



FUTUROS
MEJORES

UN FUTURO MEJOR PARA LOS PLANES SOCIALES

PROPUESTAS PARA UNA
NUEVA POLÍTICA SOCIAL EN
ARGENTINA

3 DE MARZO DE 2026

Futuros Mejores es un espacio de discusión compuesto por jóvenes profesionales de distintas áreas que tienen la vocación de imaginar y alcanzar un futuro mejor para la Argentina.

Con una mirada heterodoxa y siempre en diálogo con la realidad global y la diversidad de visiones, el espacio propone construir un programa de políticas pendientes en cada eje estratégico para nuestro país.

En este informe colaboraron:



Lucía Cirmi
Economista y Magister
en Desarrollo
Fue coordinadora de
PROGRESAR



Iris Pezzarini
Trabajadora en políticas
sociales en clave territorial
con enfoque integral y de
género. Fue coordinadora
de ELLAS HACEN



Cristian Silva
Sociólogo. Especialista
en demografía social.
Fue director del Mapa
Federal del Cuidado



Lisandro Cometta
Licenciado en sociología,
trabajador estatal
previsional



Daniela Maciel
Lic. en Ciencia Política.
Especialista en Políticas
del cuidado con
perspectiva de género



Chiara Maestri
Socióloga y militante
territorial. Investiga
cuidados y desigualdad

Resumen Ejecutivo

La política social para las personas en edad de trabajar vuelve a estar en disputa. Mientras que las políticas universales para infancias van ganando consenso —y hasta los gobiernos de derecha las sostienen—, las políticas sociales para las personas en edad de trabajar son siempre materia de discusión social y mediática.

¿Quiénes merecen recibir esas políticas? ¿Quiénes la gestionan? ¿Se les pide algo a cambio? Son algunas de las preguntas que encienden el debate. Pero, desde nuestra perspectiva, es mejor empezar por preguntarnos: **¿Quiénes son y que están haciendo las personas pobres en edad de trabajar en Argentina?**

“No quieren trabajar” / “No consiguen trabajo porque no tienen educación”: **Sólo el 7,9% de las personas pobres en edad de trabajar están desempleadas. El 59% de las personas pobres en edad de trabajar en Argentina ya tienen trabajo**, en construcción, en comercio y en industria, e igual son pobres. **Otro 18% son amas de casa**; mujeres que están cuidando. El 60% de las trabajadoras de casas particulares son pobres y el 60% de los hogares monomarentales también. **La gente “pobre” con infinito tiempo disponible es la excepción, no la norma.**

El mito del esfuerzo: las personas pobres trabajan un promedio de horas semanales superior a las personas no pobres (41,8 horas y 40,2 respectivamente). En ambos casos, la mayoría trabaja en relación salarial (78% de los ocupados sobre línea de pobreza y 69% de los que se encuentran bajo la línea). **¿Y que hace la diferencia? La formalidad. En los trabajadores pobres, la formalización es sólo del 41% y en los no pobres del 82%.**

En Argentina, en los últimos 30 años la política social para personas en edad de trabajar se

reversionó 10 veces, con distintas metodologías y con variantes coberturas. **Hoy el Volver al Trabajo asigna sólo \$78.000, ¼ de un salario mínimo**, por 24 meses a 1,1 millones de personas, a las que ahora se pretende capacitar con un sistema de vouchers en empresas. Su par, el Acompañamiento Social está por desaparecer.

¿Qué pasa en el resto del mundo? La automatización del trabajo y el reconocimiento de la economía del cuidado traen todavía más cuestionamientos a la idea de que la sociedad entera puede resolverse en el mercado de trabajo. Por eso, los países con elevado nivel de desarrollo combinan políticas de ingreso universal, empleo, formación y remuneración de cuidados para las personas pobres en edad de trabajar.

En Futuros Mejores proponemos una política social alternativa para Argentina con 6 ideas claves.

1. Problemas distintos, políticas diferenciadas.

Englobar situaciones distintas y plantear soluciones generales, sin la voz de las personas titulares, termina teniendo un efecto boomerang: la sociedad sólo cuenta el total de “planes”.

Algunas de esas políticas diferenciadas pueden ser: remuneración y registración de cuidadoras comunitarias, licencias, sistemas de cuidado y remuneración temporal del cuidado familiar, reemplazo y acompañamiento por cuota alimentaria faltante en hogar monomarental, Apoyo para la reproducción ampliada de emprendimientos que Ya existen (no forzar a nadie al emprendedurismo ni a la conformación de cooperativa si así no lo desea), Políticas de fiscalización de relaciones laborales precarias y de formalización de cuentapropismo como políticas antipobreza. Capacitación para quien lo solicite, que se traduzca luego en un empleo asociado.



2. Universalidad de acceso frente a requisitos claros para asegurar transparencia en el otorgamiento.

Lo que genera la discrecionalidad no es quien decide quien entra y quien no -sea una organización, un municipio o el propio Ministerio- sino el hecho de que exista un cupo determinado de prestaciones a otorgar; que haya que decidir sobre el total de personas que cumplen con los requisitos.

3. Apoyo económico a la organización social como fin, no como medio.

Aún si las prestaciones se otorgan de forma automática y universal, las organizaciones tienen un rol en el sostenimiento del tejido comunitario y en la primera línea de respuesta de las necesidades sociales, principalmente de barrios populares, que vuelve necesario sostenerlas.

4. Asignar rol claro -y no solapado- a gobiernos provinciales y municipales. En un mundo donde avanza la política de ingresos universal, algo fácilmente practicable desde el

gobierno nacional, el rol del gobierno provincial y municipal es cada vez más importante en el plano del acompañamiento territorial, lo que en la primera escala no se puede hacer.

5. Otorgar mayor centralidad a la política de vivienda dentro de la política antipobreza.

Aún más si se considera que en un país con inestabilidad de precios, la adquisición de viviendas se ha vuelto una forma de reserva de valor, y eso presiona sobre la plaza existente de viviendas y sus precios.

6. Exigir la medición de pobreza

multidimensional: Si la pobreza sólo se mide en términos del dinero con el que cuentan las familias, es lógico que las políticas que surjan en respuesta abarquen solo esta dimensión. Además de exigir la utilización de la ENHOG 2017-2018 para actualizar la pobreza por ingresos, la Argentina debería estar publicando un indicador de pobreza multidimensional como lo hacen México, Colombia, Chile, Ecuador, etc.



6 INTRODUCCIÓN

8 HACIA DÓNDE VAN LAS
POLÍTICAS INDUSTRIALES
DEL MUNDO

19 LA POLÍTICA SOCIAL PARA
LAS PERSONAS EN EDAD DE
TRABAJAR EN ARGENTINA

25 QUIENES SON LOS POBRES
EN EDAD DE TRABAJAR EN
LA ARGENTINA DE HOY

45 PROPUESTAS DE FUTURO
PARA LA POLÍTICA SOCIAL

52 ANEXO

53 REFERENCIAS

INTRODUCCIÓN

La política social en las economías capitalistas ha sido materia de debate desde sus orígenes. Determinar a quién le corresponde —y a quién no— recibir ayuda por parte del Estado constituye un motivo de tensión y discusión en todos los estratos de la sociedad. En el siglo XXI, tras la universalización del acceso a pisos de protección social, la idea de que deben garantizarse determinados derechos económicos a poblaciones dependientes (niñeces, personas mayores, personas con discapacidad) ha logrado amplia aceptación. Prueba de ello es que, en Argentina, y aun en el contexto de un gran ajuste económico, el gobierno de Javier Milei no haya recortado sino actualizado políticas de transferencia de ingreso como la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Sin embargo, el epicentro de la discusión está en la política social para las personas en edad de trabajar. El “Plan Trabajar”, el “Jefes y Jefas”, “Argentina Trabaja”, el “Hacemos Futuro”, el “Potenciar”. Hace más de 40 años que en los medios argentinos se discute a diario cómo estas políticas “destruyen” la cultura del trabajo, o se pone en tela de juicio si realmente ayudaron o no a las familias que lo recibieron a salir de la pobreza. Incluso más, se plantea hasta qué punto esa política en el territorio genera relaciones clientelares o de empoderamiento.

Se discutieron al inicio del gobierno de Mauricio Macri con la idea de la Argentina de “una mitad que banca a la otra mitad”, durante su gestión con la Ley de Emergencia Social y el Salario Social Complementario, y durante el gobierno de Alberto Fernández, fuera y dentro de la coalición de gobierno, con las luces y sombras del programa “Potenciar Trabajo”. Todos estos programas hablan más de los gobiernos y la impronta que quieren dar a los programas que de un cambio concreto de las condiciones de vida de la población (que es la misma; muchas veces la trasladan automáticamente de un programa a otro). Bajo el gobierno de Javier Milei, su proyecto congeló el monto del programa y lo rediseñó. Cada vez que puede, instala la idea de que sus beneficiarios eran presos de las organizaciones sociales y que, por el contrario, con transferencias directas a las poblaciones dependientes es suficiente. Recientemente, la ministra de Capital Humano, Sandra Pettovello, volvió al ruedo con la idea de exigir capacitaciones para quienes reciben el programa Volver al Trabajo y el Acompañamiento Social. Pero, ¿es capacitación lo que les falta a los “pobres” de Argentina?



En este documento de Futuros Mejores nos proponemos provocar una conversación para una política social superadora, para responder colectivamente la pregunta: ¿Quiénes son los pobres en edad de trabajar en Argentina hoy y qué necesitan de la política social? ¿Qué rol debe tener el Estado nacional, provincial y municipal y qué lugar es relevante para las organizaciones sociales? ¿Hacia dónde va la política social en el mundo? ¿Qué aprendimos de las políticas sociales recientes para la población en edad de trabajar? ¿Qué políticas superadoras podríamos diseñar?



HACIA DÓNDE VA LA POLÍTICA SOCIAL EN EL MUNDO

En el año 2015 la Asamblea General de Naciones Unidas estableció los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ese marco, los Estados miembros aprobaron una resolución en la que se situó la erradicación de la pobreza en el mundo como el principal desafío, indispensable para cualquier horizonte de desarrollo. Por ello, el “Fin de la Pobreza” fue definido como el primer ODS, que apuntó a erradicar la pobreza extrema en el mundo hacia el 2030, entendida como el hecho de sobrevivir con menos de 2,15 dólares por persona al día.

Diez años después, el panorama mundial dista de ser alentador en relación a este objetivo. En el Informe de los ODS realizado en 2023, se analizaba que, si bien la pobreza extrema experimentó descensos notables en las últimas décadas, la pandemia del COVID-19 marcó un punto de inflexión, revirtiendo esos avances y aumentando, por primera vez en una generación, en casi 90 millones el número de personas en esta situación. Incluso antes de la pandemia, el impulso de la reducción de la pobreza se estaba desacelerando. Para finales de 2022, se advertía que el 8,4 % de la población mundial, o hasta 670 millones de personas, podrían seguir viviendo en la pobreza extrema (Informe sobre los ODS 2023).

Particularmente en nuestra región, desde 2015, los países experimentaron bajos niveles de crecimiento económico, acompañados de estancamiento — y en algunos casos, de retroceso — respecto a los avances sociales de la década anterior (CEPAL 2020). Como contracara, está la concentración de la riqueza, en 2022, el 1% más rico de ALyC acapara 55 veces más riqueza que la mitad más pobre de la región (OXFAM, 2024).

Si bien desde Naciones Unidas se identificó que durante el período de la pandemia, y raíz de la crisis del costo de vida, 105 países y territorios anunciaron casi 350 medidas de protección social, más del 80 % de estas medidas eran a corto plazo y alrededor del 47 % fueron ayudas generales a los ingresos de los pobres y vulnerables, en particular la población de niños, familias y ancianos. En ese marco, la orientación sugerida en pos de alcanzar los ODS, y particularmente en relación al objetivo de reducir los niveles de pobreza mundial, apunta a implementar sistemas de protección social apropiados para cada país, universales y sostenibles.

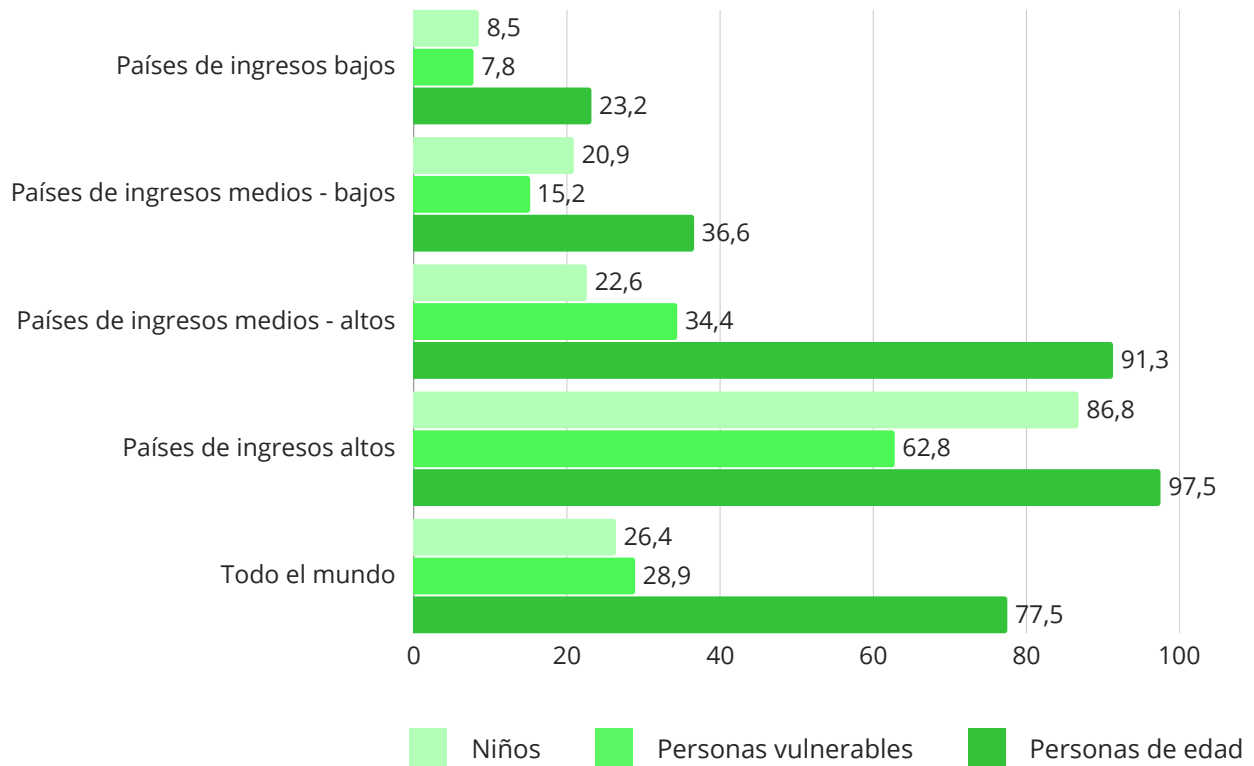
Por eso, la ampliación de los pisos de protección social en los países del mundo ha sido definido como un paso fundamental por Naciones Unidas, OIT, CEPAL, UNICEF, entre otros organismos internacionales, considerando en particular a las poblaciones de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) y de Adultos Mayores en las cuales para el 2020 se estipulaba que el gasto de los Estados continuaba siendo bajo. Sin embargo, también resulta indispensable el desarrollo de políticas sociales para la población que se encuentra en edad de trabajar y por eso el ODS n° 8 de la Agenda 2030 establece al trabajo decente para todos y el objetivo de la justicia social, en el centro de las políticas para un desarrollo y un crecimiento sostenible e inclusivo.

A continuación, presentamos un análisis comparativo de las políticas sociales que se implementan en distintos países y regiones del mundo relacionadas con las poblaciones de NNA y Adultos Mayores. Posteriormente nos adentramos en las políticas destinadas a la población en edad de trabajar realizando algunas consideraciones acerca de la importancia vital de esta agenda y analizando el desarrollo de las mismas durante las últimas décadas en Argentina.

**EL ODS N° 8 DE LA AGENDA
2030 ESTABLECE AL
TRABAJO DECENTE PARA
TODOS Y EL OBJETIVO DE
LA JUSTICIA SOCIAL, EN
EL CENTRO DE LAS
POLÍTICAS PARA EL
DESARROLLO**



Gráfico 1. Proporción de niños, personas vulnerables y personas de edad cubiertos por prestaciones en efectivo de protección social, por nivel de ingresos del país, 2020 (porcentaje)



Fuente: Unicef. 2025.

