajuste sobre el gasto en política asistencial, que escaló el ajuste massista. La forma que cobró este ajuste fue la licuación de los montos de las prestaciones. No se recortó nominalmente los montos, ni tampoco se recortó de forma decisiva la cobertura. Se dejó actuar, sin grandes contrapesos, a la inflación espiralizada luego de la devaluación cambiaria de diciembre. La nota más distintiva del ajuste fue la virtual desaparición de un programa con lógica laboral relevante, con el que la política asistencial había contado hasta entonces, bajo distintos formatos. El congelamiento del monto de la prestación del Volver al Trabajo y la consecuente licuación de su valor real fue lo central que explicó su caída con respecto al Potenciar Trabajo. Mientras que este último programa había representado en promedio el 20% del gasto en el período peronista previo, incluso en 2022 y 2023 superó una devaluada AUH, su sucedáneo solo representó el 6 % de ese gasto en 2024.

En segundo término, el disciplinamiento político en la política asistencial se expresó centralmente en dos medidas de abierto ataque a las organizaciones.<sup>16</sup> La primera fue la propia transformación del Potenciar en Volver al Trabajo, que las desplazó de la gestión de la política asistencial con lógica laboral, junto con la licuación del monto de la prestación, que la volvió irrelevante. Esta medida apuntó, y en gran medida logró, romper la base organizativa y de movilización de las organizaciones sociales articulada

---

cayeron un 35%, 31% y 38% en 2019, 2020 y 2021, respectivamente, las de las capas pobres cayeron mucho menos: 19%, 17% en 2019 y 2020, respectivamente, y crecieron 18% en 2021. Además, la relación entre la cantidad absoluta de acciones convocadas se redujo considerablemente: en 2016 las organizaciones sindicales habían convocado a 749 acciones y las organizaciones de pobres a 209; mientras que en 2022 las primeras convocaron a 340 y las segundas a 227. Cálculos propios sobre la base de datos *Hechos de Rebelión 2015-2023* del PIMSA.

<sup>16</sup> Aunque escapa a nuestro análisis, es preciso señalar que el ataque a las organizaciones también se canalizó por otros medios. La represión abierta (el protocolo contra las marchas, que no fue tan efectivo para las marchas masivas, pero si para las protestas más sectoriales) y la persecución política como judicial.

alrededor de la gestión de esos recursos. Las organizaciones no desaparecieron, sino que se replegaron, con menor capacidad para sostener el despliegue territorial y la movilización. La segunda política fue la suspensión de la distribución de alimentos para comedores y merenderos gestionados por esas organizaciones. Aquí también el objetivo fue erosionar sus bases organizativas, articuladas en gran medida sobre la provisión de alimentos. Como señalamos, la política de asistencia a comedores y merenderos tenía escasa incidencia en términos del gasto: en 2023 representaba el 4,7% de la Prestación Alimentar y en 2024, lógicamente, pasó a representar menos, el 2,5%. Pero precisamente esa escasa incidencia evidenció el carácter eminentemente político de su suspensión: ser expresión de la confrontación político-ideológica del gobierno con las organizaciones. La suspensión de la entrega de alimentos abrió el conflicto en enero, cuando las organizaciones denunciaron que no recibían alimentos desde noviembre y que había comida almacenada en depósitos del ex Ministerio de Desarrollo Social que no se entregaba, y se mantuvo a lo largo del año (*La Nación*, 21/1/2024). Durante ese tiempo el MCH ensayó distintas políticas –desde el diagnóstico y auditoría de comedores, la tarjetización de los recursos, la distribución mediante organizaciones afines, hasta licitaciones de alimentos gestionadas por organismos internacionales– en un marco signado por acciones de protesta conjuntas de la UTEP y la Unidad Piquetera, y sucesivos fallos judiciales adversos que le ordenaban distribuir los alimentos almacenados (*La Nación*, 31/1/2024; 4/6/2024). Desde el comienzo el conflicto generó crisis en el MCH, expresada en sucesivas renuncias de funcionarios de primera y segunda línea. Pero fue mayo el momento más álgido de esa crisis, cuando luego de la acumulación de fallos judiciales adversos, renunció el secretario de Niñez, Adolescencia y Familia, Pablo de la Torre, e incluso se puso en duda la continuidad de la ministra (*La Nación*, 26/5/2024).

En tercer término, la búsqueda por sostener la legitimidad se expresó en la política asistencial principalmente a través de dos medidas. La primera fue el aumento extraordinario –es decir, por fuera del mecanismo legal de movilidad– del 100 % de la AUH en diciembre de 2023. La AUH había perdido poder adquisitivo, como todas las demás prestaciones regidas por la ley de movilidad de 2020, durante el período anterior. Esa actualización extraordinaria y, en mucho menor medida, el cambio de la fórmula de movilidad –el pasaje de una trimestral a una mensual, basada únicamente en la inflación– explican que fue el único programa asistencial (y la única política en general) que superó con creces la inflación.<sup>17</sup> La segunda fue la ampliación de la cobertura de la Prestación Alimentar, junto con los sucesivos aumentos de su valor. Un primer aumento del 100% del monto de la prestación en diciembre de 2023 (Resol. 3). Y luego sucesivos aumentos

<sup>17</sup> En marzo de 2024, mediante el Decreto 274, se modificó el cálculo de movilidad jubilatoria, modificando el art. 32 de la ley 24241. Se estableció que los haberes se actualizarían mensualmente de acuerdo con la variación del Nivel General del IPC publicado por el INDEC. La movilidad comenzaría a aplicarse desde julio de 2024. Para la transición, entre fórmula y fórmula, se estableció un conjunto de aumentos para los meses siguientes antes de julio, a cuenta del cálculo de movilidad anterior (Art. 5). El nuevo cálculo de movilidad comenzaría también a regir los límites, rangos y montos de las asignaciones familiares, incluida la AUH. Las asignaciones para formales perdieron al final del camino en 2024, por lo que el diferencial con respecto a la AUH se explica centralmente por el aumento extraordinario aplicado sobre esta última.

de menor cuantía en enero (33%), mayo (9,4%) y junio (8,6%) al calor del conflicto por la distribución de alimentos.

Es decir que el ajuste debió combinarse con medidas que amortiguaran socialmente su impacto. A ello debemos añadir otro elemento: el diferencial respecto del ajuste fiscal total y del aplicado a otros componentes del gasto. El ajuste sobre la política asistencial, del 23,5%, estuvo levemente debajo del ajuste general del gasto primario del 26%. Más importante aún, fue considerablemente inferior al ajuste en otros componentes del gasto: un 96 % en las transferencias de capital a provincias, 70% en la inversión real directa, 68% en las transferencias corrientes a provincias, 31% en subsidios a la energía, 28% en las transferencias a las universidades y 76% en inversión de infraestructura.<sup>18</sup>

De conjunto, las medidas que amortiguaron la licuación del gasto asistencial y el diferencial del ajuste respecto a otros componentes del gasto, sumado al hecho de que, precisamente por esa diferencia, el peso de la política asistencial en el gasto primario aumentó, dan cuenta de la existencia de un límite político al ajuste en esta política. De la necesidad del gobierno de sostener mecanismos de integración política de masas, como la política asistencial, en tanto condición de posibilidad para el ajuste. En definitiva, de la exigencia de legitimación política de ese ajuste a partir de la compensación material.

Por lo tanto, la dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileísta se movió al compás del *ajuste y el disciplinamiento* impuestos por un proceso de acumulación de capital fuertemente deteriorado, y de la *búsqueda de legitimación material* impuesta por un proceso de dominación compelido a articular los intereses más inmediatos –de supervivencia– del trabajo.

