FLACSO
ARGENTINA

**Área de Estado y Políticas Públicas**

**Tesis para optar por el Título de Magister en Políticas Públicas y Desarrollo**

# "Un análisis comparado de las políticas socio-laborales implementadas en Argentina durante el periodo 2009-2023"

**Tesista: Lic. Yuliana Sanna Porfiri**

**Directora de Tesis: Dra. María Evangelina Benassi Genolet**

**Cohorte: V**

**Lugar y Fecha: Villa La Angostura, 25 de julio de 2024**

# Índice

**Resumen** ..... 4

**Glosario** ..... 5

**Acerca del uso del lenguaje no sexista** ..... 7

**Agradecimientos** ..... 8

**Introducción** ..... 9

**Capítulo I** ..... 20

**El sistema de protección social argentino. Una exploración de sus tensiones en materia de política social** ..... 20

**1.1 Estado, políticas públicas y política social** ..... 21

**1.2 (Des)armando el detrás de escena de la protección social público-estatal** ..... 32

**1.3 Políticas socio-laborales: una caja de resonancias acerca de los entrecruzamientos entre asistencia y trabajo** ..... 39

**1.4 Recapitulando** ..... 50

**Capítulo II** ..... 52

**Texto y contexto: una revisión en torno a las tomas de posición del Estado Argentino en las intervenciones de políticas socio-laborales** ..... 52

**2.1 Precisiones históricas y políticas** ..... 53

**2.2 Programas sociales en retrospectiva: un recorrido histórico por la década del '90** ..... 55

**2.3 La orientación de las líneas programáticas de protección social luego de la crisis del 2001** ..... 60

**2.4 Recapitulando** ..... 67

**Capítulo III** ..... 70

**Modelos de política social y programática socio-laboral en el siglo XXI: análisis de casos en Argentina (2009-2023)** ..... 70

**3.1 Las gestiones de gobierno y la orientación de la política social** ..... 71

**3.2 Modelos de política social en disputa: un análisis de los lineamientos normativos de los programas "Argentina Trabaja", "Hacemos Futuro" y "Potenciar Trabajo"** ..... 77

**3.2.1 Plan de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), "Argentina Trabaja"** ..... 81

**3.2.2 Programa "Hacemos Futuro"** ..... 97

**3.2.3 Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"** ..... 106

**3.3 Recapitulando** ..... 129

**Capítulo IV** ..... 137

**La arquitectura finalística, operacional y relacional de las políticas socio-laborales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2009-2023** ..... 137

**4.1 Concepción finalística de los programas socio-laborales** ..... 138

**4.2 Concepción operacional de los programas socio-laborales** ..... 148

**4.3 Concepción relacional de los programas socio-laborales** ..... 157

**4.4 Recapitulando** ..... 166

**Reflexiones finales** ..... 178

**Bibliografía** ..... 192

**Anexo metodológico** ..... 208

# Índice de cuadros

**Cuadro 1. Antecedentes de programas sociales implementados de manera previa a los programas: Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", "Hacemos Futuro" y "Potenciar Trabajo"**…… ..65

**Cuadro 2. Presupuesto asignado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a programa socio-laborales: periodo 2010-2023.** 80

**Cuadro 3. Porcentaje de presupuesto asignado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a programa socio-laborales: periodo 2010-2023**. 81

**Cuadro 4. Análisis de Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", Programa "Hacemos Futuro" y Programa "Potenciar Trabajo"**. 126

# Resumen

Título: “Un análisis comparado de las políticas socio-laborales implementadas en Argentina durante el periodo 2009-2023”. Fecha de presentación: 25/07/2024

Autora: SANNA PORFIRI, Yuliana (sannaporfiriyuliana@gmail.com)

**Palabras clave: estado - protección social - políticas públicas - políticas sociales - políticas socio-laborales - asistencia - trabajo - Argentina**

Al hablar de problemas críticos de reproducción de la vida también hablamos, en términos generales, de políticas públicas y, en términos particulares, de políticas sociales como respuestas del Estado para incidir sobre los problemas sociales.