Avance de las políticas de ingreso universales en primera infancia

Los NNA forman un grupo que sigue estando en gran medida excluido de las redes de protección social en sus países. Para el año 2020 se estipulaba que la cobertura de las prestaciones sociales para los NNA y sus familias sólo alcanzaba al 35 % de este grupo en todo el mundo y aproximadamente a dos tercios en ALC, cuadro agravado por su mayor incidencia en la pobreza, ya que los niños tienen el doble de probabilidades de vivir en la pobreza extrema que los adultos — 385 millones de niños (1 de cada 5) en todo el mundo sobreviven con menos de USD 1,90 al día (UNICEF 2022) —. De ellos, 71.7 millones están en América Latina (UNICEF y Save the Children 2020). Poner el foco en la primera infancia es fundamental para el desarrollo social inclusivo. A pesar de los avances de las últimas décadas, especialmente a través de políticas de atención integral de la infancia, niñas y niños de entre 0 y 8 años siguen siendo afectados por la pobreza de manera desproporcionada.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible otorga especial atención a la primera infancia. Reconoce que invertir en la infancia temprana no sólo es crucial para garantizar el bienestar y el desarrollo individual de las niñas y niños, sino también para construir sociedades más justas y sostenibles en el futuro (R. Santos Garcia; coord. CEPAL 2024). Por ello, se plantea que la agenda de políticas para el desarrollo integral de la primera infancia es fundamental, estratégica y urgente (Blofield, Giambruno y Filgueira, 2020).

Según UNICEF (ODI y UNICEF 2020) existen numerosas evidencias que demuestran el impacto de las transferencias condicionadas o universales en la reducción de la desigualdad nacional. El estudio de Lustig et al. (2013) indica que los impuestos y las transferencias directas son responsables de reducir el índice de Gini entre un 2 y un 7,1 por ciento en seis países de ALC (Argentina, Bolivia, Brasil, México, Perú y Uruguay). Además, las transferencias monetarias dirigidas a los niños también son importantes para reducir la pobreza, como ilustrado por el primer año de funcionamiento del programa Asignación Universal por Hijo (AUH, de Argentina), cuando la pobreza infantil extrema se redujo en 4,6 puntos porcentuales (Calabria et al. 2010).

En el informe *“Las prestaciones universales por hijos: cuestiones y opciones normativas”* se destaca que, si se asignan prestaciones universales por hijos para los niños de los países de medianos ingresos por un coste de tan solo el 1% del PIB, se contribuiría a reducir en un 20% la pobreza en el conjunto de la población. En ese sentido, este informe de UNICEF da cuenta de que, en 15 países de altos ingresos, solo la distribución de prestaciones universales por hijos contribuyó a una disminución media de un 5% de la pobreza infantil. Además, se ha demostrado que las prestaciones universales por hijos reducen la privación y, como consecuencia, mejoran el bienestar general, la salud, la educación, la seguridad alimentaria y la productividad de los niños, así como su capacidad de contribuir a sus sociedades y sus economías cuando llegan a la edad adulta. Véase en el anexo de este informe algunas políticas de referencia.

Hacia la universalización de las políticas para adultos mayores

En lo que refiere a la población de adultos mayores, se presentan panoramas disímiles en términos socio-económicos según las distintas regiones del mundo, pero sobre la base de un fenómeno transversal vinculado al cambio en la estructura etaria y al envejecimiento poblacional mundial. En ese sentido, un Informe de CEPAL (2023) señala que Europa ha experimentado un envejecimiento poblacional sostenido durante décadas y se proyecta que en 2060 la población de 60 años y más alcanzará los 248 millones de personas en dicho continente. Por su parte, las estimaciones y proyecciones de población de América Latina y el Caribe indican que la región ha experimentado un proceso de envejecimiento más rápido con respecto a otras regiones del mundo (Naciones Unidas, 2022). En ese marco, se señala que dos dinámicas son las que trazan principalmente las tendencias señaladas: por un lado, la caída de la fecundidad, acompañada de la llegada a la tercera edad de cohortes numerosas, lo que incrementará el porcentaje de adultos mayores en el total de la población y; por el otro lado, el incremento de la longevidad que contribuirá a dicho resultado incrementando no solo el porcentaje de adultos mayores sino de aquellos de más edad dentro de dicha población (Filgueira, Espíndola; 2015).

Todavía la región dispone de algunos años para aprovechar la ventaja demográfica que le brinda la estructura etaria para desarrollarse, pero esta estructura por sí sola no cambia la economía ni la desigualdad. Por ello, se recalca la importancia de diseñar políticas de empleo, salud y seguridad social que garanticen que las olas de jóvenes adultos de hoy puedan colaborar productivamente con la economía durante su vida activa y gozar así de una vida más saludable y placentera cuando lleguen a la vejez. A su vez, se destaca que la dependencia del sistema de pensiones para el financiamiento de las personas mayores alerta sobre el futuro financiamiento y sostenibilidad de los sistemas públicos ante el envejecimiento de la subregión. La informalidad y precariedad del empleo, que repercute en las bajas tasas de contribución a la seguridad social, y la incidencia de los programas no contributivos aumentan el problema y comprometen el aprovechamiento de los posibles beneficios del bono demográfico.

En el informe de Futuros Mejores “Un futuro mejor para el sistema previsional” demostramos que la cobertura con pensiones universales crece a nivel global aún cuando no crece la formalidad ni los aportes, sino que cada vez más se diseñan pensiones inclusivas y se las financia con impuestos generales. Véase en el informe “Un futuro mejor para el empleo privado” las tendencias que ameritan pensar que estas estrategias inclusivas en la seguridad social tendrán que ser cada vez mayores.

Políticas sociales de ingreso destinadas a población en edad de trabajar

Si las políticas de universalización de ingresos para infancias y personas mayores van ganando terreno, a las de ingresos para personas en edad de trabajar se le suman muchas más dudas. Algunas de esas dudas son tan viejas como el capitalismo. Por ejemplo, la duda acerca del impacto en “desincentivar” el trabajo real, o la sospecha de que alguna gente exacerba o retiene su pobreza para recibirla. Como muestran tanto Ferguson (2015), al analizar la “nueva política de la distribución”, y King y Wickham-Jones (1999) en su reconstrucción histórica de la distinción entre pobres “merecedores” y “no merecedores”, estas sospechas funcionan como dispositivos morales y políticos para condicionar el acceso al ingreso y preservar la centralidad disciplinadora del trabajo asalariado. Otras tienen que ver con los nuevos fenómenos del mundo del trabajo: en un mundo de automatización, ¿alcanzará el empleo como generador de ingreso para las personas activas? ¿o necesitaremos ingresos o salarios universales para asegurar inclusión y consumo?

Esa nueva discusión se cruza a su vez con discusiones de diseño de la política social y del debate del Welfare vs Workfare. En el primero de los casos, Ferguson (2015) afirma que los nuevos “Estados de bienestar” del Sur global se apoyan cada vez más en transferencias monetarias —incluidas propuestas de ingreso básico— que reconocen a todas las personas como proveedores del producto social, con derecho a una porción del mismo aun cuando el mercado de trabajo expulse a grandes contingentes de población. Eso tiene como ventaja reducir pobreza y desigualdad, desarmar la criminalización del desempleo y cuestionar la idea de que sólo quien vende su fuerza de trabajo “merece” ingresos, aunque también abre debates sobre sostenibilidad fiscal y sobre los riesgos de una política centrada sólo en la distribución monetaria. Por otro lado, King y Wickham-Jones (1999) analizan los programas de “welfare to work” impulsados por los demócratas en EE. UU. y retomados por el New Labour británico, que condicionan el acceso a prestaciones al cumplimiento de requisitos de búsqueda activa de empleo, capacitación o trabajo subsidiado, poniendo fin al “voluntarismo” respecto del trabajo. Esa estrategia se presenta como forma de promover la inserción laboral y contener el gasto en prestaciones, pero con claras desventajas: refuerza la distinción entre pobres “merecedores” y “no merecedores”, introduce un fuerte componente coercitivo y deja sin respuesta a quienes, aún cumpliendo las obligaciones, siguen atrapados en mercados de trabajo segmentados y de baja calidad.

Sumado a todo lo mencionado, ahora que la economía feminista ha visibilizado la condición estructural de millones de mujeres en el mundo dedicadas a cuidar de su familia gratuitamente, se agrega la variable de repensar como la política social de ingresos le llega ellas y la dificultad de pensar como posible un mundo donde todas las personas resuelvan sus ingresos en el trabajo remunerado —y la política social no necesite existir—.

Al repasar algunas de las políticas desarrolladas en este plano a nivel internacional nos encontramos con que en la Unión Europea desde 2013 está vigente, por ejemplo, el “Youth Guarantee” que ofrece a los jóvenes menores de 30 años una oferta de empleo, educación, aprendizaje o prácticas en un plazo máximo de cuatro meses tras quedar desempleados o abandonar la educación formal. A partir de esta política, varios de los Estados miembros de la UE complementan la participación en itinerarios de formación laboral o prácticas subvencionadas con transferencias monetarias o subsidios de apoyo para facilitar la permanencia en dicho programa.

AL HISTÓRICO DEBATE ENTRE SALARIO UNIVERSAL E INGRESO POR CONTRAPRESTACIÓN SE LE SUMA AHORA DOS FRENTES: LAS PREGUNTAS QUE TRAE LA AUTOMATIZACIÓN GLOBAL DEL TRABAJO Y LA PRESIÓN POR RECONOCER LOS TRABAJOS DE CUIDADO.



Por su parte, el European Social Fund Plus (ESF+) constituye el principal instrumento financiero de la UE para promover el empleo inclusivo, la educación, la capacitación laboral y reducir la pobreza. Esta política está vigente para el período 2021- 2027, cuenta con un presupuesto mayor a los € 99.000 millones y apunta a vincular las transferencias monetarias (subsidios, becas, apoyos) a la participación en formación laboral con el objetivo favorecer la reinserción laboral, reducir desigualdades sociales y de género y promover la adaptación a los procesos de transición digital y verde que se dan en Europa.

Paralelamente a estas políticas consensuadas en la UE, distintos países en el viejo continente desarrollan de forma complementaria acciones y políticas en este sentido. Por ejemplo, en el caso de Francia, la política de transferencia de ingresos “Prime d’Activité” que está destinada a incentivar el trabajo mediante la formación profesional y complementar ingresos bajos. Al 2024 las transferencias rondaban entre los 150 y 250 euros con incrementos en caso de hijos a cargo, pareja desempleada o persona con discapacidad. Por su parte, en España, la Renta Activa de Inserción (RAI) es un subsidio económico mensual destinado a personas en situación de desempleo prolongado o especial vulnerabilidad, condicionado a la participación en acciones de inserción laboral. Al 2024 este subsidio rondaba los 480€/mes, lo que representaba el 80% del IPREM mensual y está dirigido a desempleados de larga duración, personas con discapacidad, víctimas de violencia de género y personas emigrantes retornadas al país con más de 45 años.

También algunos países y regiones han avanzado en proyectos de “Renta Básica Universal”, es decir, transferencias a ciudadanas y ciudadanos en edad potencial de trabajar sin contraprestaciones y requisitos exigentes, si bien la mayoría se ha tratado de programas pilotos. Finlandia llevó adelante un programa mediante el cuál se otorgó a ciudadanos desempleados un ingreso de 560 euros durante 2017 y 2018 para comprobar si esto permitía simplificar el sistema de seguridad social y mejorar las condiciones de vida de las ciudadanas y ciudadanos. El resultado demostró un aumento en la calidad de vida de las personas destinatarias, pero no tuvo impacto destacable en incentivar o desincentivar la participación laboral y la búsqueda de empleo (ONU- - Department of Economic and Social Affairs, 2025). Otros países, como Alemania, han avanzado en la remuneración de los cuidados familiares. Cuando una persona requiere cuidados de largo plazo, puede optar por el envío de cuidadoras y cuidadores profesionales o una transferencia en efectivo. Este monto aumenta a medida que aumenta la dependencia de la persona a cuidar (Kesternich et al., 2025).

**LOS PAÍSES DE ALTO
DESARROLLO COMBINAN
POLÍTICAS UNIVERSALES,
DE FORMACIÓN Y DE
CUIDADOS, DESARMANDO
ALGUNOS MITOS SOBRE EL
EFECTO DE ESTAS
POLÍTICAS.**



De esta forma podemos ver la incidencia que tienen las políticas de transferencias de ingresos destinadas a la población en edad de trabajar en regiones como Europa, desmitificando la idea de que “los países serios” no destinan fondos de las arcas del Estado para atender los problemas vinculados al mercado de trabajo y asistir a personas en situaciones de vulnerabilidad, contingencias o bajos ingresos.

El desarrollo de políticas de transferencias de ingresos vinculadas al empleo y la formación, orientadas a la promoción de trabajo decente con condiciones dignas y pisos de protección social, no solo apunta a mejorar las condiciones de vida de segmentos etarios específicos en edad laborable, sino que también puede contribuir a desarticular ciclos intergeneracionales de exclusión y pobreza estructural.

Sin embargo, cabe señalar que actualmente se trata de orientaciones de las políticas sociales que son fuertemente cuestionadas, en nuestro país y a nivel mundial, desde nociones meritocráticas y pro mercantiles que se afincan en ideas de sentido común (“el que no trabaja es porque no quiere”) y/o desviaciones parciales en la aplicación efectiva de este tipo de políticas que han llevado a construir una idea de sujeto beneficiario pasivo que recibe transferencias monetarias ad eternum por parte del Estado sin generar ninguna contraprestación y/o acciones de capacitación en pos de su alcanzar herramientas para insertarse genuinamente en el mercado de trabajo. Esta dimensión relativa al apoyo que las políticas de transferencias de ingresos pueden obtener —o no— de parte de la sociedad debe ser tomada en cuenta en la toma de decisiones.

Asimismo, el diseño e implementación de estas políticas deberán acompañarse de la construcción de estrategias de relegitimación de las mismas (Assusa y Benza, 2024), que enfrenten tanto esas miradas de sentido común, como aquellas desviaciones en la forma de aplicarlas. Este desafío reviste una gran importancia en un contexto de retraimiento drástico de la pobreza y la actividad, de porcentajes fenomenales de informalidad laboral y de la reaparición de un fenómeno que vuelve a darse luego de décadas en nuestro país: el paulatino crecimiento del desempleo.

El eje de Cuidados en las Políticas Sociales

Si las políticas de microcréditos eran la moda global en la década de los 90s, las transferencias condicionadas de ingreso en los 2000s/2010, hoy cada vez más se entiende a la inversión en sistemas integrales de políticas de cuidado como una política social central e incidente en la situación de las personas de bajos o nulos ingresos en edad de trabajar. Un Sistema de Cuidados se define como el conjunto de políticas y acciones encaminadas a una nueva organización social de los cuidados cuya triple finalidad es cuidar, asistir y apoyar a las personas que lo requieren, y simultáneamente reconocer, reducir y redistribuir el trabajo de cuidados (Cirmi et al., 2025).

Ni todas las personas pobres lo son por situaciones de cuidado, ni todas las políticas de cuidado inciden en este grupo, sin embargo la yuxtaposición es muy grande. ¿Cuántos proyectos de finalización educativa, de formación laboral, de emprendimientos o de contraprestaciones se frustran por no tener resuelto el cuidado de los niños de la beneficiaria? O por no haber pensando que ella ya tenía el tiempo ocupado trabajando de eso? De hecho, es la misma condición que opera -"tener hijos"- para recibir discriminación en el mercado de trabajo.

Tal como afirma Krmpotic (2018), los cuidados se han transformado en leitmotiv de una nueva generación de intervenciones que se proponen superar una mirada que en el contexto latinoamericano estuvo restringida a la noción de reproducción social y a las estrategias familiares de vida, y por lo general enfocada hacia los hogares pobres. El shock desatado por la pandemia del coronavirus trastocó las dinámicas laborales, domésticas y de cuidado. La recuperación de esta crisis sistémica, débil y asimétrica está consolidando las desigualdades sociales y de género, agravadas durante la pandemia. Nuestras sociedades no han salido indemnes. Las heridas siguen abiertas, y se vuelve cada vez más necesario un profundo replanteo de las prioridades, a través de un nuevo contrato social que coloque a los cuidados en el centro de la agenda pública (CLACSO 2024).