Por supuesto, nada de esto significa que aquella dinámica del modo de gestión de la política asistencial fuese guiada por un cálculo estratégico que equilibraba entre las necesidades de ajuste y las necesidades de contención social. No se trató de un gobierno omnisciente, que sabía con exactitud la fórmula de las medidas de ajuste necesarias para el relanzamiento de la inversión productiva y las medidas igualmente exactas de la estabilidad política. Ni este gobierno, ni ningún otro, opera con semejante racionalidad exhaustiva (Álvarez Huwiler y Bonnet, 2022; Lindblom, 1958). Más bien, aquella dinámica fue el *resultado* de un proceso complejo, que combinó el imperativo de ajuste que presionaba al personal político; el mandato y la decisión de ajustar y disciplinar; la existencia de una trayectoria institucional determinada; y los escollos políticos con los que fue tropezando y a los que fue respondiendo.

### ***La dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileísta: entre lo nacional y lo global***

La dinámica del modo de gestión de la política asistencial mileísta se enmarcó en un proceso de internacionalización previo, al mismo tiempo que lo profundizó. La internacionalización es un proceso de conexión horizontal entre estados, y vertical, entre estados e instituciones internacionales, media-

18 Cálculos propios a partir de los datos provistos el portal <https://www.presupuestoaabierto.gob.ar/>, cotejados con el Informe del IARAF (2025).

do por la competencia y la cooperación económica y geopolítica-territorial entre esos estados (Fernández, 2024).<sup>19</sup> Se trata de un proceso inherentemente interescalares, que articula a la política pública entre la escala global, nacional y local (Brenner, 2001; Jessop, 2016).

Este proceso, que es bien complejo y conduce a prestar atención al conjunto de la conexión del estado con otros estados e instituciones internacionales, tuvo al menos tres hitos importantes en el período que estamos estudiando. Todos ellos ligados a la relación con organismos internacionales de crédito.

En primer lugar, el crédito de 400 millones de dólares que otorgó en abril el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) para financiar la Prestación Alimentar (*La Nación*, 26/4/24). También a trasluz del conflicto por la distribución de alimentos, en febrero el MCH había acordado con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para que sean estas organizaciones las que comprasen los alimentos (*La Nación*, 12/6/2024).<sup>20</sup>

En segundo lugar, y lo más destacado en todo el período, fue el apoyo articulado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial (BM) a la AUH –a la prestación de este programa que se dirige específicamente a niños y niñas de hasta 4 años de edad–, la Asignación Universal por Embarazo (AUE), la Asignación de Complemento Nutricional (ACN) y la Asignación por Cuidado de Salud Integral (ACSI). El apoyo del BID, en vigencia desde noviembre de 2024, se basó en un préstamo de 700 millones de dólares, mientras el apoyo del BM, en vigencia desde diciembre, en un préstamo de 500 millones de dólares. Además de financiar las prestaciones en efectivo, el proyecto del BID se destinó al financiamiento de servicios de consultoría para un estudio cualitativo sobre las condicionalidades de las asignaciones y las dificultades para su cumplimiento, y de un plan estratégico para fomentar su cumplimiento mediante mensajes institucionales de la ANSES. También involucró el apoyo al relanzamiento del Programa Nacional de Primera Infancia (PNPI), el fortalecimiento técnico de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, y el mejoramiento del monitoreo de los programas de primera infancia (BID, 2024). El proyecto del BM también se orientó a mejorar aspectos de la gestión de la AUH (WB, 2024). A nivel interno, el MCH enmarcó el apoyo del BID y el BM en la promoción de un Plan de Desarrollo de la Primera Infancia.

En tercer lugar, durante el año se aprobaron tres proyectos del BID, de mucho menor cuantía que los anteriores por tratarse de cooperación técnica, para la evaluación de la política asistencial con lógica laboral.<sup>21</sup> También se

19 Aquella conexión horizontal o vertical es un primer grado de internacionalización, que puede derivar en grados más profundos, que conducen a un proceso de internalización y externalización de lineamientos políticos (Fernández, 2020; 2021).

20 El problema de la licitación para la compra de alimentos ya había estado presente en la anterior gestión y volvió al tapete en el marco del conflicto. Para junio de 2024 ambos organismos aguardaban directivas del MCH para continuar la compra de la mercadería (*La Nación*, 12/6/2024).

21 El primero, aprobado en junio por un monto de USD 250 millones de dólares, orientado a la política laboral, para el análisis y estudios para el mejoramiento del mercado laboral. El segundo, aprobado en septiembre por un monto de USD 250 millones, también orientado a la política laboral, para estudiar la política de capital humano y empleo. Y, el tercero, aprobado en noviembre por USD 168 millones orientado a la política de infancia, para mejorar los programas destinados a la infancia.

reconvirtió el proyecto del Banco Mundial que anteriormente apoyaba al Potenciar Trabajo, para pasar a apoyar al Volver al Trabajo.

Como se ha observado en otros proyectos de asistencia financiera internacional a la política asistencial, los ahora aprobados también se orientaron a reforzarla (Ciolli, 2019; Fernández, 2021). Como es usual, no se dirigieron a los instrumentos marginales de esa política, sino a los estratégicos. La prioridad asignada a las prestaciones que operan sobre el segmento de la primera infancia y la maternidad –i.e., el énfasis en la esfera materno-infantil– expresó el principio de selectividad estratégica que los suele guiar: la subsistencia (alimentación), calificación (educación) y preservación (salud) del segmento poblacional cuya fuerza de trabajo está en formación. Esto se conecta, además, con la preocupación global por la creciente descalificación laboral de la clase trabajadora pobre (BM, 2019).

Los proyectos de los organismos no solo respaldaron económicamente las prestaciones monetarias de los programas, sino que también se orientaron a apoyarlos técnicamente, al tiempo que les brindaron un marco de legitimidad internacional. Así, se acoplaron y, con ello, reforzaron la dinámica política del modo de gestión asistencial de la etapa. Al mismo tiempo, expresaron la continuidad de un modo de gestión internacionalizado de la política asistencial, iniciado en la última década del siglo anterior y consolidado en las dos primeras del actual (Ciolli, 2019; Fernández, 2022).

### ***La forma del modo de gestión de la política asistencial mileísta: reorganización, refuncionalización, reducción del peso material y refuerzo del patrón subalternizador***

La forma político-institucional que adoptó el modo de gestión de la política asistencial mileísta fue resultado de aquella dinámica política. Como ya señalamos, ordenamos el análisis de esa forma sobre la base de tres dimensiones: estructura y funcionamiento; peso específico material; y lógica de vinculación con el sujeto. Como también ya planteamos, el peso específico material, tras el ajuste, conservó lo esencial de su capacidad de cobertura, aunque se deterioró el valor de buena parte de sus prestaciones. En términos generales, su capacidad material de respuesta se vio reducida con respecto a la trayectoria anterior. Esta reducción es todavía más acentuada si en vez de medirla contra su propia trayectoria, la medimos contra el fenómeno en el que se sumerge: la pobreza. La respuesta asistencial en relación con la cantidad absoluta de pobres se redujo considerablemente, como observamos más arriba. Detengámonos ahora en las otras dos dimensiones.