Este estudio se enfocará en analizar comparativamente los ejes finalístico, operacional y relacional que sustentan tres programas sociales desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en Argentina durante el periodo 2009-2023: Programa de Ingreso Social con Trabajo y complementariamente su línea programática “Ellas Hacen”, Programa “Hacemos Futuro” y Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Estas intervenciones del Estado serán abordadas bajo el paraguas conceptual de políticas socio-laborales entendiendo que se constituyen como políticas sociales en tanto se vinculan a una idea de sociedad, de asistencia, de trabajo y de modos de vida que intentan legitimar a partir de su diseño y su implementación.

Estos programas han sido desarrollados por gestiones de gobierno con orientaciones técnico políticas y escenarios socio-políticos y económicos diferenciados, por lo que el desafío será identificar los aspectos que se mantienen constantes y los que se han modificado en el desarrollo de políticas socio-laborales en poco más de una década (2009-2023).

# Glosario

AFIP: Administración Federal de Ingresos Públicos

ANSES: Administración Nacional de la Seguridad Social

APN: Administración Pública Nacional

ATP: Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción

AUH: Asignación Universal por Hijo

AUE: Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social

CAL: Centro de Atención Local

CBA: Canasta Básica Alimentaria

CBT: Canasta Básica Total

CEFI: Certificado de Formación Integral

EPH: Encuesta Permanente de Hogares

FOTE: Formulario de Terminalidad Educativa

IFE: Ingreso Familiar de Emergencia

INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

INDEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos

IPC: Índice de Precios al Consumidor

MDSN: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación

LI: Línea de indigencia

LP: Línea de pobreza

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PRIST: Programa de Ingreso Social con Trabajo

PJyJHD: Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

PTCI: Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso

PUAM: Pensión Universal al Adulto Mayor

RENATEP: Registro de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular

RENATREP: Registro Nacional de la Economía Popular

REPRO: Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo

SCE: Seguro de Capacitación y Empleo

SEyCL: Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral

SINTyS: Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social

SMVM: Salario Mínimo, Vital y Móvil

UCAPS: Unidades de Capacitación

UTEP: Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular

## Acerca del uso del lenguaje no sexista

Es conveniente advertir a lxs lectorxs que el uso de lenguaje no sexista[1] ("x") que se hará en esta tesis responde al posicionamiento ético-político y profesional de la autora, quién no tiene pretensiones gramaticales sino profundamente políticas en favor de sensibilizar, visibilizar y nombrar -en todos sus ámbitos de desarrollo interpersonal, entre ellos el académico- a las identidades de género otras que no se correspondan con el modelo hegemónico binario cis-género. Cabe aclarar que, en ningún caso, se modificó el formato de escritura de citas textuales tomadas de bibliografía y fuentes documentales.

[1] Se recomienda consultar la "Guía (Re)Nombrar para una comunicación con perspectiva de género" para acceder a mayor precisión sobre los usos del lenguaje inclusivo. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/renombrar-web-mmgyd.pdf

# Agradecimientos

A mi abuela Celia que habla, piensa y vive en la primera persona del plural. Por sus sueños de estudiante que no pudieron ser, te dedico cada uno de mis logros con el amor devoto que siento por vos.

A mi compañero de vida Nazareno por su amor, su cuidado y su paciencia ingeniosa que ha sabido conciliar un nosotrxs con los tiempos erráticos de mis otras pasiones, por su cobijo, su sostén y su aliento siempre presentes en mi vida.

A mi sobrino Salvador, mi inspiración para creer y crear colectivamente una sociedad más justa.

A mis hermanxs Giselle y Renso por enseñarme lo imprescindible de mirar más allá de una misma y de contar con un par para amalgamarnos en la intersección que trazamos entre hermandad, afectividad y comunión.