En 2025, durante la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de ONU se firmó el Compromiso de Sevilla. En su punto 11 reconoce la persistencia de la feminización de la pobreza y se compromete a aumentar la inversión en la economía del cuidado y redistribuir equitativamente la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que realizan las mujeres (ONU, 2025).

ENTRE LAS POLÍTICAS DE CUIDADO Y LAS POLÍTICAS DE INGRESOS PARA PERSONAS EN EDAD DE TRABAJAR HAY MAS CONEXIONES QUE LAS QUE SOCIALMENTE SE IMAGINAN.



En los últimos años, varios países de América Latina pasaron de los diagnósticos a normas concretas: según la sistematización de CEPAL y ONU Mujeres, ya cuentan con leyes de cuidados Costa Rica (2014), Uruguay (2015), Venezuela (2021) y, más recientemente, Panamá, Brasil y Cuba (2024), mientras que Ecuador, México, Paraguay y Perú han presentado proyectos de ley específicos que buscan crear sistemas integrales de cuidados. Varios países de la región se han propuesto incrementar su inversión en políticas de cuidado. Por ejemplo, Chile avanza con el proyecto “Chile Cuida” y la expansión de la Red Local de Apoyos y Cuidados, con costos estimados de casi 2,6 % del PIB hacia 2030, lo que implica una inversión explícita en servicios distribuidos en los territorios. México, por su parte, estima una inversión de 1,2 a 1,4% de su PBI en su sistema de cuidados. La existencia de leyes promulgadas sobre sistemas de cuidados no implica necesariamente que vengán acompañadas de una mayor inversión, ya que en ocasiones las leyes aprobadas tienen un perfil declarativo sin asignación específica de recursos o montos (Cirimi 2024 y Cirimi, 2025).

Tal como mencionamos, es posible identificar diferencias estructurales, demográficas y culturales que impactan en la organización del cuidado y en las políticas públicas destinadas a atender esta cuestión. La mayoría de los países europeos tienen Estados de bienestar consolidados, con sistemas de protección social amplios que incluyen servicios públicos de cuidado infantil, licencias parentales pagadas, asistencia para adultos mayores y regulaciones laborales que facilitan la conciliación entre el trabajo y la vida familiar.

La inversión en políticas de cuidado tiene aún más sentido pensando en el futuro del trabajo. Para Hester y Srnicek el futuro del empleo pasa por una sociedad “post-trabajo” basada en tres principios: cuidado comunal, lujo público y soberanía temporal, es decir, servicios de cuidado compartidos, infraestructura pública de altísima calidad y tiempo libre real para quien cuida y quien es cuidado. En ese marco, el lujo público no queda restringido a unos pocos que pueden pagarlo, sino que se trata de residencias, centros de día, transporte, vivienda y espacios urbanos accesibles y bellos, pensados para que las personas mayores de clase trabajadora vivan con dignidad más allá de lo “mínimo necesario”. Además proponen reorientar la productividad y la tecnología a reducir las horas de trabajo asalariado y a socializar el trabajo reproductivo, en lugar de fomentar la precarización (Hester y Srnicek, 2024)

LA POLÍTICA SOCIAL PARA LAS PERSONAS EN EDAD DE TRABAJAR EN ARGENTINA

La Argentina tiene una vasta experiencia reciente en políticas de ingreso para combatir la pobreza en personas en edad de trabajar, con alta cobertura y distintas etapas y rediseños. El Plan Trabajar, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), el programa de emergencia laboral (PEL) y el de empleo comunitario (PEC) el programa Familias por la inclusión social, el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT), el salario social complementario, el programa Potenciar Trabajo y hoy el Volver al Trabajo y el Acompañamiento Social.

Tal como afirman Pezzarini y Molina (2025), en Argentina, como antecedente de los programas de transferencia directa de ingresos, podemos reconocer el PLAN TRABAJAR, que surge en 1996 para paliar los efectos de las privatizaciones. Llegó a 117.000 beneficiarios en el TRABAJAR I que duraba entre 3 y 6 meses —cuando había cerca de 2 millones de personas desocupadas—, alcanzó a 206 mil y luego bajó (con una alta conflictiva social). A cambio de un ingreso mensual la persona destinataria debía cumplir 6 horas de trabajo comunitario en los municipios (Ronconi, 2002).

En el presente siglo, ante la crisis socio-económica iniciada en 2001 desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) se crea el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), destinado a hogares cuyas jefas o jefes estuvieran en situación de desempleo y no cobraran otro programa o prestación social. La inscripción e incorporación comenzó mayo de 2002 y fue masiva. Para abril de 2003 llegó a alcanzar una cobertura de 1.987.875 personas. Implicaba contraprestaciones de los titulares (capacitación o actividad comunitaria y en 2003 se incluyó un componente de reinserción laboral) y la conformación de Consejos Consultivos locales y provinciales, multiactorales, para la implementación territorial, el control de ejecución y la articulación nacional.

EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS EL PRINCIPAL PROGRAMA DE INGRESOS PARA PERSONAS EN EDAD DE TRABAJAR EN SITUACIÓN DE POBREZA SE REVERSIONÓ 10 VECES.



Para absorber demanda no cubierta por el PJJHD el MTySS en julio 2002 abrió la inscripción al Programa de Emergencia Laboral (PEL). Tenía una dinámica similar al PJJHD e incluyó a 287.079 personas que no habían sido alcanzadas por dicho Plan (no eran jefas o jefes de hogar con menores de edad a cargo) y estaban en situación de desocupación. El PEL en 2003 fue reemplazado por el Programa de Empleo Comunitario (PEC) que llegó a contar con 157.961 titulares.

Neffa (2008) sostiene que, a partir del 2003, se empezaron a generar consensos en torno a la necesidad de un cambio en la política de protección social con dos objetivos diferentes: por un lado garantizar un ingreso para sectores vulnerables y, por otro, capacitar la mano de obra en aras de fortalecer sus competencias para incorporarse al mercado de trabajo formal. En ese sentido, pueden enmarcarse las acciones de empleo desarrolladas desde el MTEySS, que apuntaron a otorgar nuevas oportunidades de formación a las personas destinatarias del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados favoreciendo así las condiciones para que puedan completar sus estudios de formación general o realizar acciones de formación profesional que les permitan desarrollar sus proyectos ocupacionales.

En 2006 se puso en marcha una nueva estrategia de política social orientada a instaurar una nueva fase de programas sociales superadores del PJJHD (y su carácter de contingencia ante la crisis). En este sentido el Programa Familias por la Inclusión Social estaba orientado a garantizar el ingreso de hogares con al menos dos menores de edad y cuyos ingresos familiares no fueran superiores a un salario mínimo vital y móvil (SMVM) mientras que el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) se encontraba destinado a los definidos como empleables y que consistía en una asignación mensual y actividades de formación por un período de hasta 24 meses.

En el primer caso las familias que lo integraban, asimismo, debían comprometerse a mantener la escolarización de las niñas y niños, cumplir el calendario de vacunación y que la madre asistiera a cursos de formación laboral. En el caso del SCE los requisitos incluían informar periódicamente a las oficinas de empleo los avances en la búsqueda laboral y asistir a las capacitaciones dictadas.

En 2009 se crea por ley la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se reconvierte el Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social y se traspasan todos los titulares con hijos menores a 18 años de forma automática, generando un amplio despliegue territorial e interinstitucional para la inscripción de aquellas personas destinatarias, sujetos de derecho a quienes abarca esa asignación, derecho que hoy alcanza a 4,1 millones de niños, niñas y adolescentes del país y que constituye la única política social no recortada por el gobierno de la Libertad Avanza (CELS 2025).

En el mismo año, 2009, se crea el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT). Una herramienta de política social de inclusión para el desarrollo de capacidades humanas y sociales, ocupacionales, de organización, de acceso a la educación, al cuidado y autocuidado de la salud, a la participación comunitaria y al trabajo asociativo. Partió de las experiencias previas de construcción de Centros Integradores Comunitarios (CICs), del programa Agua más Trabajo y de las Cooperativas especialmente protegidas del INAES para el desarrollo de actividades productivas y de infraestructura de impacto comunitario. Se instrumentó mediante el otorgamiento de subsidios a entes ejecutores específicos los que, frente a diversas necesidades locales, solicitaban la articulación con el Estado Nacional para la ejecución del Programa propiciando la inclusión social de personas en situación de vulnerabilidad social en proyectos de capacitación en obra.

Estos entes podían ser administraciones públicas (provincias o municipios) u organizaciones sin fines de lucro vinculados vía INAES (federaciones, cooperativas y mutuales). Para ello el Ministerio transfería el monto de ingresos mensuales a las personas destinatarias además de fondos para la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos a los Entes Ejecutores, correspondientes a planes de actividades que implican módulos de capacitación con obra asociados a mejoras de infraestructura barrial, de espacios verdes, saneamiento integral del hábitat, de producción colectiva de bienes de uso comunitario y equipamiento público, además del abordaje de situaciones de emergencia climática y social.


El proceso de implementación de estos programas y el gran número de población alcanzada por los mismos, fue retroalimentando con el crecimiento y la progresiva visibilización de lo que devino un nuevo sector de la economía. La emergencia de la “economía popular” se da como resultado de la crisis del paradigma trabajo-céntrico y del Estado de bienestar: una franja creciente de trabajadores y trabajadoras queda por fuera del empleo típico, pero sostiene la reproducción social a través de cooperativas, emprendimientos y trabajos de subsistencia.

La Ley de Emergencia Social de 2016, al crear el Consejo de la Economía Popular, reconoce institucionalmente a ese universo como sujeto específico de política social y disputa la idea de que la integración sólo puede producirse vía mercado de trabajo formal (Pezzarini y Molina, 2025).

En el marco de esta ley, se crea el Salario Social Complementario como un piso de ingresos para trabajadoras y trabajadores de la economía popular, articulado con organizaciones sociales y cooperativas. Posteriormente, buena parte de ese universo se reordena dentro del programa Hacemos Futuro, que reemplaza y reetiqueta líneas como Argentina Trabaja y Ellas Hacen. Ese pasaje implicó un corrimiento desde la lógica cooperativa y comunitaria hacia dispositivos más individualizados de “empleabilidad” y control, tensionando el sentido original de fortalecimiento de la economía y organización popular (Pezzarini y Molina, 2025).

En 2020 el gobierno nacional creó el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y de Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, que unificó los programas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario” en una única iniciativa dirigida a personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica, en particular trabajadoras y trabajadores de la economía popular (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2021). La nueva formulación buscó ordenar ese universo de titulares y reencuadrar la política bajo el lenguaje de la inclusión socioproductiva. El programa se planteó contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y a la generación de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios y sociolaborales, articulados con la terminalidad educativa y el fortalecimiento de unidades productivas y organizaciones sociales como unidades de gestión del Estado. De este modo, Potenciar Trabajo condensó las ambivalencias del período: retomó las demandas de reconocimiento de las organizaciones populares y consolidó a la economía popular como sujeto explícito de política social, pero al mismo tiempo sostuvo el formato de “plan de empleo” de baja intensidad, con contraprestaciones obligatorias y mecanismos de control (Ledda, 2023).

EL PROGRAMA ACTUAL DE MILEI TRANSFIERE \$78.000, ¼ DEL SMVYM, DIÓ DE BAJA 400.000 PERSONAS Y SE PROPONE REEMPLAZARLO POR CAPACITACIONES.



Con la asunción de Milei en diciembre del 2023 y la creación del Ministerio de Capital Humano, el Potenciar Trabajo es nuevamente reformulado pero ahora borrando todos los signos de reconocimiento hacia la economía popular que tenían sus precedentes. Una primera medida consistió en un nuevo desdoblamiento en dos líneas: por un lado el “Volver al Trabajo” (VaT), destinado a personas entre 18 y 49 años y enmarcado en la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y el “Acompañamiento social” (PAS) destinado a mayores de 50 años y/o madres de 5 o más hijos menores de 18 años, bajo la cartera de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Esto no es sino una reconversión de la vieja división entre población <empleable> y <no empleable>. Asimismo, se fijó una duración de 24 meses para ambos programas, se congeló el monto en \$78.000, y se redujo el universo de titulares a partir de un proceso de bajas.

A pesar de que en los lineamientos del Volver al Trabajo se presentan nuevamente los objetivos de capacitación y generación de las condiciones de empleabilidad en la población destinataria, así como la conexión con un Portal Empleo en donde los titulares puedan acceder a una oferta laboral, el principal objetivo político tuvo que ver con la desvinculación de las organizaciones sociales de la gestión e implementación del programa. Antes de dar a conocer -o incluso de terminar de reformular- las nuevas contraprestaciones, el Ministerio de Capital Humano se encargó de comunicar a los/as titulares del programa la no obligatoriedad de seguir en vinculación con las organizaciones correspondientes.

El trabajo de Arias y Scaglia (2025) nos muestra cómo la política social de Javier Milei se caracteriza no sólo por el desfinanciamiento, el recorte y/o la subejecución de programas vigentes, sino también por la desarticulación tanto de las áreas territoriales del Estado como de la intervención de las organizaciones sociales. La asistencia toma la forma principalmente de transferencias directas sin intermediarios, que compone la figura del “Estado cajero automático”, visible también en la selección de la AUH y Tarjeta Alimentar como únicos programas con actualización de monto. La exclusión de las organizaciones sociales de las operatorias de asistencia se acompaña de una fuerte criminalización y acusación de fraudulentas o gerentes de la pobreza. En términos prácticos, si bien para las organizaciones generó una potente pérdida de recursos humanos, no impidió que miles de titulares continúen con sus actividades comunitarias en aquellos espacios que —contra viento y marea— logran sostenerse en este contexto. Según el Observatorio Villero de La Poderosa, el 54% de quienes sostienen en la actualidad el trabajo comunitario de cuidados es titular del Volver al Trabajo.

“PLANES”: MUCHAS ESTADÍSTICAS AGRUPARON BAJO LA MISMA ETIQUETA INSTRUMENTOS MUY DISTINTOS BORRANDO SU CARÁCTER DE DERECHOS Y SU FUNCIÓN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL



Esto nos permite correr los sentidos únicamente asociados a la coacción y reponer el trabajo comunitario como actividad potencialmente elegible, incluso en las pésimas condiciones vigentes. De hecho, el mismo relevamiento ya mencionado arroja que un 34% fue dado/a de baja del programa y sostiene sus actividades.

Recapitulando el recorrido histórico de los programas, Pezzarini y Molina (2025) remarcan que muchas estadísticas agruparon bajo la misma etiqueta instrumentos muy distintos borrando su carácter de derechos y su función en el sistema de protección social. Esa operación alimenta estigmas y resentimientos al presentar cualquier redistribución hacia sectores vulnerados como privilegio injusto. Las autoras subrayan que los criterios de distribución (igualdad, equidad, necesidad, mérito) están en disputa y que reducir la discusión a “planes” oculta la verdadera fuente de conflictividad: las desigualdades estructurales y la forma en que se define quién merece protección y en qué condiciones.

QUIÉNES SON LOS POBRES EN EDAD DE TRABAJAR EN LA ARGENTINA DE HOY

Cómo medimos la pobreza impacta en qué políticas pensamos

A la hora de analizar quiénes son las personas en edad de trabajar que viven en condiciones de pobreza en Argentina, encontramos una primera limitación en las posibilidades de medición. Mientras cada vez más países avanzan hacia la elaboración de indicadores de pobreza multidimensional, Argentina continúa midiendo la pobreza exclusivamente por ingresos. Si la pobreza sólo se mide en términos del dinero con el que cuentan las familias, es lógico que las políticas que surjan en respuesta abarquen solo esta dimensión. La pobreza es un fenómeno complejo y heterogéneo. Si bien en nuestro país se ha avanzado en aportes para una medición multidimensional, incorporando variables como condiciones habitacionales, de salud, de clima educativo, por ejemplo; no se ha estandarizado una modalidad de medición. Cuando se habla en Argentina de línea de pobreza, se habla de pobreza monetaria.

Para la medición de la pobreza, INDEC evalúa el costo monetario de, por un lado, la canasta básica alimentaria (o CBA) que representa un conjunto de alimentos y bebidas necesarias para satisfacer los requerimientos nutricionales y calóricos de cada persona. La CBA permite establecer una línea de indigencia o de pobreza extrema. Aquellos hogares cuyos ingresos totales se encuentran debajo de esa línea, se consideran en situación de indigencia. Por otro lado, INDEC también estima la Canasta Básica Total (CBT), que amplía los alcances de la CBA para incluir consumos no alimenticios, como vestimenta, transporte, vivienda, salud y educación, entre otros. A partir de la CBT es que se estima la línea de pobreza. Aquellos hogares que superan la línea se consideran “no pobres”, aquellos que no, se consideran hogares “pobres” (INDEC, 2020). Por este motivo, a los efectos de este trabajo se va a caracterizar a las personas y hogares de acuerdo si superan la línea de CBT, o “línea de pobreza”.