En cuanto a la organización del modo de gestión, se observa una *reorganización*. Esta se basó en la centralización del comando político de la política asistencial en el MCH, que unificó en un solo área los principales instrumentos asistenciales: a través de la Secretaría de Trabajo (y, sobre todo, de la ANSES) la AUH, el Volver al Trabajo, la Prestación Alimentar y las Pensiones No Contributivas (madre de 7 o más hijos y PUAM); a través de la Secretaría de Educación el PROGRESAR y los Comedores Escolares; y a través de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia el PAS.<sup>22</sup> Esto se combinó con una pérdida relativa de la expansión territorial y de la capa-

22 Fuera de esa centralización solo quedaron las pensiones por invalidez laboral.

cidada operativa de una sección del aparato asistencial, debido a los cierres de los CDR y el despido de personal.

En términos del funcionamiento del modo de gestión, se identifica una *refuncionalización parcial*, basada en tres procesos centrales. El primero, y más importante, es la tendencia a la desintermediación iniciada tras la desarticulación del Potenciar Trabajo. La tendencia a la intermediación de las organizaciones sociales tenía historia. Fue entre mediados de los años noventa y principios del dos mil cuando surgió y se consolidó la relación entre política asistencial y organizaciones sociales —los planes como prenda de negociación en el conflicto social— (Merklen, 2005). Pero el antecedente más inmediato abreva en el año 2009, cuando las organizaciones se abrieron espacio en el programa Argentina Trabaja, originalmente diseñado para ser gestionado por el aparato político peronista del conurbano (Kasprian, 2017; Maneiro, 2018; Natalucci, 2012). Desde entonces, las organizaciones habían ido ganado cada vez más terreno en la gestión de ese tipo de programas. Incluso lo hicieron durante el macrismo, cuando a pesar de los lineamientos tendientes a la “descolectivización” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018) en el diseño del Argentina Trabaja primero y en el Hacemos Futuro después, lograron la sanción del Salario Social Complementario (SSC), consiguieron más cantidad de prestaciones y su despliegue territorial no se desarticularon (Ferrari Mango, 2021; Pacífico, 2020). También en la misma ley de Emergencia Social, que sancionó el SSC a fines de diciembre de 2016, habían logrado la sanción del Consejo de la Economía Popular y el Registro Nacional de la Economía Popular.<sup>23</sup> Visto en perspectiva de mediano plazo, entonces, esta tendencia a la desintermediación significa una ruptura importante en la trayectoria de la política asistencial.<sup>24</sup> Vinculada en parte a esta tendencia, la desactivación del Potenciar Trabajo también acarreó la ruptura con la lógica asociativa que este programa planteaba. Con independencia de los múltiples significados que esa lógica asumía en la implementación, se trató de un cambio también decisivo.

El segundo es la tendencia al incremento de la preponderancia del aparato administrativo de la asistencia, como correlato de la eliminación del Potenciar y de la concomitante revalorización de la AUH y la Prestación Alimentar. Tanto la AUH, como la Prestación Alimentar, son programas con un alto componente de su funcionamiento canalizado a través del aparato administrativo. Esto quiere decir un funcionamiento articulado sobre la lógica impersonal, objetiva y rutinizada de la burocracia estatal (Weber, 2002). La política no desaparece de los mostradores ni de la “burocracia de la calle” (Lipsky, 1999; Perelmutter, 2016; Ambort y Straschnoy, 2018), pero es mucho

23 Por fuera de la política que estamos analizando, pero también dentro de las concesiones que lograron las organizaciones sociales (las que hemos mencionado, pero también otras como TECHO) en el período macrista, y que las tuvo como partícipes, se encontraron la sanción del RENABAP (Registro Nacional de Barrios Populares) y el PISU (Programa de Integración Sociourbana). Para un análisis en profundidad del tema véase Miranda Gassull (2022) y Elorza, Rodríguez y Monayar (2019).

24 Además, aquella tendencia a la desintermediación también se manifestó en la política hacia los comedores y merenderos de las organizaciones sociales. Aunque en este punto habría que sopesar el lugar que continuaron teniendo o que ganaron otras organizaciones, lo cual es difícil por la falta de información global. Si nos regimos por el dato de la cantidad de organizaciones conveniadas para recibir alimentos, no hubo una modificación considerable (IJG 141). Además, el gobierno le dio más fuerza a la tarjetización (programa Comunidad), lo que no conduce a la desintermediación. Por ello, el asunto requiere de más estudio.

más estrecha que en programas intermediados, sea por organizaciones sociales (y de la sociedad civil en general) o por el aparato clientelar (Vomaro y Combes, 2016). Reconvertido el Potenciar Trabajo, los principales instrumentos de política asistencial quedaron estructurados sobre la base del vínculo directo entre la administración y el sujeto beneficiario. En tanto que la ANSES se revalidó como principal aparato de la política asistencial.

El tercero, de menor relevancia que los anteriores, es la tendencia a un retorno de la lógica residual en el funcionamiento de la política asistencial –programas temporales, con cupo cerrado y sujetos a asignación presupuestaria–, que se expresó en el diseño del Volver al Trabajo y el PAS. Por el escaso peso de estos programas, dicho rasgo no se proyecta sobre la política asistencial en su conjunto, pero sí configura una tendencia, aunque menor, novedosa.

Por último, detengámonos en el análisis de la lógica de vinculación de la política asistencial con el sujeto beneficiario. En este plano, observamos que el modo de gestión mileísta reforzó el patrón históricamente subalterinizador de la política asistencial. En primer lugar, en el caso del programa Volver al Trabajo, la lógica de manipulación comportamental que subyace a la condicionalidad educativa se intensificó con el esquema de clasificación de perfiles laborales. Además, a diferencia de la condicionalidad educativa para niños y adolescentes, esta se vinculó de forma directa –no diferida– con el objetivo de mejorar la inserción en el mercado de trabajo. Por ello, resulta más exigente y dura: carga sobre una ya abrumada espalda individual el peso de enfrentar el derrotero del mercado laboral. En segundo lugar, el plan familiar que prescribe el PAS en su diseño expresó una orientación profundamente familiarizadora y maternalista, que recarga sobre las familias –y, dentro de ellas, sobre las mujeres– la resolución de los problemas sociales. Esto, a su vez, amplía el trabajo reproductivo y acentúa la división sexual del trabajo (Rodríguez Enríquez, 2011; Mallardi, 2016). Además, tanto este plan familiar como la mencionada clasificación de perfiles sociales –base de la división del Potenciar Trabajo en Volver al Trabajo y PAS– expresaron una lógica fuertemente tutelar que recae sobre el sujeto.<sup>25</sup> En tercer lugar, hubo un endurecimiento de la condicionalidad en algunos programas, especialmente en el PROGRESAR, que aumentó las exigencias académicas para permanecer en el programa, como ya había sucedido durante el macrismo (Bailes, 2021). En cuarto lugar, el carácter punitivo también se acentuó –y de forma inédita– con la amenaza de suspensión del Volver al Trabajo en caso de participación en una protesta. Es decir, la prohibición explícita del derecho político de organización y petición. En quinto lugar, si bien invisible en los diseños normativos, debemos considerar una lógica que se profundiza naturalmente en contextos de ajuste: el manejo del tiempo de los pobres mediante la dilatación de la espera en las dependencias públicas

<sup>25</sup> Lo que estamos señalando refiere a la orientación política que emana del propio diseño de los programas. Lejos está de agotar su significado, pues es muy importante indagar qué sucedió con el proceso de implementación en ambos casos. Por un lado, porque la implementación nunca es un sucedáneo natural y lineal del diseño, presupone siempre un proceso de mutua adaptación entre diseño y contexto (Browne y Wildavsky, 1998). Por otro lado, porque tanto el VAT como el PAS presentan pocos indicios de ejecución (por fuera de la transferencia monetaria), y ello no debe leerse como falta de implementación, sino como un tipo de implementación específica, que debe explicarse.