A mi madre Marisa y a mi padre José por construir las oportunidades que no tuvieron para mí, por su cariño, por su ejemplo de trabajo y de perseverancia.

A Eva por su acompañamiento, su criterio y su generosidad para que esta tesis sea posible.

A la Universidad Pública que me parió.

# Introducción

Al definir una política pública, también se define una cuestión socialmente problematizada (Oszlak, 2007) que suscita la atención y la intervención del Estado.

La presente tesis se propone abordar una problemática vinculada a la política social, particularmente lo referente a políticas socio-laborales y su consecuente metamorfosis (Castel, 1997) a partir de un análisis comparativo respecto de la configuración de estas políticas en Argentina. En ese sentido, plantearemos la revisión de la estructura formal de tres programas[2] sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), a saber: Programa de Ingreso Social con Trabajo, conocido como "Argentina Trabaja" y su línea programática "Ellas Hacen"[3], Programa "Hacemos Futuro"[4] y Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"[5], que tiene lugar a lo largo de diferentes gestiones de gobierno nacionales ocurridas en el periodo 2009-2023, incluyendo los mandatos presidenciales de Cristina Fernández (2007-2011/2011-2015), Mauricio Macri (2015-2019) y Alberto Fernández (2019-2023); para luego indagar el modelo de política social y los componentes finalísticos, operacionales y relaciones que porta cada uno de estos programas a los efectos de identificar las continuidades y las rupturas en cuanto a sus objetivos, sus funciones e instrumentos y sus vinculaciones actorales, institucionales y territoriales.

Partimos de considerar a la política social como parte integrante fundamental del sistema de protección público-estatal. Sin embargo, existen diferentes maneras de precisar su

[2] Es pertinente aclarar aquí las diferencias entre plan, programa y proyecto. El plan hace referencia a las decisiones de carácter general que expresan los lineamientos políticos fundamentales, las prioridades que se derivan de esas formulaciones, la asignación de recursos acorde a esas prioridades, las estrategias de acción y el conjunto de medios e instrumentos que se van a utilizar para alcanzar las metas y objetivos propuestos, trazando el curso deseable de acción. Un plan engloba programas y proyectos. Un programa, en sentido amplio, hace referencia a un conjunto organizado, coherente e integrado de actividades, servicios o procesos expresados en un conjunto de proyectos relacionados o coordinados entre sí y que son de similar naturaleza. El proyecto hace referencia al conjunto de actividades concretas, interrelacionadas y coordinadas entre sí, que se realizan con el fin de producir determinados bienes y servicios capaces de satisfacer necesidades o resolver problemas. (Ander-Egg y Aguilar Idáñez, 2005).

[3] Programa "Argentina Trabaja" creado por Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Programa Ellas Hacen, creado por Resolución SCyMI Nro. 2176/13.

[4] Programa "Hacemos Futuro" creado por Resolución 96/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

[5] Programa "Potenciar Trabajo" creado por la Resolución 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social de Nación.

definición y sentido. Podemos señalar, a grandes rasgos, dos grandes paradigmas técnico políticos que conciben a la política social de modo diferenciado y desde allí construyen medidas de acción concretas. Por un lado, un paradigma que considera que la orientación de las políticas sociales debe ser de característica universal, centrada en el acceso a los derechos sociales del conjunto de la ciudadanía (Abramovich, 2006; CEPAL, 2006), y por otro, una cosmovisión ligada a la selección de población considerada en riesgo lo cual redunda en una batería de medidas focalizadas destinadas a "luchar" contra la pobreza (Cecchini y Madariaga, 2011). En este caso, las definiciones respecto de quien es considerado pobre se sustentan metodológicamente desde una propuesta de medición de los ingresos, sin considerar que se trata de una problemática multidimensional. En resumen, todo ello altera sustancialmente el diseño, los componentes, la orientación, la inserción institucional y la articulación intersectorial, el tipo de sujetx destinatarix y los criterios de implementación de las políticas sociales.