Para calcular tanto la CBA como la CBT INDEC ha construido una canasta de bienes y servicios que toma como base las pautas y hábitos de consumo que se desprenden de los resultados de la Encuesta Nacional de Gastos e Ingresos de los Hogares de 2004-2005 (ENGHo INDEC 2004-2005). Es decir, utiliza pautas de hace 20 años para estimar los consumos de las familias actuales (INDEC, 2020). INDEC no solo utiliza la ENGHo 2004-2005 para estimar la CBA y CBT sino también para estimar el Índice de Precios al Consumidor (IPC), también conocido como índice de inflación. Esta situación ha sido pasible de varias críticas, debido a que puede no representar fehacientemente ni la pobreza ni la inflación actual¹. Durante 2017-2018 se relevó una nueva ENGHo, pero todavía no se ha utilizado para actualizar la modalidad de estimación ni del IPC, ni de la CBA o CBT.

Una medición unidimensional centrada exclusivamente en los ingresos y aplicada a través de un umbral único nacional impide capturar diferencias territoriales, sociodemográficas y económicas relevantes. Por ejemplo, si bien las personas mayores suelen presentar una menor incidencia de pobreza por ingresos, esto puede deberse a que cuentan con ingresos estables (como jubilaciones) que superan la línea de pobreza, aunque sus necesidades y patrones de consumo — incluyendo mayores gastos en salud o cuidado— no se ven adecuadamente reflejados en un IPC promedio. En consecuencia, esta metodología tiende a invisibilizar desigualdades estructurales que requieren abordajes diferenciados. En la región se han producido avances para una medición multidimensional de la pobreza, pero todavía no hay un criterio unívoco para medirla y la mayoría de los países todavía no la integran en sus mediciones oficiales. El pionero en realizarlo fue Colombia desde 2011, al que luego se le sumó México, Chile, El Salvador y Ecuador. En el caso del país norteamericano, por ejemplo para su indicador de Pobreza Multidimensional considera los ingresos familiares, en conjunto con la existencia de una serie de carencias tales como acceso a servicios de salud, a la seguridad social, calidad y servicios de la vivienda, hacinamiento y acceso a alimentación (Sánchez Vargas, Mitchell y Dip, 2024).

(1) <https://www.lapoliticaonline.com/politica/los-gremios-denuncian-que-la-inflacion-esta-mal-medida-y-reclaman-actualizar-la-canasta-del-ipc/>

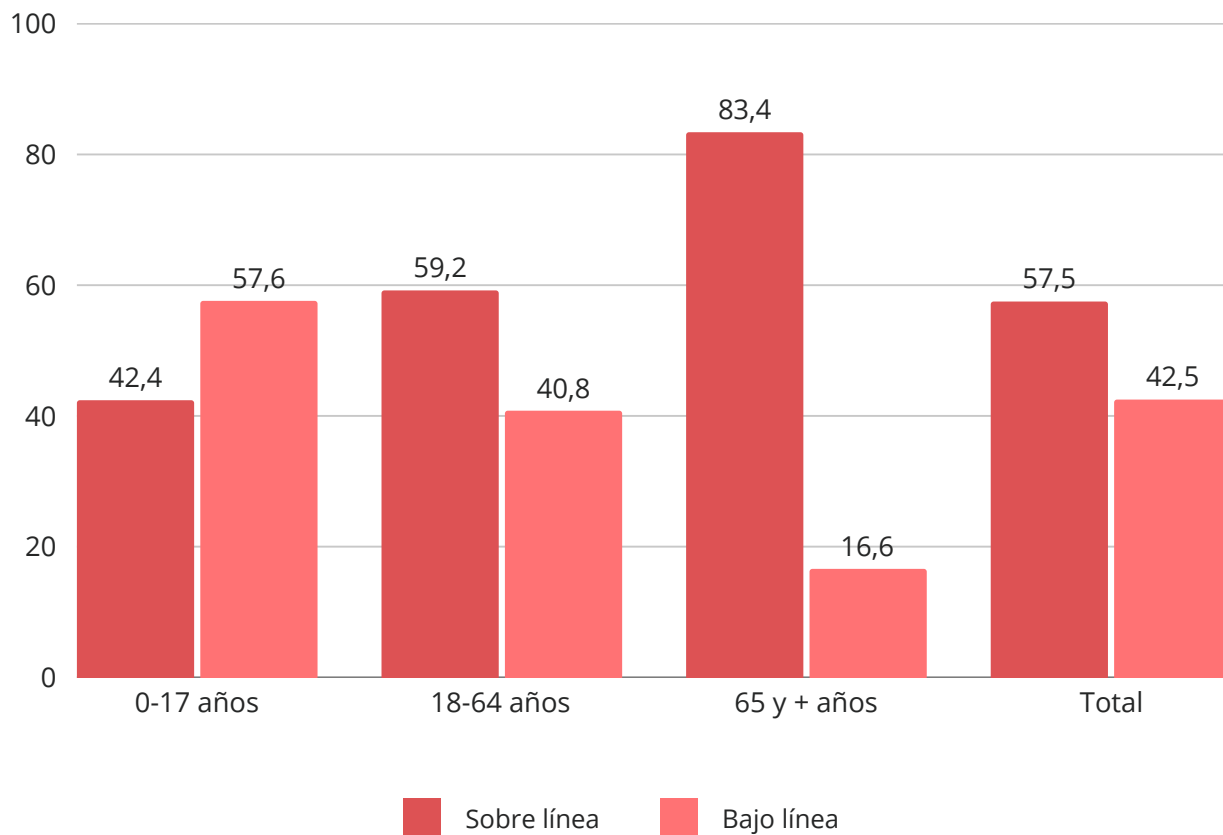
Buscando a las personas detrás de los números

De acuerdo a los últimos datos publicados provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que corresponden al tercer trimestre de 2024 y representativo de todas las localidades de dos mil habitantes o más, el 42,5% de la población habita en hogares bajo la línea de pobreza. La mayor parte de la población en hogares bajo línea de pobreza se encuentra entre los 18 y 64 años de edad, es decir, en edad teórica para trabajar, lo que se conoce también como población potencialmente activa (PPA).

Si bien el 57% de las personas pobres se ubican en la PPA, esto no debe llevar a conclusiones apresuradas. Por un lado, el rango de edad es mucho más amplio, y por otro, nuestro país se encuentra en un proceso de transición demográfica y envejecimiento que provoca que el grueso de la población se ubique dentro de la PPA. El siguiente gráfico permite comprender mejor quiénes se ven mayormente afectados por la pobreza, según grupo de edad.

El porcentaje total de personas bajo línea de pobreza es de poco más del 40% en el tercer trimestre de 2024. Sin embargo, alcanza casi el 58% en el caso de menores de 18 años y baja a menos del 17% en las personas de 65 y más años. Niños, niñas y adolescentes es el único grupo en el que hay más pobres que no pobres y ello tiene mucho que ver con la organización del cuidado. En el año 2021, con el apoyo de la CEPAL, desde la Dirección Nacional de Políticas de Cuidado del Ministerio de las Mujeres Géneros y Diversidad se creó un indicador de intensidad del cuidado, que permitía evaluar las necesidades potenciales de cuidado de los hogares, teniendo en cuenta las características de sus integrantes. Como resultado, se pudo conocer que tres de cada diez hogares del país tienen necesidades altas o muy altas de cuidado. Este valor se duplica en el caso de los hogares que cuentan con alguna necesidad básica insatisfecha (CEPAL, 2022).

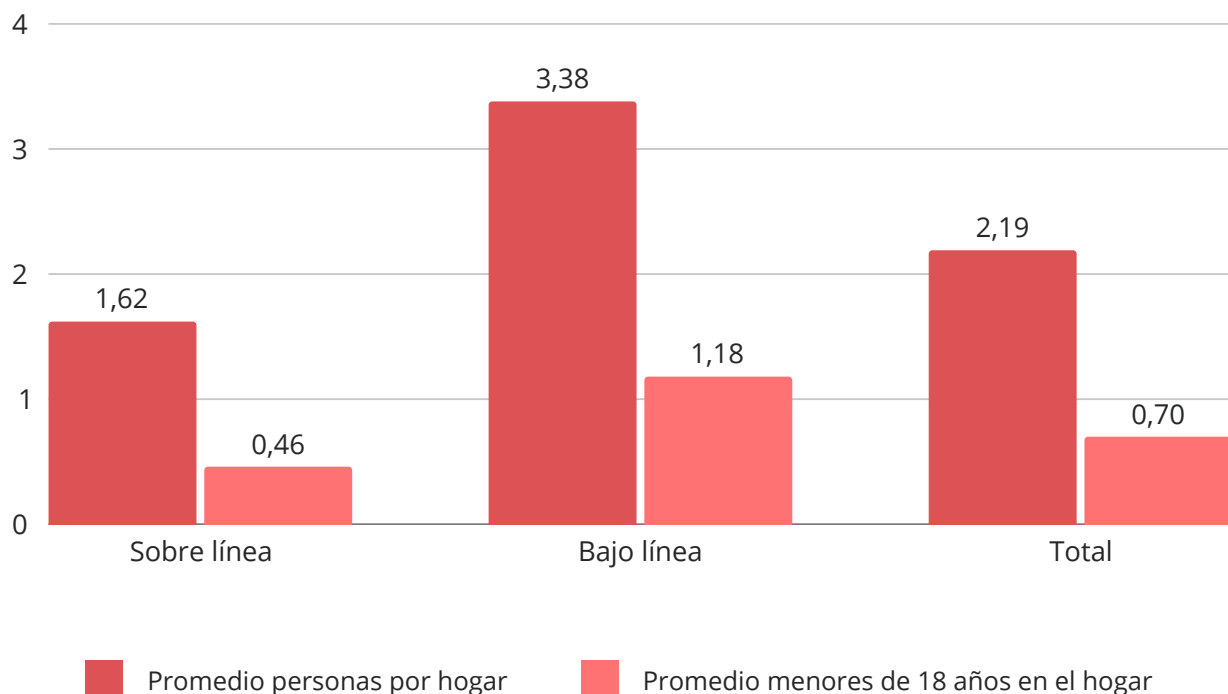
Figura 1. Personas en grandes grupos de edad según pertenencia a hogares bajo línea de pobreza. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

La pobreza no solo está relacionada con hogares donde habitan niños, niñas y adolescentes, sino también con hogares más numerosos, como se puede ver en el siguiente gráfico. En los hogares bajo línea de pobreza habitan un promedio de 1,7 personas más que en aquellos hogares que se encuentran sobre la línea de pobreza. Por otro lado, en los hogares bajo línea de pobreza habitan casi tres veces más niñas, niños y adolescentes.

Figura 2. Promedio personas por hogar según hogares bajo línea de pobreza. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano

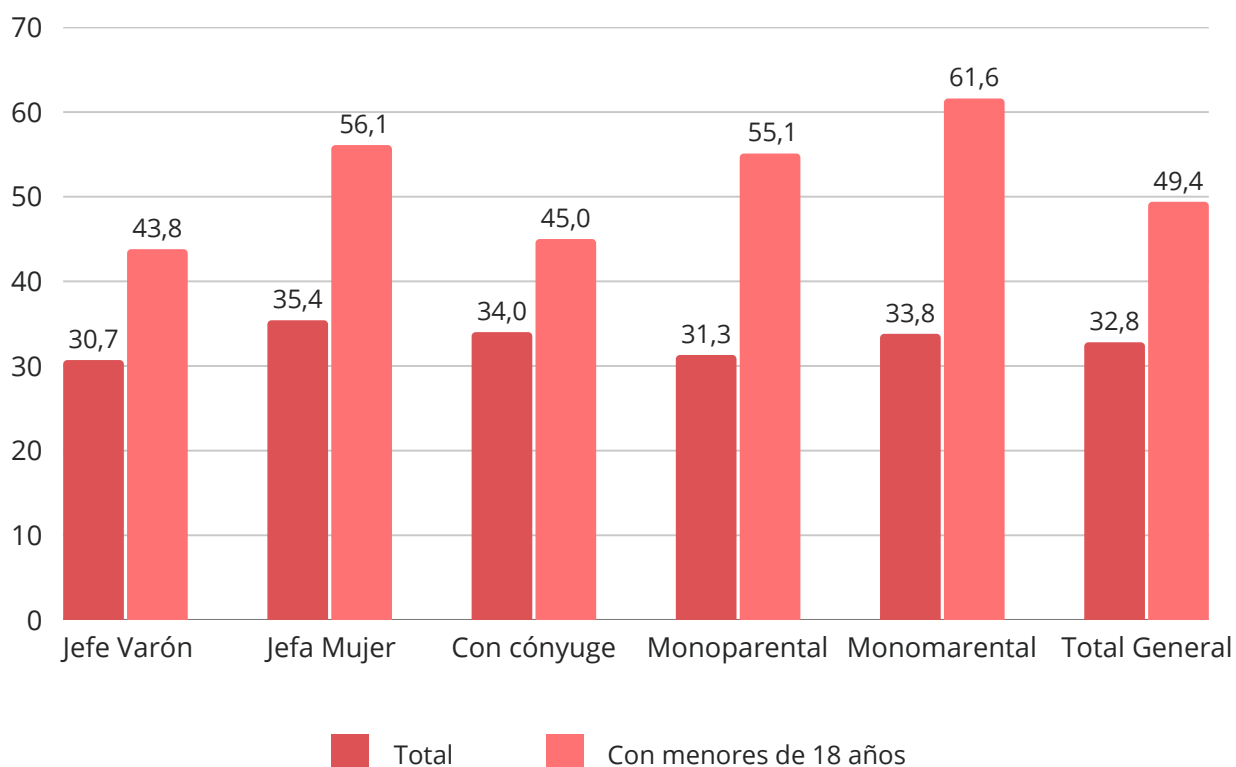


Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

El género del jefe y si conforma un hogar nuclear (es decir, jefa o jefe con cónyuge) no parece condicionar en gran medida que el hogar se encuentre o no bajo la línea de pobreza. Sin embargo, si añadimos la existencia de menores de 18 años en el hogar, el porcentaje de hogares pobres crece abruptamente. Con esa condición, en el caso de hogares nucleares liderados por mujeres, más del 55% son pobres. En los hogares monomarentales o monoparentales, alcanza el 60 % (y en el 80% de los casos éstos son liderados por una mujer). El factor de fondo pareciera ser la existencia de responsabilidades de cuidado. En efecto los hogares monomarentales están sobrerrepresentados en la pobreza, cuando son un porcentaje más pequeño en el total de los hogares.