(Auyero, 2013). En sexto lugar, otros instrumentos –como la AUH, la Prestación Alimentar, las Pensiones No Contributivas– continuaron expresando, en términos generales, la misma lógica de vinculación con el sujeto que en el período anterior. Esto vale también para las Pensiones No Contributivas por invalidez laboral, que mantuvieron una lógica difusa, al aglutinar en una misma prestación a personas con invalidez laboral, personas pobres y personas con discapacidad (Mallardi y Fernández, 2022). Sobre esa ambigüedad persistente, el gobierno se montó, en un *revival* del macrismo, para iniciar las auditorías, que suponen la proyección de la sospecha sobre la población beneficiaria y su “merecimiento”.

De conjunto, se trata de una orientación que reforzó el patrón subalternizador del sujeto beneficiario, constitutivo de la política asistencial. Un patrón coactivo, basado en mecanismos planificados y no planificados, que opera un disciplinamiento de baja intensidad, que actúa a nivel molecular, modulando y normativizando comportamientos de la vida cotidiana de la masa trabajadora pobre. Este refuerzo del disciplinamiento a nivel microsocial, que se combinó con el golpe material provocado por la degradación de los montos de las prestaciones, constituyó el correlato del disciplinamiento político abierto. Constituyeron dos aspectos distintos de una misma libertad autoritaria (Brown, 2021).

### ***El modo de gestión de la política asistencial mileísta en perspectiva: el núcleo duro de la dominación política***

La política asistencial mileísta se articuló, como no podía ser de otro modo, sobre la base de la trayectoria previa. Las bases de esa trayectoria se habían formado a comienzos de siglo. La crisis de dominación tras la insurrección popular de finales de 2001 fue, al mismo tiempo, la crisis de la política asistencial, que, con baja capacidad de respuesta material, se reveló impotente frente a la tarea de la contención social. Como parte de un proceso de recomposición del orden político y de la autoridad estatal, basado en la incorporación selectiva y limitada de demandas (Piva, 2015), el modo de gestión de la política asistencial se reestructuró: su estructura y lógica de funcionamiento pasaron de múltiples programas residuales a la unificación en pocos y grandes programas, al tiempo que se amplificó el aparato de administración; en tanto que su peso específico material aumentó exponencialmente a través de la masificación de la cobertura. El nuevo modo de gestión de la política asistencial, masivo y unificado, expresó, así, el nuevo cuadro de relaciones de fuerza a favor del trabajo que emergió de la impugnación popular a la convertibilidad. La crisis del gobierno kirchnerista en 2009, tras su derrota en las elecciones legislativas en el distrito bonaerense, lo condujo a una nueva incorporación de demandas sociales materiales y simbólicas; frutos de ella, fueron la AUH y el programa Argentina Trabaja. Estos nuevos instrumentos significaron cambios en la forma del modo de gestión: modificaciones en su estructura y lógica operativa; aumento de su peso específico material; y consolidación de una lógica de intervención sobre el sujeto. Se trató de cambios hacia el interior de la forma y la dinámica que el modo de gestión venía asumiendo desde la crisis de principios de

siglo, que lo fortalecieron en su masividad e institucionalidad (Fernández y Mallardi, 2022; Gamallo, 2017).

Los cambios en la forma del modo de gestión de la política asistencial —en su estructura y funcionamiento, en su peso específico material y en su vínculo con el sujeto beneficiario— de la etapa macrista no alteraron de manera decisiva la configurada en la etapa kirchnerista (Del Tredici, González y Zarazaga, 2023; Madrid, 2020). La diferencia más importante no residió en la forma del modo de gestión, sino en su dinámica. Mientras que durante la etapa kirchnerista esa forma se articuló como parte de un modo de dominación basado en el arbitraje activo entre clases y fracciones de clase (Bonnet, 2015), durante la etapa macrista se articuló en una política orientada por el ajuste y el disciplinamiento. De una dinámica política que la puso como medio de integración de demandas en un modo de dominación neopopulista, a una que la colocó como condición política de un intento de ajuste y de reestructuración capitalista.

Luego del interregno del Frente de Todos, en el que la dinámica osciló entre el ajuste y la incorporación muy limitada de demandas, el modo de gestión de la política asistencial mileísta revivió la dinámica macrista, pero de forma recargada: se articuló como condición política de un ajuste y un disciplinamiento político recargados. Mientras que el bloqueo popular que enfrentó el macrismo para desplegar el ajuste y la reestructuración explica también la ausencia de transformaciones contundentes en la forma del modo de gestión asistencial durante esa etapa, el debilitamiento de ese bloqueo explica las transformaciones más profundas en la etapa de Milei (Fernández y Mallardi, 2022; Piva, 2024).

El peso específico material de la política asistencial es el principal índice de su capacidad de contención política. Que este peso haya continuado —aunque esmerilado— siendo relevante durante la etapa mileísta confirma al modo de gestión masivo de la política asistencial como *núcleo duro de la dominación política*, no solo por ser una constante del último cuarto de siglo, sino también por serlo siendo la política que interviene de forma más directa y decisiva en la subsistencia de un sujeto protagonista de la lucha de clases.

Aquello no equivale a decir que su éxito está garantizado de antemano. Los motines de hambre y las revueltas, que históricamente expresaron y radicalizaron la insubordinación del trabajo, pueden volver a desbordarla. Es decir, la política responde a un requerimiento de la reproducción capitalista como es la legitimación del estado y del orden político que articula, pero lo hace provisoriamente. No es la resolución definitiva de las contradicciones sobre las que opera, sino la modulación de estas contradicciones mediante su diferimiento temporal.

Por su importancia, entonces, la política asistencial es uno de los factores que debe ingresar en la explicación del cuadro político contemporáneo. La característica distintiva de la etapa abierta desde 2012 es la combinación de crisis económica con estabilidad política. Es decir, que la crisis económica no se articuló con crisis políticas de envergadura, como en 1989 y 2001.<sup>26</sup> Solo se registraron crisis de gobierno pasajeras, la del macrismo luego de la

26 Las tres son crisis de muy distinto signo, por supuesto. No solo por la profundidad de la caída económica, sino por las contradicciones subyacentes. No obstante, se trata de crisis al fin, momentos de condensación de contradicciones sociales.

corrida cambiaria de abril de 2018, y la del peronismo luego de la derrota electoral en las elecciones de medio término de 2021. Señalamos que, en parte, esa peculiaridad se asentó en el peso material de la política asistencial, que, aun ajustado, fue seis veces mayor que en 2001. Es decir, en la política asistencial como un estabilizador político de primer orden.

Por eso mismo, también debe incluirse como factor en la explicación del gobierno de Milei. Coincidimos con Piva (2024) en cuanto a la centralidad de la crisis y el estancamiento como factor explicativo. La crisis y el estancamiento de largo plazo –que recrudecen la competencia individual y la carrera por la supervivencia; esmerilan la organización y la movilización; desagregan comportamientos; y disminuyen las expectativas– generaron tanto el consenso para el ajuste como el debilitamiento para bloquearlo. Por ello, la crisis y el estancamiento, articulados como un mecanismo coactivo de carácter objetivo –ciego y anárquico, reproducido a espaldas de la sociedad–, tienen centralidad en la explicación tanto de las condiciones de emergencia de Milei como de las condiciones de posibilidad del avance de su política durante su primer año (Piva, 2024). También acordamos con él en que la desmovilización de la clase obrera respondió, a su vez, a la integración de gran parte de sus organizaciones (sindicales y organizaciones sociales) al estado a través del último gobierno peronista; en otros términos, a la institucionalización del bloqueo al ajuste que durante el macrismo se había expresado como conflictividad social (Piva, 2024). Lo que agregamos son dos elementos. Por un lado, que la política asistencial, centralmente mediante el Potenciar Trabajo, fungió como medio relevante de aquella institucionalización del trabajo –o, más precisamente, de la masa trabajadora pobre–. Por otro lado, y más importante, que aquel mecanismo objetivo –la crisis y el estancamiento de largo plazo– no posibilitó por sí solo el avance de la ofensiva mileísta, sino que se articuló con el modo de gestión masivo de la política asistencial. Ambos mecanismos, el primero de carácter objetivo y el segundo de carácter político, se combinaron.