La política social se despliega a través de diferentes programas destinados a dar respuesta a diferentes problemáticas sociales (Grassi, 2003; Danani, 2006; Chiara y De Virgilio, 2006), por esta razón estas acciones también tienen características distintivas. Es posible situar políticas sectoriales de vivienda, educación o salud que están a cargo de la provisión de bienes y/o servicios a un sector de la población; mientras que, por otro lado, pueden identificarse políticas de promoción destinadas a impulsar el desarrollo humano a través del fortalecimiento de capacidades. Este trabajo se centrará en el estudio de programas sociales, que se enmarcan dentro de la promoción de capacidades, desde una perspectiva crítica (Campana, 2012; Álvarez Leguizamón, 2010). Su acceso se encuentra supeditado, en términos generales, a la acreditación de la condición de necesidad a través de la comprobación de medios. Su población objetivo son sujetxs que no tienen garantizadas las condiciones materiales mínimas de existencia para reproducir su vida cotidiana. En este caso, se utiliza un criterio de selectividad para focalizar al sujetx merecedor de asistencia y se trabaja a través de intervenciones sociales concretas y

paliativas. Este tipo de intervenciones que no sitúan, no indagan, ni problematizan las condiciones históricas, sociales, políticas, económicas, culturales y ambientales que configuran las relaciones de desigualdad y que atraviesan a estos sujetxs, en escasas oportunidades redundaran en el engrosamiento de la integración social.

A partir de indicadores macroeconómicos, de modelos explicativos de la pobreza y de la orientación técnico política característica de las políticas sociales, cada gestión de gobierno contemplada en el periodo de análisis estudiado, configura un tipo de abordaje en lo que refiere a la cuestión social y su multiplicidad de expresiones.

En cuanto a la problemática que nos ocupa, trabajaremos partiendo de aseverar que en el marco de un proceso económico de acumulación capitalista, social y políticamente se entiende al trabajo -en su forma de empleo asalariado formal- como el mecanismo de integración social por excelencia, cabiendo resaltar que esta consideración que se tiñe de un sesgo trabajo céntrico (Grassi, 2012; Grassi y Danani, 2009; Hopp, 2010; Guimenez y Hopp, 2011; Lijterman, 2021; Soldano y Andrenacci, 2005). Aseverando estas representaciones críticamente, lo que se hará en lo sucesivo es identificar qué tipo de intervenciones sociales en materia de políticas socio-laborales impulsadas por la cartera de Desarrollo Social lleva adelante el Estado Nacional, a través de sucesivas gestiones de gobierno, para proteger a quiénes se enmarcan en relaciones laborales de desempleo y de subempleo[6] atravesadas por condiciones de informalidad y precariedad.

Basados en entender al punto neurálgico de la cuestión social en términos de exclusión de ciertos sectores poblacionales, lxs actores de la política social argumentaron la necesidad de

[6] En cuanto a las definiciones básicas utilizadas por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) para el cálculo de las principales tasas del mercado de trabajo, el desempleo se refiere al conjunto personas que, no teniendo ocupación, están buscando activamente trabajo y están disponibles para empezar a trabajar; mientras que el subempleo se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y están dispuestos a trabajar más horas. Para profundizar sobre estas categorías revisar Neffa, J. C. 2014. Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL-CONICET. Disponible en: https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ceil-conicet/20171027042035/pdf_461.pdf

su inclusión (Hopp, 2021, p. 20). Aquello dio lugar a la configuración de respuestas en materia de políticas sociales a través de cierto patrón relativamente estandarizado (Gamallo, 2015, p. 38) que se analizará debidamente en este estudio. A partir de distintos posicionamientos político-ideológicos y morales, la política social multiplicó "programas asistenciales, de alivio de la pobreza, programas activos de trabajo, programas de reinserción laboral, programas de capacitación laboral" (Danani, 2005, p. 183) y delineó, para garantizar su acceso, una serie de criterios de merecimiento y esquemas de clasificación de lxs sujetxs destinatarixs. Se destaca que, en algunos casos, estas políticas sociales, solo cubren los mínimos vitales, entendiendo al bienestar en términos minimalistas.