**EL 60% DE LOS HOGARES
MONOMARENTALES SON
POBRES**

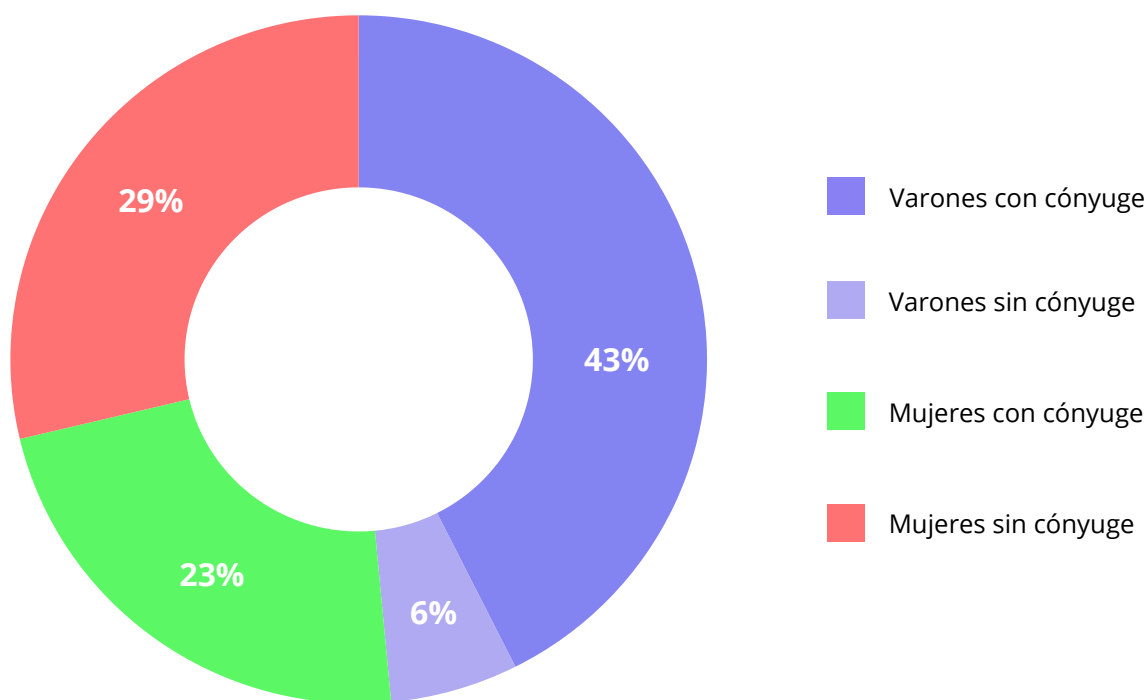
Figura 3. Hogares bajo línea de pobreza según tipo de jefatura de y menores de 18 años en el hogar. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Las personas que se encuentran bajo línea de pobreza habitan en hogares más numerosos y con mayor cantidad de NNA. La conjunción entre hogares más numerosos, mayor cantidad de NNA e ingresos sensiblemente inferiores explican la persistencia de la pobreza en amplios sectores de la población. Para entender los motivos de estos ingresos inferiores en los hogares pobres, es necesario indagar con mayor profundidad para entender la forma en que las personas que habitan estos hogares se integran en el mundo del trabajo.

Figura 4. Hogares bajo línea de pobreza con menores de 18 años en el hogar. Según sexo del jefe y cónyuge. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano

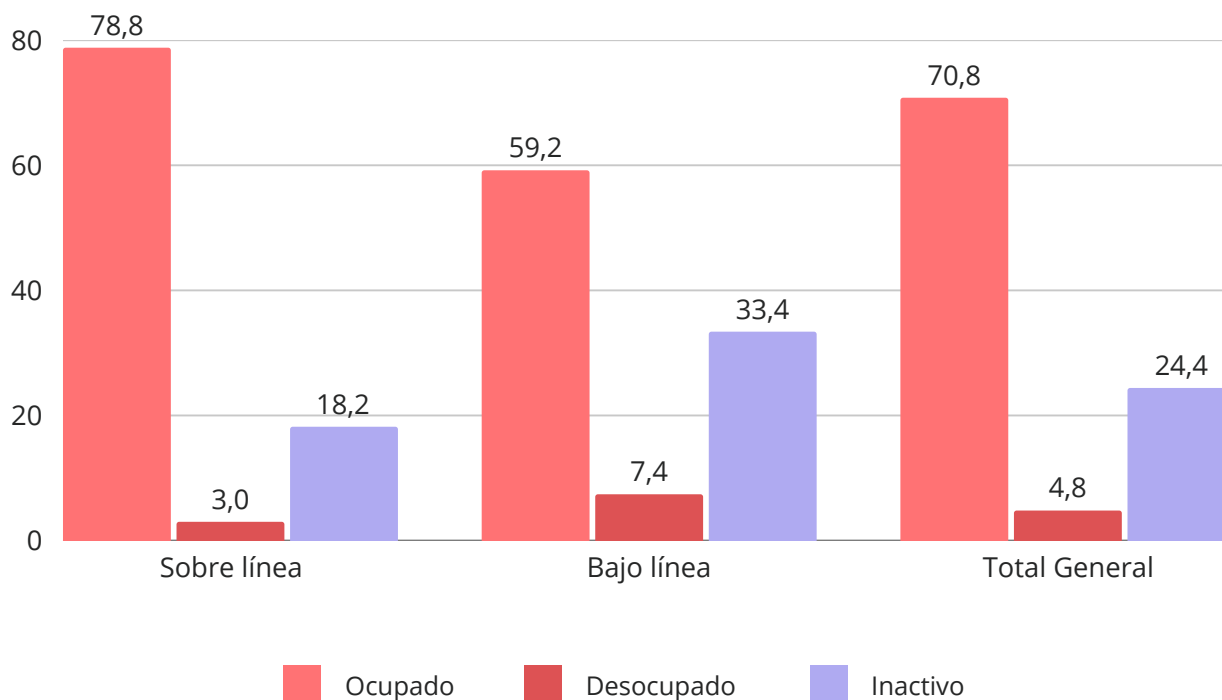


Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Los “pobres” trabajan y cuidan

En los hogares no pobres, casi el 79% de las personas potencialmente activas se encuentra ocupada, lo que representa casi 20 puntos porcentuales más que la que habita en hogares bajo la línea. En estos últimos la población inactiva prácticamente duplica la observada en los hogares sobre la línea.

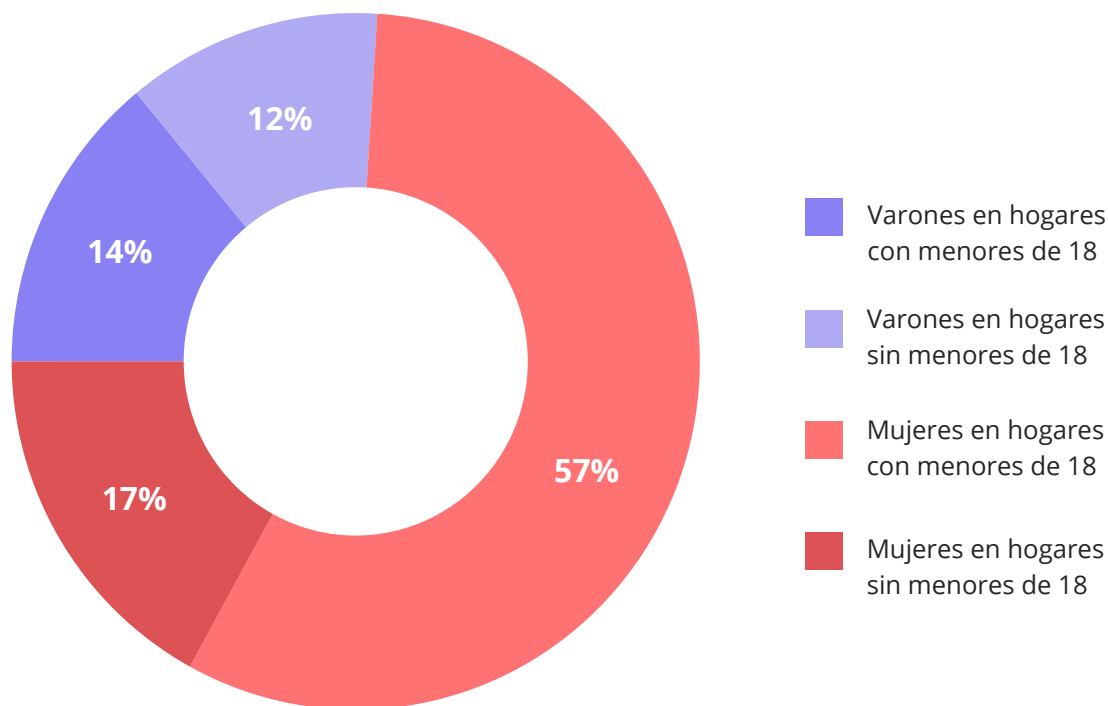
Figura 5. Condición de actividad según pertenencia a hogares bajo línea de pobreza. Personas de 18 a 64 años. En %.
III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Como se observa la cantidad de personas inactivas en la pobreza es mas alta que en el total general , en el siguiente cuadro podemos observar como se distribuyen teniendo en cuenta dos variables: sexo y si habitan con menores de 18 años en el hogar. Más de la mitad de las personas inactivas bajo línea de pobreza son mujeres en hogares donde también habitan menores de 18 años. No son personas realmente inactivas, sino que su tiempo está siendo utilizado en actividades de cuidado.

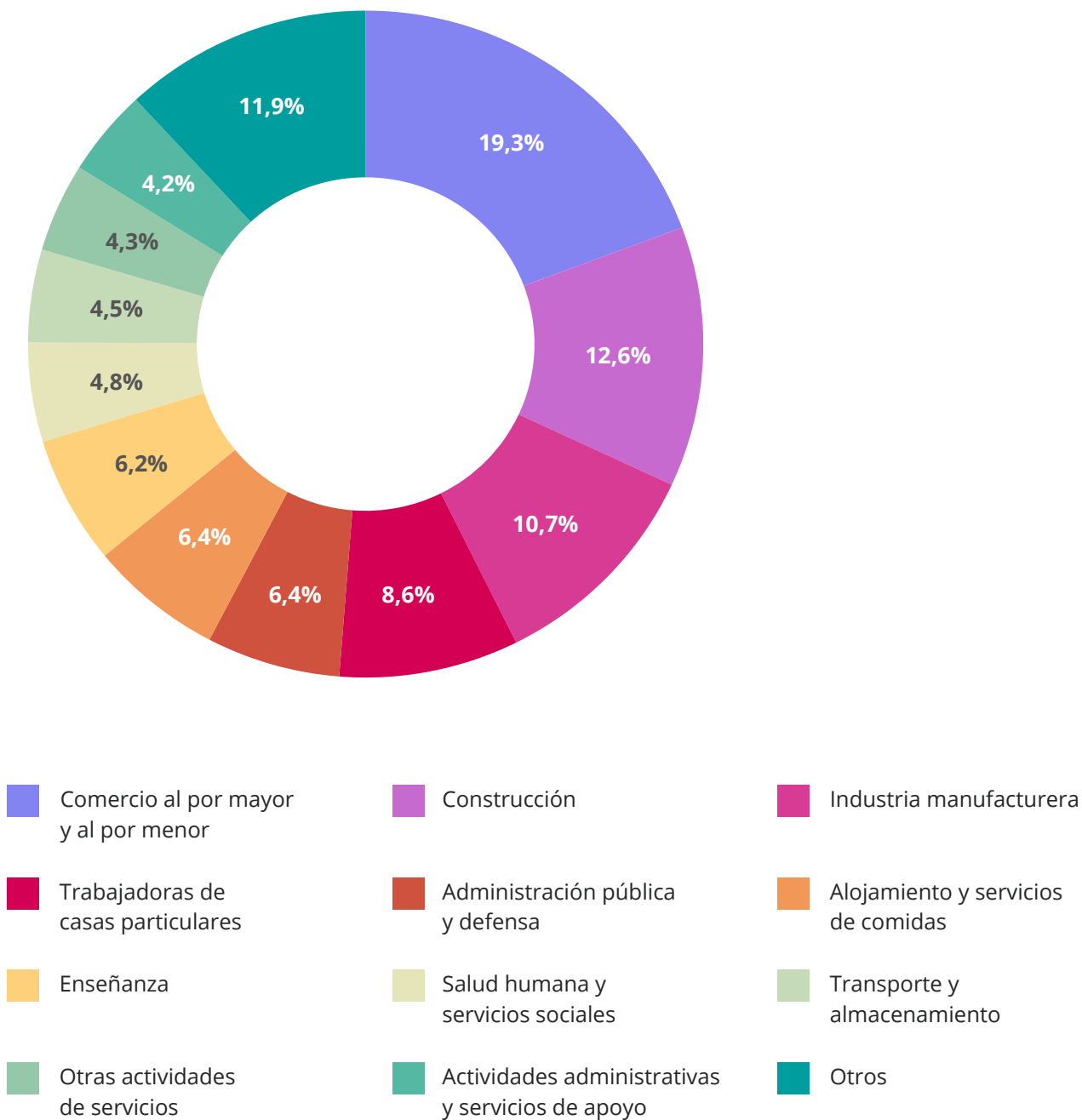
Figura 6. Personas de 18 a 64 años inactivas. En hogares bajo línea de pobreza. Según sexo y convivencia con menores en el hogar. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

En relación a la categoría ocupacional de quienes trabajan de forma remunerada, no se observan grandes diferencias entre personas que habitan en hogares bajo o sobre línea de pobreza. En todos los casos, la inmensa mayoría son personas que trabajan en relación de dependencia. La proporción de empleadas y empleados es algo menor entre quienes se encuentran bajo línea de pobreza, que también son minoría entre las y los patrones. En cambio, su proporción es algo mayor en personas que trabajan por cuenta propia. Se podría asumir que se trata de vendedoras y vendedores de productos y servicios de baja especialización, pero los datos disponibles no permiten confirmarlo con precisión. Respecto a los sectores en los que se ocupan las personas que habitan en hogares bajo la línea de pobreza, se puede observar una distribución similar que en el total poblacional, pero con algunos cambios interesantes. El comercio sigue siendo la categoría con más personas ocupadas, pero la construcción supera a la industria en el grupo debajo de la línea. En aquellos hogares en los que habitan menores de 18 años, los trabajadores de casas particulares pasan del 6,6% al 9,1% del total. Por otro lado, disminuye sensiblemente la proporción de personas ocupadas en sectores profesionales, científicos y técnicos, tanto que su aporte es marginal y pasan a estar agrupadas en la categoría de "otros".

Figura 7. Ocupados en hogares bajo línea de pobreza. Según sector. En %.
III Trimestre 2024. Total Urbano

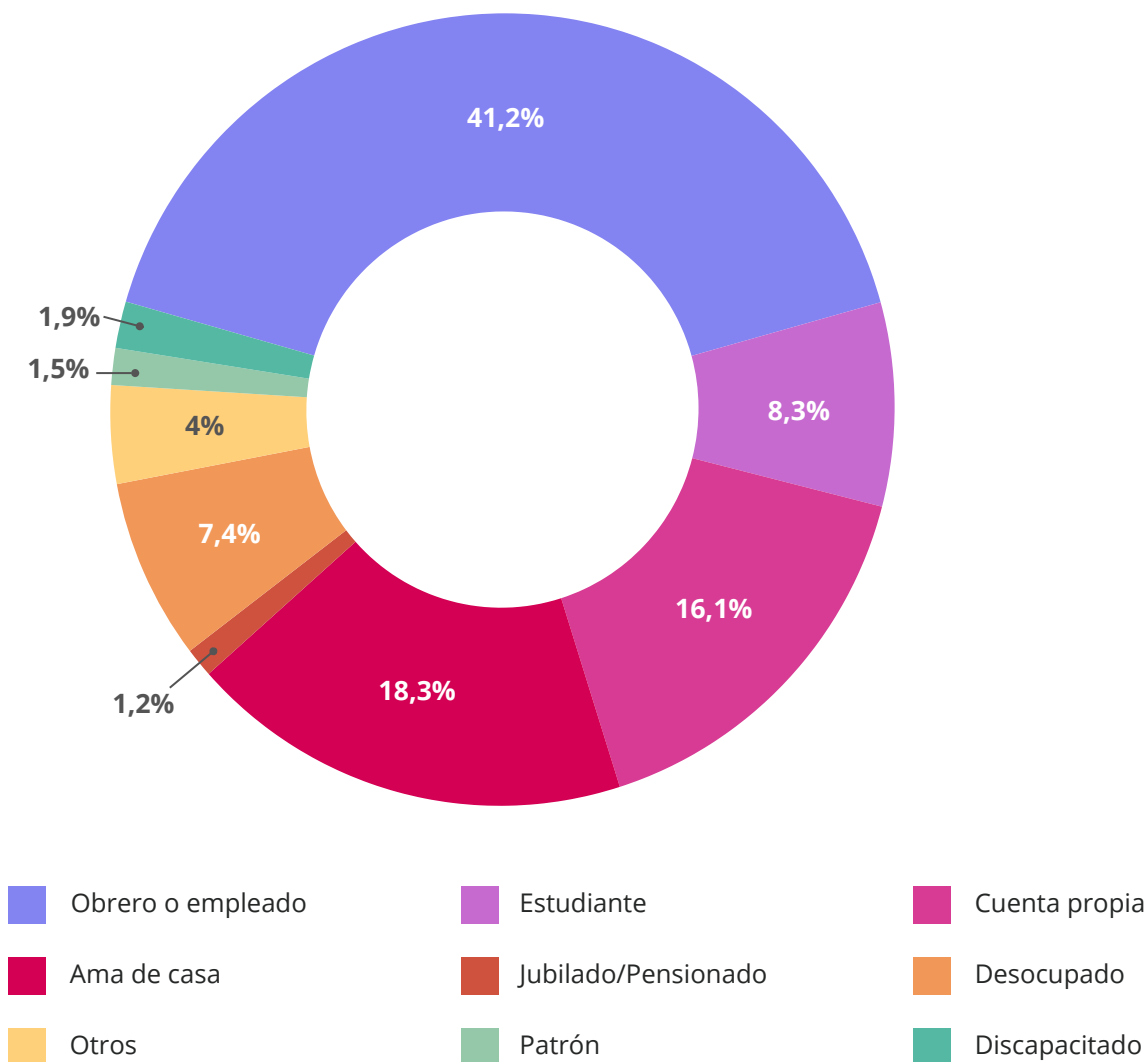


Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

En el siguiente cuadro se realiza una tipología de las personas en edad de trabajar en hogares bajo línea de pobreza. Se observa que sólo el 7,4% de las personas pobres en edad de trabajar busca trabajo y no encuentra, todo el resto ya tiene el tiempo ocupado trabajando remunerada o no remuneradamente, estudiando, son jubilados o personas con discapacidad.