### ***El modo de gestión asistencial mileísta en perspectiva: la asistencialización de la política social***

La reestructuración del mercado y del estado a nivel mundial, que surcó la crisis del capitalismo de posguerra, acarreó, en los países capitalistas occidentales, una mayor fragmentación de la clase obrera y un aumento de la población obrera sobrante respecto de las necesidades medias del capital –con un fuerte peso asumido por su modalidad estancada, es decir, aquella que carga con la jornada laboral más extensa y la menor paga– (Benanav, 2014; Donaire, 2021; Marx, 2011). En segundo lugar, sobre la base de la internacionalización productiva incrementada por aquella reestructuración, los estados nacionales se convirtieron progresivamente en estados de competencia. Estados cada vez más integrados al mercado mundial e internacionalizados, cuyo personal político se ve compelido a generar condiciones políticas para la atracción y retención de capital en su territorio. Esto se tradujo en estados con una capacidad muy restringida para la regulación de los mercados domésticos y para integrar demandas asociadas al trabajo asalariado –un *trade-off* entre demandas laborales y radicación de

capital en el territorio– (Hirsch, 1996; Piva, 2020). En tercer lugar, también como parte de aquella reestructuración, mediada por políticas neoliberales, se reconfiguró el campo de la política social a partir del crecimiento del circuito mercantil, el debilitamiento del seguro social, la tercerización en la sociedad civil, la descentralización de servicios, la internacionalización, la asistencialización, entre otras tendencias.

La asistencialización de la política social expresó el creciente peso de la política asistencial dentro del conjunto de la política social. Este proceso se articuló en dos movimientos. Por un lado, el aumento del sector asistencial dentro de la política social, y, por otro, el debilitamiento de otros sectores de esa política, en particular, de la política laboral articulada sobre el seguro social (Andrenacci, 2002). Las bases objetivas de esa asistencialización se hallan en aquel aumento de la superpoblación relativa –que cobró la forma de pobreza masiva–, en las restricciones de los estados de competencia para integrar demandas de la fracción asalariada formal del trabajo, y en el consecuente debilitamiento del seguro social como articulador de una parte central de la política social.

En la primera década y media de este siglo, en la región latinoamericana, la asistencialización se inscribió en la expansión segmentada del conjunto de la política social, manifestada en el ensanchamiento de la prestación estatal en educación, salud y previsión social, sobre la base de distintos clivajes, principalmente los vinculados a la ocupación y el salario (Antía, 2018; Arza et al, 2022). Se produjo una segunda ola de incorporación social, distinta de la primera, ocurrida a mediados del siglo pasado (Collier y Collier, 2002; Filgueira et al, 2012). La política asistencial formó parte de ese proceso de expansión, sustituyendo instrumentos asistenciales tradicionales por transferencias monetarias con condicionalidades (en educación o salud) o contraprestaciones laborales (Britto, 2004; Fernández, 2022b).

El modo de gestión mileísta de la política asistencial prolongó el capítulo argentino de aquella tendencia regional.<sup>27</sup> Al mismo tiempo, reprodujo lo que posiblemente constituye una peculiaridad argentina en el concierto regional. En nuestro país, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, el proceso de asistencialización se abrió paso sobre una trayectoria de política social marcada por el fuerte peso de la institucionalidad del trabajo asalariado construida durante el período de la segunda posguerra (Andrenacci, Falappa y Lvovich, 2002; Filgueira, 1998; Lo Vuolo y Baibeito, 1993; Ross, 1993; Torre y Pastoriza, 2002). Es decir, la institucionalidad basada en la negociación colectiva (de convenios colectivos y acuerdos) entre confederaciones sindicales y patronales con el arbitraje del estado, en el Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), y en el conjunto de derechos laborales articulados como seguro social. En su expansión, la política asistencial se articuló con esta institucionalidad y configuró procesos de hibridación institucional. En estos la institucionalidad asistencial (no contributiva, sostenida en el subsidio estatal y dirigida al sujeto pobre) se entrelazó con la institucionalidad laboral (basada en acuerdos paritarios, de base contributiva y dirigida al trabajador asalariado).

Por un lado, como parte del cambio en la relación de fuerzas a favor del trabajo posterior a la insurrección de 2001, de la integración

<sup>27</sup> Esta tendencia también es global, véase Barrientos y Hulme (2008).

de demandas que conllevó, del retorno de la inflación tras la salida de la convertibilidad y de la reactivación sindical, se revitalizó una parte de aquella institucionalidad histórica del trabajo asalariado. Nos referimos al impulso que ganaron las negociaciones colectivas (convenios colectivos y acuerdos) –véase Etchemendy (2019) y sobre todo Marticorena (2015; 2020)–, y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Claro que lo hicieron con mayores límites de cobertura que en el período de la segunda posguerra. Por otro lado, como habíamos señalado, la masa trabajadora pobre, sobrante para el capital, también atravesó un proceso de recomposición política (Torre, 2019), y su estrategia predominante fue apalancarse en aquella institucionalidad histórica del trabajo asalariado para lograr subsidios que le posibilitasen la sobrevivencia –la demanda del Salario Social Complementario y el Consejo de la Economía Popular constituyeron una muestra clara de dicha orientación–.

Este fue el contexto de la hibridación en el plano institucional entre la lógica corporativista, vinculada al peso histórico del movimiento obrero argentino, y la lógica asistencial, asociada a la masa pobre y a su organización. Este proceso presentó numerosas expresiones. Solo indiquemos algunas. Por un lado, la sanción de los recién mencionados Salario Social Complementario y Consejo de la Economía Popular, que buscaban emular las formas institucionales (el estatuto del salario y el espacio paritario, respectivamente) del sector asalariado formal. Por otro lado, el Salario Mínimo Vital y Móvil, además de operar como política laboral en tanto piso de ingresos –con importantes limitaciones, por cierto (Groisman, 2012; Marshall, 2019)–, también se convirtió en elemento ordenador del acceso y la permanencia de instrumentos asistenciales clave, como la AUH y el PROGRESAR; y, hasta hace poco, también lo fue en el caso del Potenciar Trabajo, en el que reguló los montos de sus prestaciones. Otro ejemplo es la propia ANSES, una institución creada a comienzos de los años noventa para unificar cajas previsionales –de la industria, el comercio, actividades civiles, personal estatal, entre otras–, articuladas al patrón del seguro social (Costa, Curcio y Grushka, 2014; Arcidiácono y Perelmutter, 2024). Al administrar los instrumentos asistenciales más relevantes, el organismo se convirtió progresivamente en el principal aparato de política asistencial. También la AUH, por supuesto, constituye una manifestación central de este proceso en la medida que expandió el seguro familiar tradicional. El programa combinó la institucionalidad histórica de las asignaciones familiares (Falappa y Mossier, 2014) con la institucionalidad asistencial (elemento no contributivo y condicionalidades). Entre otras tensiones, el programa planteó un criterio de acceso en relación con la condición laboral, propio del seguro social, y, al mismo tiempo, estableció que para ese acceso no debía superarse el SMVM (de hecho, un criterio de pobreza).<sup>28</sup>