De esta manera, se configura una matriz de sentido que opera en el diseño y la implementación de las políticas socio-laborales, afectando los niveles de integración social y las posibilidades de desarrollo de nuestra sociedad toda. Todo esto tiene lugar en diferentes ciclos económicos donde distintas gestiones de gobierno han ido alternando políticas inclusivas y políticas de tinte neoliberal.

Respecto a estos debates sobre el campo de la política social, cabe plantearse que en el periodo 2009-2023 analizado en esta tesis se vislumbra la reactualización de una tensión que podríamos llamar clásica fundada en torno a la clasificación de los programas sociales estudiados como asistenciales o socio-laborales. Dicha discusión se plantea, en algunas ocasiones, en términos dicotómicos y excluyentes polarizando problemáticas que son parte de procesos sociales complejos y contradictorios. Entendemos que es posible construir matices que muestran como aún continúan vigentes resabios de los prototipos programáticos de transferencias de ingresos condicionadas enmarcadas en medidas asistenciales de tipo compensatorio para poblaciones sin trabajo o con inserciones laborales precarias pero que, a la vez, en su devenir se reconfiguran con un anclaje socio-laboral. Esa reconfiguración obedece, en gran medida, a definir nuevos tipos de trabajo como objeto de su intervención y a un nuevo

sujeto del mundo del trabajo portador de lógicas asociativas y cooperativas que emerge como respuesta a un mercado laboral estructuralmente expulsivo.

En relación a lo argumentado, la pregunta de investigación que guía esta tesis será indagar comparativamente: ¿Cuáles son las rupturas y las continuidades que se pueden identificar en materia de políticas socio-laborales en Argentina durante las gestiones de gobierno sucedidas entre los años 2009-2023?

Para operacionalizar este trabajo se delimitó un objetivo general basado en analizar las transformaciones de las políticas socio-laborales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en Argentina durante el periodo 2009-2023.Complementariamente, se demarcaron los siguientes objetivos específicos:

1) Indagar los aspectos formales y la estructura organizacional y de gestión e implementación de las políticas socio-laborales impulsadas por cada gestión de gobierno nacional durante los años 2009-2023, haciendo hincapié previamente en la recuperación de las políticas sociales que oficiaron como antecedente de las estudiadas.
2) Comparar el modelo de política social subyacente en las políticas socio-laborales estudiadas, es decir, las ideas en cuanto: a un modelo de sociedad posible, a una representación de trabajo reconocido como tal, a las condiciones y el modo de reproducción de la vida presentes en su diseño y, consecuentemente, a lxs sujetxs que define como destinatarixs de su intervención.
3) Identificar y describir las continuidades y las rupturas de las políticas socio-laborales, considerando los aspectos normativos, en cuanto a las concepciones *finalística* vinculada a su "deber ser", *operacional* respecto a las medidas de carácter institucional e instrumental que son movilizadas para alcanzar el fin propuesto y *relacional* a partir del reconocimiento de las esferas de bienestar que se ponen en juego, vinculadas a los

entramados de relaciones entre actores estatales, representados por las gestiones de gobierno y los actores no gubernamentales performados por organizaciones civiles y sociales que se establecen en el territorio como encargadas del desarrollo de los programas sociales analizados.

En cuanto a la estrategia teórica, explicitamos que el supuesto paradigmático en el que se asienta el trabajo de investigación es el paradigma constructivista (Berger y Luckmann, 1975) que considera que la realidad es una construcción social. Esta cosmovisión comprende desde la dimensión ontológica que la realidad es aprehensible en forma de múltiples e inimaginables constructos mentales y sociales, de naturaleza local y específica, dependientes en su forma y contenido de las personas o de grupos; mientras que desde la dimensión epistemológica explica que la relación entre quién investiga y el objeto investigado es transaccional y subjetivista; por ello el conocimiento es siempre una construcción humana y nunca libre de valores.