SÓLO EL 7,4% DE LAS PERSONAS POBRES EN EDAD DE TRABAJAR ESTÁ DESEMPLEADO.

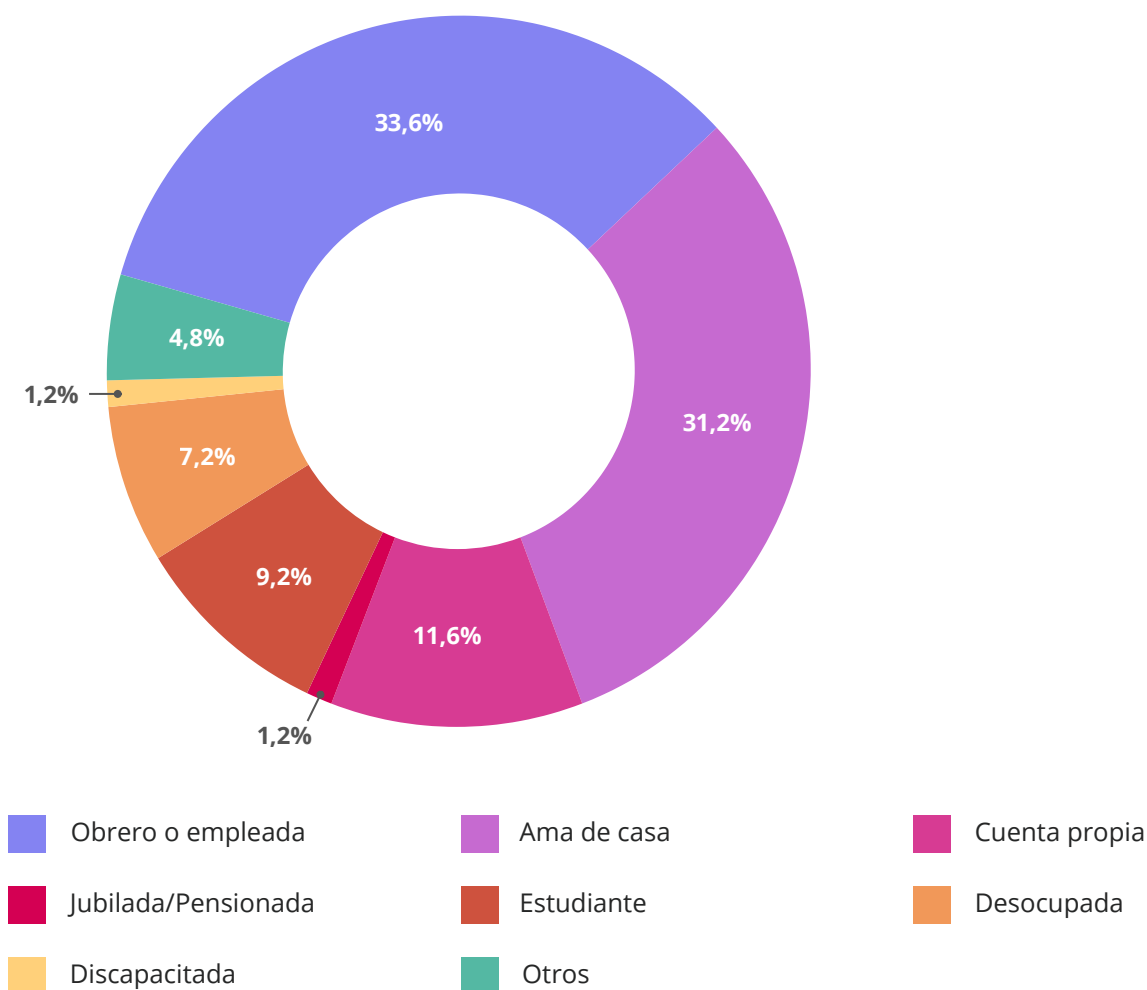
Figura 8. Personas entre 18 y 64 años bajo línea de pobreza. Según categoría de actividad o inactividad. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Si limitamos el análisis a las mujeres mayores de 17 años, se ve que baja levemente la proporción de empleadas y trabajadores y sube fuertemente el de amas de casa. Una de cuatro mujeres mayores inactivas en hogares bajo línea de pobreza lo es porque está cuidando.

Figura 9. Mujeres entre 18 y 64 años bajo línea de pobreza. Según categoría de actividad o inactividad. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano

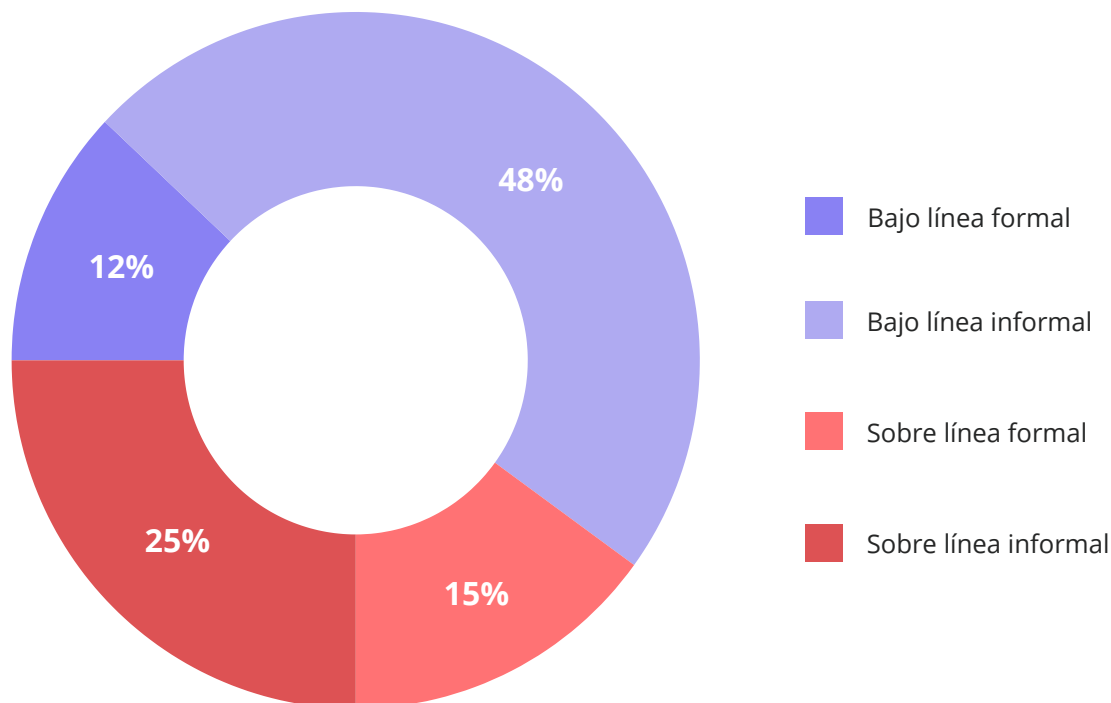


Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

El 75% de la población ocupada en Argentina trabaja en relación de dependencia. Esto se repite en entre la población pobre y la no pobre. Sin embargo, entre las trabajadoras y trabajadores pobres, el porcentaje de asalariados es levemente menor, y aumentan aquellos trabajadores por cuenta propia (10 puntos porcentuales mayor en trabajadores pobres que no pobres).

Por último, es importante detenerse un poco en uno de los sectores de empleo más precarizados y peor pagados. El 60% de las trabajadoras de casas particulares se encuentran bajo la línea de pobreza, y la mayoría de ellas en relaciones laborales informales. Pero incluso en aquellas que tienen una relación formal, se dividen de forma casi igualitaria entre quienes se encuentra sobre que quienes se encuentran bajo la línea de pobreza, lo que permite inferir no sólo la precariedad de la relación laboral, sino que, incluso en relaciones registradas, los salarios tienen a ser de los más bajos del mercado laboral.

Figura 10. Trabajadores y trabajadoras de casas particulares. Según línea de pobreza y relación laboral. En %. III Trimestre 2024. Total Urbano

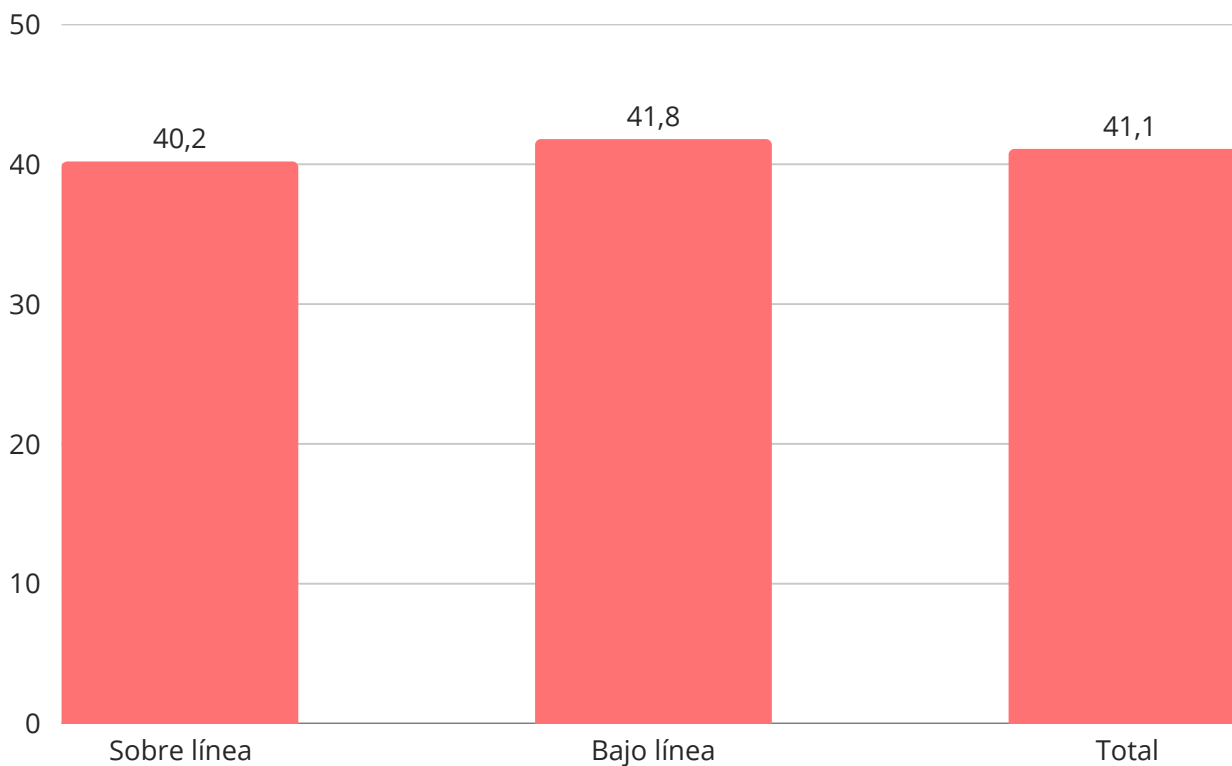


Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Rompiendo el mito del esfuerzo

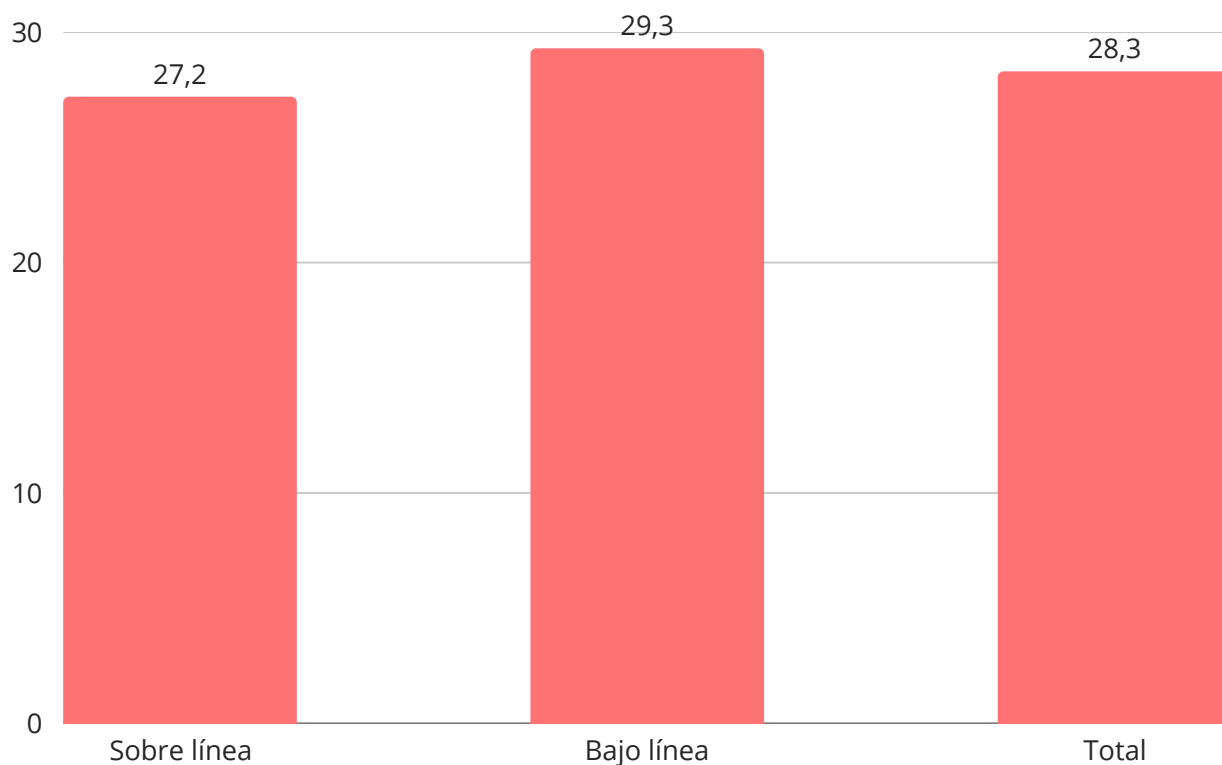
La cantidad de horas que trabajan las personas en hogares pobres en relación a las que habitan en hogares no pobres no parece arrojar diferencias sustanciales. Un dato llamativo es que, los primeros incluso trabajan un promedio de horas semanales superior a los segundos (41,8 horas y 40,2 respectivamente). Incluso el promedio de horas semanales por hogar es superior en los hogares pobres que en los no pobres (en este caso, las horas trabajadas no superan las 30 por hogar, debido a que se incluyen hogares con población de todas las edades, incluyendo hogares con población mayor).