28 En la discusión sobre la AUH hubo posiciones que la ubicaron en la seguridad social por inscribirse en parte en esa institucionalidad, y posiciones más complejas, que identificaron las tensiones entre las lógicas del seguro social y la asistencia social que encierra. Para una buena exposición de la discusión, véase Hintze y Costa (2011 y 2014). Nuestra posición, como se desprende de lo que venimos desarrollando, es que el programa en términos institucionales expresa un híbrido entre ambas lógicas –como lo señaló tempranamente Lo Vuolo (2009)–, pero en ningún caso ese formato institucional agota su significado. El plano institucional es solo una dimensión del programa,

Las tensiones que se abren en el marco de aquella hibridez institucional son múltiples y no podemos ocuparnos en detalle en estas páginas. Solo señalemos un último elemento. En la base de esta hibridez encontramos un modo de acumulación de capital desigual y combinado, dualizado, y, por consiguiente, una estructura social crecientemente heterogénea (Arakaki *et al.*, 2023; Bonnet, 2022). La hibridez no es el correlato institucional lineal de aquella base, sino un *resultado contradictorio*, mediado por demandas sociales múltiples, yuxtapuestas y contradictorias entre sí. Y, precisamente por este trasfondo, las dinámicas sociales y políticas que subyacen a esta yuxtaposición de formatos institucionales son bien diferentes. Por último, esta yuxtaposición institucional no expresa la convergencia equilibrada de componentes. Fue la asistencia la que avanzó sobre una institucionalidad del trabajo en crisis, franqueada por los límites del mercado laboral, y no a la inversa. El vector de fuerza es la lógica asistencial, que se apropió de aspectos de aquella institucionalidad y la ahuecó con respecto a su funcionamiento tradicional; por ello es asistencialización del seguro social, y no lo inverso ("aseguración de la asistencia").<sup>29</sup>

## Conclusiones

Argumentamos que el modo de gestión de la política asistencial milieista siguió una *dinámica* de ajuste, disciplinamiento político y búsqueda de legitimación. A su vez, que dicha *dinámica* estuvo mediada globalmente –es decir, cobró una forma internacionalizada– a partir del apoyo de distintos organismos internacionales. Señalamos que, como resultado de esa *dinámica*, la *forma* del modo de gestión de la política asistencial atravesó transformaciones: (a) se reorganizó el aparato asistencial a partir de la centralización del comando político en el MCH y la reducción de su estructura operativa territorial; se refuncionalizó parcialmente a partir de tendencias a la desintermediación de algunos instrumentos, a la mayor gravitación del aparato administrativo y a la reemergencia de una lógica residual; (b) se redujo

---

ordenar su caracterización solo en base a este parámetro es, por lo menos, reduccionista. Aquel significado, como el de cualquier política, está dado por el lugar que ocupa en el conjunto de las relaciones sociales. Decisivo, en este sentido, es el hecho de que la AUH está destinada al problema de la subsistencia de la masa trabajadora pobre, eso la inserta en una dinámica social y política distinta al seguro tradicional. La lógica no contributiva, como aspecto institucional, contribuye a lo mismo. Esos tres aspectos (la subsistencia como problema, el sujeto pobre y lo no contributivo) la inscriben en la política asistencial. No es, por supuesto, un programa cualquiera, sino el de mayor jerarquía e institucionalización, que expresa el punto más alto de estatalización de la demanda por la supervivencia de una parte de la clase trabajadora argentina. Desarrollamos este argumento en Fernández (2018).

29 La asistencialización no es solo del seguro social, es de la política social en su conjunto. Otros ejemplos claros son el avance de la asistencia alimentaria en el sistema escolar público sobre sus funciones pedagógicas (véase Migliavacca *et al.*, 2016), y el avance del componente moratorio en la previsión social.

su peso específico material en relación con su trayectoria inmediatamente anterior; y (c) se reforzó el patrón subalternizador del sujeto beneficiario, mediante el endurecimiento de las condicionalidades, la incorporación de una lógica fuertemente punitiva, y el fortalecimiento de la maternalización, la familiarización y la tutela. Por otra parte, señalamos que, a pesar de su reducción, el peso material de la política asistencial continuó siendo significativo, y que por ello operó como condición política del ajuste mileísta; lo que, además, visto en perspectiva, lo confirmó como *núcleo de la dominación política* articulada por el estado. Por último, señalamos que el modo de gestión de la política asistencial mileísta continuó expresando una tendencia general de asistencialización de la política social, anclada en procesos globales, como el aumento de la superpoblación relativa, los estados de competencia y la crisis del seguro social.

Los resultados a los que llegamos, naturalmente, no agotan la caracterización del fenómeno. No solo porque se trata de un proceso político cargado de acontecimientos, sino porque además está abierto. Promediando este año el gobierno de Milei entró en crisis en tres frentes: la política hacia la discapacidad (con la ley de emergencia en discapacidad como principal emergente), la política educativa (con el conflicto universitario como punta de lanza) y la política de salud (con el conflicto del Garrahan a la cabeza). Pues, es preciso caracterizar también el desarrollo de esas políticas, así como de la reforma laboral, para alcanzar una caracterización más integral de la política social mileísta.

Mientras tanto el debate en torno a por qué la extrema derecha llegó a gobernarnos continuará. Y ese debate está ligado a cómo esa extrema derecha nos gobierna. Marx criticó las caracterizaciones del segundo tiempo bonapartista que hicieran Victor Hugo y Proudhon, en ambas, el personaje, Luis Bonaparte, culminaba exaltado como demiurgo de la historia del golpe de estado. Dice Marx: "Yo, por el contrario, demuestro cómo la *lucha de clases* creó en Francia las circunstancias y condiciones que permitieron a un personaje mediocre y grotesco representar el papel de héroe." (2019: 150). Tenemos a nuestro propio héroe, mediocre y grotesco, resta continuar analizando las circunstancias que lo hicieron y lo hacen posible, y el papel de la lucha de clases en ellas.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez Huwiler, L. y Bonnet, A. (2022). Ensayo y error en la crítica marxista de las políticas públicas. En L. Álvarez Huwiler y A. Bonnet (comps.), *Critica de las políticas públicas: propuesta teórica y análisis de casos* (pp. 117-150). Buenos Aires: Prometeo.
- Ambort, L. y Straschnoy, M. (2018). Burocracias escolar y sanitaria: ¿facilitadores u obstaculizadores del acceso a la Asignación Universal por Hijo y la Asignación por Embarazo para la Protección Social? *Horizontes Sociológicos*, 5, 139-161.
- Anderson, P. (2025). Regime change in the West? *London Review of Books*, 47(6), 1-14.
- Andrenacci, L. (2002). Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea. En L. Andrenacci (org.), *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Universidad Nacional de General Sarmiento / Ediciones Al Margen.
- Andrenacci, L., Falappa, F. y Ivovich, D. (2002). Acerca del Estado de Bienestar del peronismo clásico (1943-1955). En J. Bertranou, J. Palacio y G. Serrano (comps.), *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