Para el constructivismo el propósito de la investigación social es la comprensión de los fenómenos sociales: en el caso que nos ocupa es comprender/interpretar las políticas socio-laborales desarrolladas en Argentina durante el periodo 2009-2023.

De acuerdo a Sautu (2005) “la estructura argumentativa de una investigación está constituida por bloques teóricos que están unidos por una argamasa de variados grados de densidad y consistencia” (p. 9). En cuanto a la teoría general que sustenta esta tesis, es una teoría vinculada a las políticas públicas, susceptible de ser representada por el marco de análisis por el referencial que plantea Muller (2006) entendiendo a las políticas públicas como configuraciones entre actores.

El presente trabajo se enfoca en un esquema de análisis típico de estudios de Política Pública Comparada (Cochrane, 1997; Sartori y Morlino, 1999) en razón de establecer

dimensiones comparativas que permitan establecer los grados de rupturas y continuidades entre las políticas socio-laborales abordadas.

Respecto de la estrategia metodológica más adecuada en relación al problema que se quiere investigar, se escogió una metodología cualitativa.

El tipo de tratamiento temporal que tiene el problema de investigación es longitudinal ya que se propone el seguimiento del objeto de estudio a través del tiempo, particularmente desde el año 2009 hasta el año 2023. En cuanto al recorte temporal escogido, se fundamenta en que se trata de un periodo iniciado posteriormente a la gestión gubernamental de Néstor Kirchner (2003-2007) que fue quién políticamente transicionó el escenario ulterior a la crisis política, social y económica argentina del 2001 y, centrándonos en el tema que nos ocupa, comenzó a mostrar una restructuración del esquema de la política social argentina; que cimentará su reorientación durante el primer gobierno de Cristina Fernández (2007-2011) y que podrá contrastarse analíticamente con las gestiones de gobierno sucesoras, alguna de ellas ideológicamente opuesta. Como año de finalización del periodo de análisis se define el año 2023, tratándose del último año tanto de implementación del programa "Potenciar Trabajo" como de gestión gubernamental de Alberto Fernández, ya que los primeros días del mes de diciembre de 2023 es sucedido por Javier Milei, representante del espectro ideológico de la derecha radicalizada, quién actualmente cursa los primeros meses de gobierno produciendo una drástica reestructuración, en nombre del ordenamiento fiscal, en lo que a la protección social se refiere. Cabe reconocer que los cambios que están ocurriendo en materia de política social durante el 2024 configuran un insumo altamente interesante para estimular con proyección futura nuevas líneas de producción de conocimiento capaces de problematizar y tensionar la realidad argentina actual.

Retomando las cuestiones metodológicas, la fuente de datos utilizada es secundaria, su recolección se realiza de forma desestructurada y abierta, aunque de modo exhaustivo y sistemático, basándose en técnicas de lectura y documentación, mientras que la estrategia de análisis de los datos utilizada es la sistematización, es decir, la organización de los datos recolectados. Las unidades de muestra están compuestas por documentos académicos que dan cuenta de las categorías principales que articularán este estudio: estado, protección social, políticas públicas, políticas sociales, políticas socio-laborales, asistencia, trabajo, modelo de desarrollo, cuestión social e integración social. Adicionalmente, se revisaron planes de acción, informes de gestión y legislación -resoluciones, decretos, leyes- que establecen las competencias y las líneas de trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en materia de políticas socio-laborales desde el año 2009 hasta el año 2023. Por último, se prevé utilizar información disponible en formato de artículos, informes y/o libros de organismos nacionales/internacionales -INDEC, CEPAL, OIT, BM entre otros- que resulten pertinentes para el análisis de las políticas sociales a estudiar.