Figura 11. Promedio de horas trabajadas por semana. Ocupados. Según pertenencia a hogares bajo línea de pobreza. III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

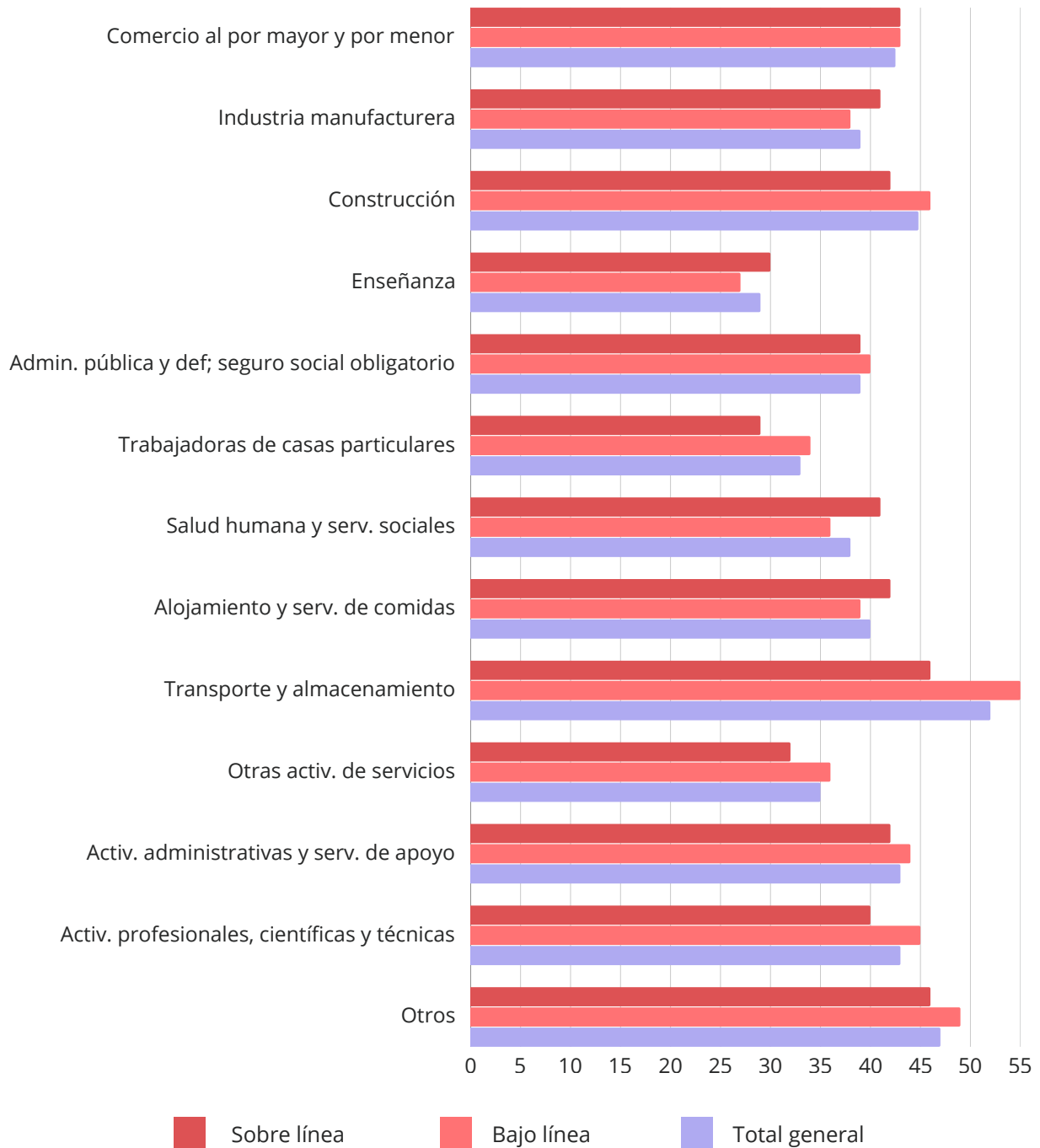
Figura 12. Promedio de horas trabajadas en la semana de referencia por hogar. Según línea de pobreza. III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Cómo se ve en el siguiente gráfico, en prácticamente todos los sectores de la economía, las personas que habitan en hogares bajo línea de pobreza trabajan en promedio, más horas que las personas sobre la línea, si bien la diferencia es exigua en la mayoría de los casos (con la excepción de transporte y alimentación y probablemente las que se dedican a sectores profesionales y técnicos).

Figura 13. Promedio de horas trabajadas por semana. Ocupados. Según pertenencia a hogares bajo línea de pobreza y sector de ocupación.
III Trimestre 2024. Total Urbano



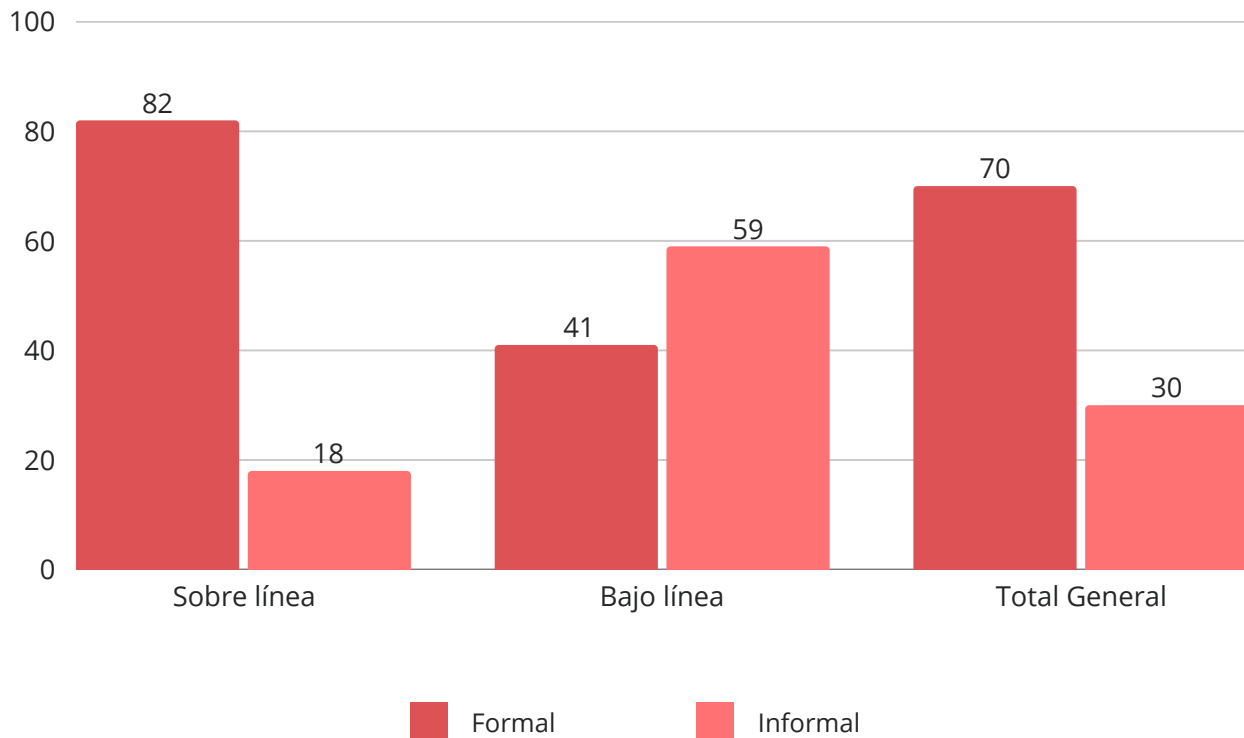
Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Como se observó previamente, Argentina continúa siendo un país en el que la relación salarial sigue siendo central (78% de los ocupados sobre línea de pobreza y 69% de los que se encuentran bajo la línea). Sin embargo, se pueden encontrar grandes diferencias en relación a la formalidad de esa relación. Mientras que la inmensa mayoría de las y los trabajadores en relación de dependencia que viven en hogares sobre la línea de pobreza se encuentran en una relación laboral formal, más de la mitad de las y los trabajadores bajo línea de pobreza lo hacen de forma informal, sin acceso a jubilación, obra social y habitualmente con menores sueldos. En el tercer trimestre de 2024, en los 32 aglomerados urbanos, el salario promedio formal fue de \$785.000 mientras que el informal fue de \$265.000 (EPH- INDEC, III Trimestre 2024).

Pero además de la brecha de ingresos, la posibilidad de inserción en empleos formales y sectores protegidos sigue actuando de salvavidas, así como de frontera entre quienes se encuentran en situación de pobreza crónica o culatoria (Chavez Molina et. al., 2025). Es decir, incluso cuando el trabajo dejó de ser una garantía para cubrir las necesidades básicas, cuando tampoco la posibilidad de jubilarse hacia el final de la trayectoria laboral significa alguna certeza de bienestar, existen aún claves en la calidad de los empleos que constituyen un ancla para una menor vulnerabilidad ante las crisis económicas recurrentes. El acceso a seguridad laboral y al crédito seguro representan herramientas clave para no caer en -o salir de- la pobreza.

Por último, el tipo de tareas que realizan las personas ocupadas puede ayudar a explicar en parte las diferencias de ingresos entre aquellas que habitan en hogares sobre o bajo la línea de pobreza. De acuerdo al Clasificador Nacional de Ocupaciones 2001 de INDEC, las actividades laborales realizadas por los ocupados se organizan en cuatro niveles de acuerdo a la complejidad de las tareas realizada y las habilidades y conocimientos necesarias para llevarlas a cabo: profesionales, técnicas, operativas y no calificadas (INDEC, 2001). Como se puede ver en el gráfico ... la participación de las personas bajo línea de pobreza en tareas profesionales es ínfima, y también es muy menor en tareas de tipo técnico, que son las de mayor jerarquía y mejor remuneradas. En el III trimestre de 2024, en los 32 aglomerados urbanos, el promedio de ingresos de las personas ocupadas en tareas profesionales fue de \$1,3 millones, \$697 mil para quienes realizaron tareas técnicas, \$541 mil para quienes tuvieron ocupaciones operativas y \$285 mil para las tareas no calificadas (que ocupan a tres de cada diez trabajadoras y trabajadores bajo la línea de pobreza).

Figura 14. Formalidad laboral de obreros y empleados. Según línea de pobreza. En %.
III Trimestre 2024. Total Urbano



Fuente: Elaboración propia en base a datos EPH-INDEC II Trimestre de 2024. Total Urbano.

Anteriormente se pudo observar que tres de cada diez personas ocupadas y que habitan en hogares bajo la línea de pobreza, trabajan por cuenta propia. Esta categoría incluye desde profesionales independientes hasta vendedores ambulantes, porque es importante además, saber la calificación ocupacional de los cuentapropistas, para tener una idea más completa de la situación de las personas bajo la línea de pobreza. Como se puede observar en el gráfico ... el porcentaje de profesionales y técnicos es incluso menor, para las y los cuentapropia bajo la línea de pobreza que para el total de ocupados bajo línea. También descienden las personas categorizadas como no calificadas. Casi la totalidad se ubica en tareas operativas.

**LOS TRABAJADORES NO
POBRES TIENEN EL DOBLE
DE FORMALIDAD QUE LOS
QUE SON POBRES.**



En síntesis, hay varios factores que pueden colaborar para empezar a entender los motivos por los cuales una gran cantidad de personas potencialmente activas se encuentran bajo la línea de pobreza. Habitan en hogares más numerosos y con mayor cantidad de NNA (es decir, mayor cantidad de personas dependientes). Esto les exige dedicar mayor cantidad de tiempo a las tareas de cuidado, lo que seguramente se relaciona con la menor tasa de actividad en relación a quienes habitan en hogares sobre la línea de pobreza. Mientras que la diferencia de horas trabajadas por persona es relativamente similar entre quienes se encuentran por encima y por debajo de la línea de pobreza, si se encuentran diferencias entre el total de horas trabajadas por todas y todos los integrantes del hogar. Además, no solo cuentan con menos horas disponibles para trabajar, sino que también lo hacen en condiciones más desfavorables, con una mayor incidencia de trabajos informales y en tareas de baja calificación ocupacional. Estas últimas características por lo general tienen como resultado menores salarios. En conclusión, en la pobreza argentina no parece haber un gran conjunto de personas desempleadas sino un gran conjunto de personas trabajando en malas condiciones.

En conclusión, no solo la pobreza es multidimensional sino que las personas que habitan en hogares pobres tienen características heterogéneas, como también son heterogéneas las causas de la pobreza en estos hogares. En algunas ocasiones es por la conformación del hogar, otras por la falta de empleo, por las condiciones laborales, por la falta de tiempo para tareas remuneradas, por las diferentes necesidades. Por este motivo, es necesario crear planes o programas de reducción de la pobreza que tengan en cuenta estas heterogeneidades en una sociedad compleja y cambiante como la argentina.

PROPUESTAS DE FUTURO PARA LA POLÍTICA SOCIAL

Al cierre de este documento, recorre los portales de la Argentina la noticia de que el “Volver al trabajo”, el eslabón último en la cadena histórica de las políticas de ingresos para personas en edad de trabajar en situación de pobreza, será reemplazado en 2026 por un sistema de capacitaciones. Se vuelve así a la idea de que la pobreza es meramente un problema de saberes personales, resolubles en el plano individual. ¿Y si todas estas personas se capacitaran y luego no hubiera nadie para contratarlas? ¿Y si esas personas ya están capacitadas y ya trabajan pero nadie remunera ese saber? Vimos a lo largo de este documento que la conformación de la pobreza activa en la Argentina es variopinta y con necesidades diferentes y que ha nivel global y local hay experiencia de la cual tomarse para diseñar. Pensar una propuesta de futuro para la política social debe ser claramente un ejercicio participativo donde las personas que vivan en esa situación lleven la voz cantante.

Aquí, a modo de provocar o apuntalar una discusión necesaria y ya existente, se sugieren **algunas ideas**:

Problemas distintos, políticas diferenciadas.

En la sección anterior vimos de qué manera el universo de personas “pobres” en edad de trabajar se encuentra realizando diversas actividades con su tiempo. Por tanto, las necesidades para mejorar su situación económica y condiciones de vida también son diversas. Es central incluir las voces de las personas titulares: ¿quiénes buscan un empleo registrado en relación de dependencia? ¿Quiénes tienen un compromiso político-social comunitario? ¿quiénes son cooperativistas? ¿Quiénes tienen proyectos de trabajo independiente / autogestionado (viable y sostenible)?

En el pasado, muchas veces se ha englobado bajo un mismo paraguas a diversas iniciativas o líneas dentro de una política social de ingreso. Esto termina teniendo, a nuestro creer, un efecto boomerang negativo en la discusión social. Instala la idea de una magnitud descomunal de planes sociales, y abona a un estereotipo de persona pobre que no trabaja o que “perdió la cultura del trabajo” que no es tal cuando se abren esos datos. También, invita a evaluar a todos sus titulares de la misma forma: ¿los y las perceptores de esta política, “salieron” de la pobreza tras utilizarla? Pero esa pregunta no tiene sentido para alguien que todos los años de percepción se dedicó a cuidar. Pasados los años, sigue en el “mismo lugar”. Tampoco para una cuidadora comunitaria, cuya tarea no desaparece tras finalizar el “plan”. La retórica de “salir de la pobreza” aparece asociada a una idea de emprendimiento o cambio que no es posible ni buscado en quienes está cuidando.

A- Remuneración y registración de cuidadoras comunitarias.

Se encuentran cumpliendo un rol para toda la sociedad que no va a finalizar en el tiempo, ni va a volverse económicamente sustentable desde lo privado. Allí hay puestos de trabajo encubiertos, si se registraran y remuneraran -en sus diversas modalidades pues hay cooperativas, asociaciones civiles o incluso algunos espacios pueden ser incorporados como trabajo estatal-, la bola de “planes” se achicaría. Para el año 2023 se habían anotado en el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP) más de 24.000 cuidadoras comunitarias y casi 585.000 trabajadoras de comedores y merenderos (RENATEP, 2023). De acuerdo al relevamiento realizado por el Villero de La Poderosa, en 2025 se dedican hasta 13:34hs por semana a la suma de todas las actividades de trabajo comunitario de cuidados, dentro de las que se destaca como más preponderante la tarea de cocinar y gestionar un comedor, merendero u olla popular, que reúne un 74% de participación e insume 12:20hs semanales.

B- Sistema de cuidados y remuneración del cuidado familiar.

Hemos visto que otro grupo grande de personas “pobres” en edad de trabajar está cuidando de su propia familia. Allí necesitamos licencias remuneradas y expansión de la infraestructura de cuidado y educación para la primera infancia.

Aun con el despliegue de todas las políticas anteriores, queda un remanente de personas -hoy mayoritariamente mujeres- que aun así, se dedicará a tiempo completo a cuidar. No es incompatible también desarrollar un ingreso para cuidar familiarmente, para que esta vía sea una opción elegida. Podría empezar por priorizar familias donde ese cuidado es aún más intensivo como pueden ser mamás de niños menores de 3 años que no asisten a jardín jornada completa o algunos casos de hijos con discapacidad que requieran apoyos.

C- Hogares monomarentales.