- Antia, F. (2018). Regímenes de política social en América Latina: una revisión crítica de la literatura. *Desafíos*, 30(2), 193-235.
- Arcidiácono, P. y bermúdez, A. (2018). Del *Ellas Hacen al Hacemos Futuro*: descolectivización como impronta de los programas sociales. *Revista de Políticas Sociales*, 5(6), 65-72.
- Arcidiácono, P. y perelmter, L. (2024). *De bobo, nada: cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Arakaki, A., Graña, J. y Kennedy, D. (2023). El mercado laboral argentino desde mediados de los años noventa en el contexto de las particularidades de su ciclo económico. *El Trimestre Económico*, XC(357), 85-118.
- Arza, C., Castiglioni, R., Franzoni, J., Niedzwiecki, S., Pribble, y Sánchez-Ancochea, D. (2022). *The political economy of segmented expansion. Latin American social policy in the 2000s*. Cambridge Elements.
- Astarita, R. (2020). *Recesiones y recuperaciones en la economía global 1950-2019*. Recuperado de <https://rolandoastarita.blog/2020/04/13/9823/>
- Auyero, J. (2013). *Pacientes del estado*. Buenos Aires: Eudeba.
- Bailes, F. (2021). *Los Programas de Transferencias Monetaria Condicionada y su racionalidad: algunas aproximaciones al PRO.GRE.SAR en la Argentina actual* (tesis de Licenciatura en Trabajo Social). Facultad de Ciencias Humanas-Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Barrientos, A. y Hulme, D. (2008). *Social protection for the poor and poorest. Concepts, policies and politics*. Palgrave Macmillan.
- Benanav, A. (2014). *A global history of unemployment: surplus populations in the world economy, 1949-2010*. University of California.
- Bonnet, A. (2015). *La insurrección como restauración*. Prometeo.
- Bonnet, A. (2022). Elementos para el análisis de los cambios recientes en el Estado argentino. En X. López (comp.), *Política social y trabajo social: fundamentos y debates actuales* (pp. 101-130). La Plata: CATSPBA.
- Brenner, N. (2001). The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 25(4), 591-614.
- Britto, T. (2004). *Conditional cash transfers: why have they become so prominent in recent poverty reduction strategies in Latin America*. Institute of Social Studies, Working Paper Series, 390, 1-61.
- Brown, W. (2021). Frankenstein del neoliberalismo: libertad autoritaria en las "democracias" del siglo XXI. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana*, 42(124), 1-41.
- Browne, A. y Wildavsky, A. (1998). La implementación como adaptación mutua (1983). En J. Pressman y A. Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (pp. 315-346). México: Fondo de Cultura Económica.
- Campos, L., Campos, M. y Frenkel, J. (2024). *Una reforma laboral inconstitucional, antidemocrática y clasista. Análisis del capítulo referido al trabajo del DNU 70/23*. Documento del Observatorio del Derecho Social (IEF-CTAA).
- Ciolfi, V. (2019). *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las políticas sociales en Argentina 2003-2009: estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra del Ministerio de Desarrollo Social*. Buenos Aires: El Colectivo; IEALC.
- Collier, R. y Collier, D. (2002). *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Costa, I., Curcio, J. y Grushka, C. (2014). La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Del Tredici, R., González, L. y Zarazaga, R. (2023). Comprando paz social: la distribución de planes sociales durante los gobiernos de Cristina Kirchner y Mauricio Macri. *Revista SAAP*, 17(1), 13-34.
- Donaire, R. (2021). Las modalidades constantes de la superpoblación relativa en América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI. En A. López, G. Roffinelli y L. Castiglioni (comps.), *Crisis capitalista mundial en tiempos de pandemia. Una mirada desde Nuestra América* (pp. 277-299).
- Elorza, A., Alvarado Rodríguez, M. y Monayar, V. (2019). ¿Concesión estatal o conquista social? El Registro Nacional de Barrios Populares como política social frente a la cuestión habitacional en la ciudad de Córdoba, Argentina. *Cuaderno Urbano*, 26(26), 49-66.

- Etchemendy, S. (2019). Coordinación salarial gubernamental e inter-sectorial en el neo-corporativismo segmentado: orígenes y desempeño en Argentina y Uruguay (2005-2015). *Revista SAAP*, 13(2), 341-380.
- Falappa, F. y Mossier, V. (2014). Las asignaciones familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991). En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones. Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández, E. (2018). La Asignación Universal por Hijo en la política social argentina. Ponencia presentada en las IV Jornadas del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, 15-17 de noviembre, Buenos Aires.
- Fernández, E. (2020). Un aporte teórico-metodológico sobre la internacionalización de las políticas públicas. *Revista SAAP*, 14(2), 429-451.
- Fernández, E. (2021). La internacionalización de los Programas de Transferencias Monetarias condicionadas (1995-2008): una revisión por América Latina, África Subsahariana y el Sudeste Asiático. *E-latina*, 19(75), 23-47.
- Fernández, E. (2022). La política del Banco Mundial hacia la política asistencial argentina (2002-2018). *Relaciones Internacionales*, 31(62), 81-100.
- Fernández, E. (2022b). La centralidad de las políticas asistenciales en América Latina y el Caribe. En X. López (comp.), *Política social y trabajo social: fundamentos y debates actuales* (pp. 249-279). La Plata: Colegio de Asistentes Sociales o Trabajadores Sociales de la Provincia de Buenos Aires.
- Fernández, E. (2024). La internacionalización del Estado: aproximación crítica a su concepto. *Trabajo y Sociedad*, XXV(42), 295-315.
- Fernández, E. y Mallardi, M. (2022). La política social asistencial nacional entre 2002 y 2018. En L. Álvarez Huwiler y A. Bonnet (comps.), *Critica de las políticas públicas: Propuesta teórica y análisis de casos*. Buenos Aires: Prometeo.
- Ferrari Mango, C. (2021). Burocracia social: reconfiguración macro institucional y micro sociopolítica entre la Anses y el programa Hacemos Futuro. *Población & Sociedad*, 28(1), 86-106.
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, F., Reygadas, L. y Luna, J. (2012). Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora. *Perfiles Latinoamericanos*, (40), 31-58.
- Franco, M. y Serra, H. (2023). De la CTEP a la UTEP: disputas por la institucionalización de la economía popular en Córdoba (2013-2020). *Miríada*, 15(19), 35-64.
- Gamallo, G. (2017). El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *CECE*, 1-53.
- Ghiglani, P. (2020). La clase obrera a la defensiva (2015-2020). *Plaza Pública*, 13(23), 134-158.
- Groisman, F. (2012). Salario mínimo y empleo en la Argentina. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 6(11), 9-47.
- Hintze, S. y Costa, M. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010* (pp. 153-186). Los Polvorines: UNGS.
- Hintze, S. y Costa, M. (2014). Capacidad protectoria de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En C. Danani y S. Hintze (coords.), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina* (pp. 243-280). Los Polvorines: UNGS.
- Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y Estado*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- IARAF (2025). *En el año 2024 el Gobierno Nacional hizo el mayor ajuste fiscal anual de los últimos 31 años*. Recuperado de [URL].
- Íñigo Carrera, N., Cotarelo, M. y Fernández, F. (2021). Momentos descendentes y ascendentes en la historia reciente de la clase obrera argentina (1993-2019). *Documentos y Comunicaciones PIMSA*, 18. Documento de Trabajo N° 101.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press.
- Kasparian, D. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin punteros: el conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos*, 19, 112-140.
- Lindblom, C. (1958). Policy analysis. *The American Economic Review*, 48(3), 298-312.