Debe destacarse especialmente que al inicio de esta investigación el objetivo era poder efectuar un análisis empírico situado en la ciudad de Villa La Angostura, provincia de Neuquén, Argentina, lugar de residencia actual de la autora de esta tesis. Para ello, se había planificado una estrategia metodológica cualitativa nutrida de fuentes de datos primarias a través de la realización de entrevistas semi-estructuradas, por un lado, a responsables de organizaciones sociales de base territorial y a titulares de derechos de programas sociales a quienes hubo posibilidades de acceder y, por otro lado, a funcionarixs públicxs del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a cargo de la Unidad Ejecutora del Programa Potenciar Trabajo. A esos referentes institucionales se lxs intentó contactar en múltiples oportunidades y por distintos canales de comunicación, encuadrando tal demanda en el marco de la formalidad correspondiente a través de una nota de solicitud extendida por la Facultad Latinoamericana de

Ciencias Sociales, sin obtener respuestas favorables. En virtud de estas dificultades, se debió reencausar el estudio del modo en que se dio cuenta hasta aquí. Este aspecto será retomado en el análisis ya que consideramos que esa dificultad habla del modo en que la política puede ser pensada en lo particular y situado de cada territorio.

Una vez esclarecidos el paradigma teórico-epistemológico y la estructura metodológica del trabajo, se avanzará en una aproximación descriptiva de los cuatro capítulos que estructuran la tesis. Los mismos guardan correlación directa con el objetivo general y los objetivos específicos propuestos.

El primer capítulo se centrará en la reconstrucción teórico-epistemológica de las categorías de protección social enmarcada en el sistema público-estatal que contempla en su interior a diversos cauces de acción en materia de políticas públicas y de políticas sociales. Lo que ocupará nuestra atención con mayor precisión será el campo de políticas socio-laborales y la encrucijada existente entre el mundo de la asistencia y el mundo del trabajo que, como veremos, genera esquemas estratificados de protección social en virtud de atender a los emergentes de la cuestión social. Por esta razón, se avanzará sobre los debates y las tensiones que traen aparejados estos nudos problemáticos, ya que forman parte del marco teórico del cual se parte y que estará presente de manera transversal a lo largo de todo el estudio.

En el segundo capítulo se hará un breve repaso de los antecedentes de los programas sociales estudiados, recuperando el escenario histórico, económico y socio-político en que tuvieron origen y sus características principales en cuanto al marco legal que les da existencia, la gestión de gobierno que los impulsa, la órbita institucional en la que se insertan, la descripción general de su contenido, el instrumental utilizado para su desarrollo y sus fuentes de financiamiento.

El tercer capítulo abordará en detalle las políticas socio-laborales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a saber: Programa de Ingreso Social con Trabajo y su línea programática “Ellas Hacen”, Programa “Hacemos Futuro” y Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. Para facilitar el acercamiento a la complejidad del recorte respecto del objeto de estudio, resulta conveniente profundizar en la indagación respecto del marco normativo, específicamente las leyes, los decretos y las resoluciones que crean estos programas sociales, identificando:

- lineamientos generales que establecen;
- contenido en cuanto a qué problemáticas sociales atiende y que prestaciones instituye;
- estructura y organización dentro del aparato administrativo estatal poniendo de relieve la tonicidad de la arquitectura institucional y territorial que sostiene su desarrollo;
- construcción respecto de lxs sujetxs merecedorxs de asistencia y los criterios de clasificación que terminan por definir quién será protegido por el Estado y quién no;
- arreglos implicados en su implementación y su gestión tales como recursos humanos, físicos y de financiamiento.

Para concluir esta tercera sección, se retomará la categoría de modelo de política social dando cuenta de que cada política socio-laboral estudiada es performativa en cuanto a un modelo de sociedad, a la legitimación de una idea de trabajo y a la estructuración o desestructuración de las condiciones materiales en que se produce y reproduce la vida.