En muchos de los hogares pobres no falta ni trabajo ni educación sino que lo que está faltando es la cuota alimentaria de un progenitor que abandona sus responsabilidades de cuidado. Además de agilizar procesos judiciales, existen experiencias donde el Estado cubre esa cuota mientras se encuentra al involucrado.

D- Apoyo productivo a los emprendimientos ya existentes.

Muchas veces se ha forzado la salida emprendedora como única vía para saltar la pobreza. Llevar adelante un emprendimiento desde cero no solo es riesgoso sino que cuando es forzado tiene pocas chances de prosperar. Doble dificultad si a la vez se fuerza la constitución de una cooperativa, ejercicio integral económico y político de profunda riqueza pero que también debe ser realmente elegido para poder funcionar.

Hace mucho más sentido ofrecer la vía del apoyo productivo cuando ya existe un emprendimiento en curso, financiando acciones que aseguren la reproducción ampliada del proyecto y la sostenibilidad en el mediano plazo, la conexión con nuevos mercados y la integración vertical y horizontal. En ese apoyo, es importante evitar la bifurcación de circuitos que suele ocurrir entre la agenda y las políticas de la cartera de desarrollo social y la cartera de desarrollo productivo, donde pareciera que hubiera dos caminos productivos con diferente "status".

E- Políticas de formalización en sectores cuentapropistas

En el documento “Un futuro mejor para el empleo privado” se hizo hincapié en la oportunidad que tiene el Estado nacional de registrar emprendimientos productivos totalmente informales que post pandemia están comercializando de forma digital. Registrar a la microempresa con facilidades, para que la empresa pueda registrar luego a sus trabajadores, o simplemente acompañar al cuentapropista con una protección social atractiva. Se necesita integrar estas políticas también en la agenda anti pobreza, sobre todo viendo el alto porcentaje de personas en situación de pobreza que se desempeña en el sector.

F- Fiscalización en relaciones laborales precarias

Hemos visto en la sección anterior que gran parte de las personas bajo la pobreza ya trabajan y lo hacen en relación de dependencia, y que la condición de informalidad es incisiva en la generación de pobreza. Por ello cobra centralidad mejorar la fiscalización en sectores que pueden mejorar la formalización pero no lo hacen por no percibir riesgo. Es el caso de trabajadoras de casas particulares y construcción, dos sectores con altos niveles de informalidad pero con empleadores con capacidad de registrar. Estas políticas de registración también deben verse dentro de una estrategia anti pobreza.

G- Capacitación que termina en un empleo

Para la porción efectiva de personas pobres en el desempleo -que como hemos visto en el apartado anterior es menor a la imaginada- tiene sentido repensar las capacitaciones. La estrategia de la capacitación para la “salida de la pobreza” tiene doble riesgo. Por un lado asumir que la situación de pobreza es por falta de saberes, una cuestión de educación y no de distribución. Implica el supuesto de que hay puestos laborales no cubiertos porque estas personas no tienen la habilidad para ejercerlos. Sin embargo cuando se revisa la demanda laboral no cubierta -que es mucho menor que la gente que necesita un trabajo mejor- el tipo de posiciones para los que falta formación son especializaciones sobre puestos ya muy técnicos. Aun si ese fuera el caso, en periodos de recesión y de destrucción de empleo, el efecto sobre el agregado de las capacitaciones se neutraliza, toda vez que sólo termina adelantando a algunos en la misma fila del desempleo.

Por otro lado, son muchas las experiencias de capacitación que luego de finalizadas no se traducen ni en la obtención de un nuevo empleo ni en la mejora salarial del empleo que ya realizan. Por ello, de desarrollarse nuevamente estas herramientas vale la pena que se conozca la implicación final antes: qué empresa tiene el compromiso de contratar luego a la persona formada o si y se desempeña en un rubro, de qué forma esa capacitación le permitirá cobrar más por su servicio.

Universalidad de acceso y transparencia en el otorgamiento

Si hay algo para aprender de la experiencia reciente en política social en la Argentina es el círculo virtuoso entre transparencia y universalidad. Lo que genera la discrecionalidad no es quien lo decide -porque algo de ello ha ocurrido tanto cuando lo hacían organizaciones, municipios o cuando lo decidía el propio Ministerio de Desarrollo Social- sino el hecho de que exista un cupo determinado de prestaciones a otorgar; que haya que decidir sobre el total de personas que cumplen con los requisitos.

Cuanto más universales sean las políticas, es decir no hay una cantidad preasignada de prestaciones sino que cubren toda la demanda que surge, más transparentes se vuelven y cuanto más transparentes son en su acceso -su asignación es en función de criterios objetivos sistémicos y no recae en la decisión de nadie a nivel territorial su asignación- más universalizables son en cantidad. La experiencia de políticas como la asignación universal, por embarazo y el Progresar fueron muy positivas en ese sentido. Con criterios preasignados sencillos, alcanzaron escalas altas de cobertura lo que a su vez permitió que no fueran fácilmente desarmables. Así mismo, el hecho de que el mismo organismo que atiende a las y los trabajadores formales fuera quien las otorga tuvo su impacto en la cohesión social.

Para adelante, no sólo se necesita pensar en esquemas universales y transparentes en la asignación de apoyos a las personas en situación de pobreza en edad de trabajar sino también pensar esquemas de "puentes" en su diseño, para que el pase hacia un empleo registrado sea algo buscado y no un miedo a perder la prestación.

Apoyo económico a la organización social como fin, no como medio.

La experiencia de la organización social como gestora y decisora de beneficiarios no fue fructífera, en parte por lo mencionado en el punto 2 pero también porque eso termina invisibilizando el apoyo económico específico que necesita la organización por el rol que llevan adelante en su propio territorio, desempeñando funciones donde muchas veces el Estado no llega. Aún si las prestaciones para las personas con edad de trabajar en situación de pobreza se otorgan de forma automática y universal, las organizaciones que trabajan con ellas de forma diaria necesitan su propio apoyo económico para hacerlo. Su rol en el sostenimiento del tejido comunitario y en la primera línea de respuesta de las necesidades sociales, principalmente de barrios populares, vuelve necesario sostenerlas como interlocutoras, así como posibilitar las tareas de articulación, logística, gestión y asistencia que sostienen.

Rol territorial al gobierno provincial y municipal

En un mundo donde avanza la política de ingresos universal, algo fácilmente practicable desde el gobierno nacional, el rol del gobierno provincial y municipal es cada vez más importante en el plano del acompañamiento territorial, lo que en la primera escala no se puede hacer. La provincial es la dimensión ideal para articular con los sistemas educativos y de salud así como con los productivos ¿como complementar sus políticas sociales en ese eje con apoyos económicos a nivel nacional en lugar de superponerse?

A su vez, la escala municipal es la ideal para el acompañamiento en la esfera física de la pobreza: vivienda, cloacas, espacios verdes y organización de la infraestructura de cuidado, acompañamiento integral del proyecto de vida.

Asi como está claro que la política universal de ingresos es una condición necesaria para pensar otra distribución, también debe quedar claro que el mero ingreso jamás será política suficiente. En todo ello que no resuelve el ingreso, la provincial, el municipio y la organización social tienen un rol central. Falta todavía más articulación y complementariedad en ese sentido.

Es importante poner el eje en las personas titulares, dejar de duplicar programas que se excluyen mutuamente, compartir experiencias locales y presentar conflictos compartidos en mesas de trabajo operativas (estatales de áreas involucradas, autoridades de carrera estatal responsables de programas).

Nuevo rol central a la política de vivienda

Siguiendo con el plano multidimensional de la pobreza, la política de vivienda debería tener un lugar más protagonista dentro de la política para personas en edad de trabajar en situación de pobreza². En Argentina, el 18,6% de la población en áreas urbanas habita en viviendas alquiladas. Aún más si se considera que en un país con inestabilidad de precios, la adquisición de viviendas se ha vuelto una forma de reserva de valor, y eso presiona sobre la plaza existente de viviendas y sus precios. No solo es construir, urbanizar, sino dar alquileres accesibles, penalizando los espacios vacíos. Lo hace Austria, Nueva York, y muchos otros países y ciudades capitalistas del mundo, porque el mercado inmobiliario no es para nada un mercado perfecto.

En el mismo sentido, si el Estado Nacional ha perfeccionado su base de "ADP" en los últimos años, es decir la base de vínculos familiares y de condición de formalidad e informalidad de sus integrantes, no puede decirse lo mismo sobre las condiciones de vivienda. En ese punto existen bases superpuestas, viejas y nuevas que no pueden ubicar con exactitud territorialmente a las personas. Si se busca mejorar la cuestión habitacional y realizar más políticas considerando la ubicación de las personas, se necesita contar con otro tipo de registros territoriales con mayor grado de actualización.

Urgente publicación de índices de pobreza multidimensional

Para toda la tarea mencionada en los puntos anteriores se necesita contar con mediciones oficiales de pobreza multidimensional. Ya se dijo en este documento los beneficios que ello traería para conocer la sociedad que se busca transformar y para las políticas que toca diseñar en consecuencia.

(2) Fuente: Elaboración propia en base a datos de Encuesta Permanente de Hogares - INDEC. Total urbano. III Trimestre 2024.

ANEXO

PAÍS	NOMBRE DE PRESTACIÓN	POBLACIÓN BENEFICIARIA	MONTO (2024/2025)	MODALIDAD Y CONDICIONES	Nº DE BENEFICIARIOS (ÚLTIMO DATO)	FUENTE
Alemania	Kindergeld	NNA hasta 18 años (hasta 21 si demandante de empleo, hasta 25 si estudiante o con discapacidad sin límite)	€255 por hijo/mes	Pago mensual, automático, sin prueba de ingresos.	10,4 millones personas (2024)	Statistisches Bundesamt
Suecia	Barnbidrag	NNA hasta 16 años	1.250 coronas suecas (€109) por hijo/mes	Pago automático, suplemento para familias numerosas	1.629.112 personas (dic 2023)	Försäkringskassan
Noruega	Barnetrygd	NNA hasta 18 años	(monto no especificado)	Pago mensual, universal, adicional para progenitores solteros	669.155 personas (dic 2024)	Fuente oficial Noruega
Argentina	Asignación Universal por Hijo (AUH)	NNA hasta 18 años (sin límite discapacidad), familias sin trabajo formal o con ingresos bajos	\$ 111.141 por hijo y \$361.894 por discapacidad (jul25)	Pago mensual, con condicionalidades (salud y educación)	4,2 millones de niños (2023)	ANSES
Uruguay	Asignaciones Familiares - Plan de Equidad	NNA hasta 18 años en hogares vulnerables y formales de bajos ingresos	Varía según ingresos y composición familiar	Pago mensual, con condicionalidades sanitarias y escolares	387.000 niños y adolescentes (2023)	MIDES Uruguay
Brasil	Bolsa Família	Hogares pobres y extremadamente pobres con NNA	R\$600 por hogar + R\$150 por cada niño menor de 6 años	Pago mensual, condicionado a salud y escolaridad	21,4 millones de familias (2024)	Ministerio de Desarrollo Social de Brasil
Chile	Asignación Familiar Universal (piloto 2022)	Hogares según tramos de ingreso, con idea de ampliación progresiva	Varía según tramo de ingreso	Pago mensual, con transición hacia modelo universal	En prueba piloto en comunas seleccionadas (2022-2023)	Ministerio de Desarrollo Social y Familia Chile
Sudáfrica	Child Support Grant	Niños menores de 18 años en hogares con bajos ingresos	R510 mensuales por niño (2024)	Pago mensual, sin condicionalidades estrictas (semi-universal)	Más de 13 millones de niños (2023)	South African Social Security Agency (SASSA)

REFERENCIAS

Arias, A., Scaglia, J.G. (2025), "Cambios y continuidades en la política social del estado nacional (2024-2025): los cambios en el ex Ministerio de Desarrollo Social", Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas, Edición especial, Marzo.

Assusa, G. y Benza, G. (2024) América Latina desigual. Preguntas, enfoques y tendencias recientes, Ciudad de México, CLACSO-Siglo XXI. "Introducción"

Chávez Molina, E., Sosa, M., Rodríguez de la Fuente, J. (2025), "¿Recuperación ilusoria? Pobreza y desigualdad en Argentina durante 2024", Informe N°3, Grupo de Estudios sobre movilidad y desigualdad social, IIGG, UBA. OXFAM (2024). Economía Nuestra. Sección 1: "La polarización de la riqueza en la región más desigual del mundo", OXFAM, pp. 18-27.

Cirmi Obón, L. (s.f.). El financiamiento de los cuidados como estrategia de desarrollo: una propuesta feminista. Producto 4 del proyecto "Financiar políticas para la igualdad de género". Red de Género y Comercio / ICRICT.

Department of Economic and Social Affairs-ONU. (2025). FFD4 Outcome Booklet: Final report. United Nations. https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-08/FFD4%20Outcome%20Booklet%20Final_SP%20-%20pages.pdf

Ferguson, J. (2015). Give a Man a Fish: Reflections on the New Politics of Distribution. Durham y Londres: Duke University Press.

Ferrari Mango, C. G. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Estudios Sociales Contemporáneos, 24, 163-187. <https://www.redalyc.org/journal/6459/645972176008/645972176008.pdf>

Fernández, J. P. (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N.º 96. Buenos Aires: CIPPEC, Programa de Protección Social.

Futuros Mejores. (2025). Un futuro mejor es con políticas transfeministas. Informe disponible en: https://futurosmejores.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/2025/05/Futuros-Mejores_Politicis-Transfeministas_FINAL-22-DE-MAYO.pdf

Futuros Mejores; Cirmi, L.; Cometta, L.; & Lukin, T. (2025). Un futuro mejor para el sistema previsional argentino: ¿Cómo construir un sistema previsional sostenible sin dejar a nadie afuera? Buenos Aires: Futuros Mejores. Disponible en: <https://futurosmejores.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/2025/03/Un-futuro-mejor-para-el-sistema-previsional-argentino.pdf>

Futuros Mejores; Guitart, V.; Cirmi, L.; Ottaviano, J. M.; & Carbotti, I. (2025). Un futuro mejor para el empleo privado argentino. Informe Futuros Mejores, Edición 1. Disponible en: https://futurosmejores.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/2025/03/Futuros-Mejores_Empleo-Privado_Edicion-1.pdf

King, D., & Wickham-Jones, M. (1999). From Clinton to Blair: The Democratic (Party) Origins of Welfare to Work. The Political Quarterly, 70(1), 62-74.

Observatorio Villero de La Poderosa (2025). Trabajo comunitario de cuidado. Encuesta de uso del tiempo en barrios populares. Resultados preliminares.

Sánchez Vargas, Isabela; Mitchell, Ann E.; & Dip, Juan A. (2024). Medición multidimensional de la pobreza en América Latina y el Caribe: un análisis comparativo de aspectos institucionales, normativos y metodológicos. En A. Sánchez & F. González (comps.), Desarrollo e innovación desde una perspectiva territorial en la provincia de Misiones. Posadas: Universidad Nacional de Misiones, Facultad de Ciencias Económicas.

<https://www.social-protection.org/gimi/WSPDB.action?id=13>

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/25b6a515-182d-4a7d-8f68-87443adbaee9/content>

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/ae0fade2-96ac-47d7-9f11-cd333919c4c3/content>

Ledda, V. (2023). El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023): Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo. Gg. Punto seguido – Revista de Gestión Gubernamental, 3, 51–64.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2021, 25 de marzo). Desarrollo Social entregó nuevas herramientas a integrantes del programa “Potenciar Trabajo”. [Argentina.gob.ar](https://www.argentina.gob.ar).

<https://www.argentina.gob.ar/noticias/desarrollo-social-entrego-nuevas-herramientas-integrantes-del-programa-potenciar-trabajo>

UN FUTURO MEJOR PARA LA POLÍTICA SOCIAL ARGENTINA / Lucia Cirmi Obon ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Asociación Civil Futuros Mejores, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-631-91303-6-2

1. Política Social. 2. Desigualdad. 3. Políticas Públicas. I. Cirmi Obon, Lucia

CDD 361.61

Fecha: Marzo de 2026.

Todos los derechos reservados.

Hecho el depósito que establece la ley 11.723.

Autores: Lucía Cirmi, Iris Pezzarini, Cristian Silva, Lisandro Cometta, Daniela Maciel, Chiara Maestri.

UN FUTURO MEJOR PARA LOS PLANES SOCIALES

FUTUROS
MEJORES

ISBN 978-631-91303-6-2

 @futuros_mejores

ISBN 978-631-91303-6-2



9 786319 130362