- Lipsky, M. (1999). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En J. Shafritz y A. Hyde (comps.), *Los clásicos de la administración pública* (pp. 780-794). México: Fondo de Cultura Económica.
- Lo Vuolo, R. y Barbeito, A. (1993). *La nueva oscuridad de la política social: del estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (2009). *Asignación por hijo*. Serie Análisis de Coyuntura, 21. Buenos Aires: CIEPP.
- Madrid, L. (2020). Asistencia social alimentaria durante la gestión macrista: el caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). *Plaza Pública*, 13(23), 23-42.
- Mallardi, M. (2016). Cotidiano y relaciones familiares: elementos para la intervención profesional del trabajo social. En M. Mallardi y S. Gianna (coords.), *Transformaciones familiares y trabajo social: debates contemporáneos y contribuciones analíticas*. La Plata: Dynamis.
- Mallardi, M. y Fernández, E. (2022). La política asistencial en la etapa macrista: una caracterización de las pensiones no contributivas asistenciales. *Temas y Debates*, (44), 39-57.
- Maneiro, M. (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del kirchnerismo: análisis del proceso de protesta ligado al Programa *Argentina Trabaja*. *Sociohistórica*, 42, 1-30.
- Marshall, A. (2019). Salario mínimo y negociación colectiva en la determinación salarial: interacciones entre políticas salariales y posturas sindicales en la Argentina y Uruguay. *Trabajo y Sociedad*, 32, 79-101.
- Marticorena, C. (2015). "Revitalización" sindical y negociación colectiva en Argentina (2003-2011). *Perfiles Latinoamericanos*, 23(46), 173-195.
- Marticorena, C. (2020). Negociación colectiva y conflicto laboral en Argentina (2003-2015): entre la rutinización y la activación de las bases obreras. *Izquierdas*, 49, 2001-2020.
- Marx, C. (2011). *El capital*. Tomo I, vol. 3. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Marx, C. (2019). El Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. Prólogo del autor a la segunda edición de 1869. En H. Tarcus (sel. e intr.), *Antología de Karl Marx* (pp. 149-246). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática* (Argentina 1983-2003). Buenos Aires: Borla.
- Migliavacca, A., Remolgo, M. y Urricelqui, P. (2016). Las políticas educativas en la Argentina de cambio de siglo. *Revista del IICE*, 40, 67-82.
- Miranda Gassull, V. (2022). Política Urbana en Argentina 2016-2019, Programa de Integración Socio urbana de Barrios Populares—RENABAP. *Procesos Urbanos* 9(1), 1-13.
- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja" *Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año*, 2(3), 126-147.
- Pacífico, F. (2020). Del *Argentina Trabaja* al *Hacemos Futuro*: apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016-2018). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 15, 165-189.
- Pascual, R. (2023). Argentina, al fondo a la derecha: el escenario nacional post PASO 2023. *Bajo el Volcán*, 5, 529-564.
- Perelmutter, L. (2016). *Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- Piva, A. (2015). *Economía y política en la Argentina kirchnerista*. Batalla de Ideas.
- Piva, A. (2019). Entre la movilización y la institucionalización, *Bordes Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 13, 143.151.
- Piva, A. (2020). Una lectura política de la internacionalización del capital. Algunas hipótesis sobre la actual fase de la internacionalización del capital y el Estado nacional de competencia. En V. Ciolfi, F. Naspleda, y R. Bernardo (comp.) *La dimensión inevitable: estudios sobre la internacionalización del Estado y del capital desde Argentina* (pp. 13-41). Bernal: UNQ.
- Piva, A. (2022). Economía y política en la larga crisis argentina (2012 - 2021). *Argumentos*, Ciudad de México, 157-192.
- Piva, A. (2024). La ultraderecha gobierna en Argentina, ¿el fin de una época?, *El Estado en debate nro. 3: estado y autoritarismos emergentes*. Coordinación general de Mariana Andrea Giaretto; Josefina Torres Jiménez. 1a ed – Bs. As.: CLACSO.
- Roberts, M. (2025). "From the Rockies to Stockholm: ignoring the global crisis". <https://thenextrecession.wordpress.com/blog/>

- Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? Serie *Mujer y Desarrollo*, 109, CEPAL.
- Ross, P. (1993). Justicia social: una evaluación de los logros del peronismo clásico. *Anuario IEHS*, VIII. 105-124.
- Stefanoni, P. (2021) ¿La rebeldía se volvió de derecha? Como el *antiprogresismo y la anticorreción política* están construyendo un nuevo sentido común (y por qué la izquierda debería tomarlos en serio). Siglo XXI.
- Tansel, C. (2017). Authoritarian Neoliberalism. Towards a New Research Agenda. In C. Tansel (ed.), *States of discipline: Authoritarian neoliberalism and the contested reproduction of capitalist order* (pp. 1-28). Rowman & Littlefield International.
- Torre, J. (2019). De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico, *Desarrollo Económico*, 59(228), 165-200.
- Torre, J. y Pastoriza, E. (2002). La democratización del bienestar. En J. Torre (dir.), *Nueva Historia Argentina t. 8. Los años peronistas (1943-1955)*. Bs. As., Sudamericana
- Vommaro, G. y Combes, H. (2016). *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*. Siglo XXI. Editores. Bs. A.
- Waiman, J. (2025a, agosto) ¿Neoliberalismo autoritario o fin del neoliberalismo? Algunas perspectivas críticas para pensar el ascenso de las extremas derechas. Ponencia presentada en las XIII Jornadas Debates Actuales de Teoría Política, Universidad Nacional de Lanús, Lanús.
- Waiman, J. (2025b, julio). A un año y medio del gobierno de Milei: hacia un mapa de las primeras interpretaciones del fenómeno libertario argentino. Ponencia presentada en el XVII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) y la Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

## Fuentes

- Decreto 8/23; Decreto 198; Decreto 70; Decreto 862/24; Decreto 451/24; Decreto 274  
Resol. MCH 84/24; Resol. 3.  
Informe Jefatura de Gabinete de la Nación nro. 141  
Ministerio de Capital Humano. PROGRESAR.  
SIEMPRO (2023). Reporte de Monitoreo. Abordaje Comunitario -PNUD.  
World Bank (2024). Loan Agreement Integrated Early Childhood Development Project, between Argentina Republic and BIRF.  
BID (2024) CONTRATO DE PRÉSTAMO No. 5953/OC-AR  
Ministerio de Desarrollo Social (2023). Titulares Potenciar Trabajo. Estado de situación al 23/11/2023  
Banco Mundial: Informe Anual 2019  
González del Solar, F. (21/1/2024). Los comedores barriales no recibieron alimentos de Nación desde la llegada del nuevo Gobierno y reclaman resoluciones. *La Nación*.  
González del Solar, F. (31/1/2024). El Gobierno dejó de enviar alimentos a los comedores y pasará a un sistema de asignación de fondos por tarjeta. *La Nación*.  
González del Solar, F. (12/6/2024). Capital Humano firmó un convenio con Naciones Unidas por \$14.000 millones para alimentos, pero todavía no se compró ningún producto. *La Nación*.  
Galarza, Delfina (28/3/2024). Tras el anuncio de Adorni, el Ministerio de Capital Humano dio de baja más de 3600 contratos. *La Nación*.  
Infobae (26/2/2024). El gobierno redujo el tope de ingresos para acceder a asignaciones familiares: quiénes van a cobrarlas.  
La Nación (4/6/2024). Qué es Conin, la fundación elegida por el gobierno de Javier Milei. *La Nación*.  
La Nación (26/5/2024). El Gobierno ratificó la denuncia sobre los “comedores fantasma” y presentó pruebas ante la Justicia. *La Nación*.  
La Nación (26/4/24). Javier Milei autorizó a Luis Caputo a tomar US\$400 millones de la CAF para financiar la Tarjeta Alimentar. *La Nación*.  
PIMSA- Hechos de Rebelión 2015-2023.