El cuarto y último capítulo, abarcará las concepciones imperantes de política social que atraviesan a estas políticas socio-laborales. Se realizará un análisis comparativo entre las políticas socio-laborales poniendo énfasis en diferentes dimensiones objeto de nuestro estudio. Por un lado, los objetivos o las finalidades de cada una de ellas sustentadas en el aparato ideológico y de valores que las sostiene; por otro, en los mecanismos y los instrumentos

desarrollados para operacionalizar tales fines y, por último, en el aspecto relacional en el marco de las tramas de generación de bienestar para indagar el rol que se le ha asignado al Estado y a las organizaciones sociales de base territorial durante su gestión e implementación sucedida en una sociedad basada en un modelo de acumulación capitalista. A partir de allí, se esbozarán los patrones de continuidad y de ruptura que han llevado adelante cada una de estas tres políticas impulsadas por las gestiones de gobierno nacionales ocurridas entre los años 2009 y 2023.

En las reflexiones finales se incluirá un debate relativo al mundo de la asistencia, del trabajo y de las políticas socio laborales en términos de integración social. Si a la sociedad argentina la interpelan los actuales niveles de desigualdad y ya no le resultan tolerables, ni metabolizables, deberá adentrarse a discutir el sistema de protección social vigente que se encuentran estructurados en relación a una sociedad salarial del siglo XX que ya no existe y que, además, tiene por delante el desafío de estimular, a partir de la innovación pública, su adaptación a los nuevos riesgos del siglo XXI para robustecer su capacidad protectora.

El propósito de este trabajo será contribuir al estudio y la comprensión del campo de la política social, particularmente en lo que refiere a las transformaciones en materia de las políticas socio-laborales, partiendo de un análisis que recuperará procesos históricos, económicos, políticos y sociales a fin de aportar nuevas evidencias acerca de las continuidades y rupturas en la intervención social del Estado en Argentina.

# Capítulo I

## El sistema de protección social argentino. Una exploración de sus tensiones en materia de política social

La propuesta de este primer apartado es recuperar la densidad teórica epistemológica respecto del campo de la protección social entendido como un sistema que se dota de institucionalidad a partir de las diferentes respuestas público estatales que se otorgan a los problemas multidimensionales y complejos que condensan la cuestión social. Las medidas que propone el sistema de protección social son representadas a través de políticas públicas, en general y, políticas sociales, en particular. Estas últimas son concebidas a partir de diferentes paradigmas que habilitan heterogéneas lecturas acerca de las causas y las alternativas de procesamiento de los conflictos que tienen lugar en la vida social.

Dentro de las políticas sociales, nos ocuparan especialmente las políticas socio-laborales, como variable analizadora de las disputas tensionales que tienen lugar entre las categorías de asistencia y de trabajo a partir de las representaciones impresas en las intervenciones del Estado Argentino. Históricamente las categorías de asistencia y de trabajo se han presentado como contrincantes con estatutos diferenciados. Mientras que la primera es poseedora de una institucionalidad débil y una racionalidad moralizante; el segundo es el principal mecanismo de reconocimiento y legitimidad social, aunque cuando de acceso al sistema de protección social se trata, los derechos están garantizados para un tipo de trabajo específico que es el empleo asalariado formal (Campana Alabarce, 2020; Campana Alabarce et al., 2023; Hopp y Lijterman 2018; Lijterman, 2016).

Allí radica una contradicción sustancial en la que se funda el mosaico de protecciones sociales con mixturas heterogéneas y diversos grados de alcance y de cobertura a distintos sectores poblacionales. En gran proporción, los sectores pertenecientes a la clase media urbana

altamente masculinazados acceden a ser protegidxs por derecho a través de su empleo; mientras que otros grupos sociales compuestos mayormente por mujeres, identidades sexo génericas disidentes, poblaciones empobrecidas, originarias y migrantes, por portar variopintas necesidades sociales e insertarse en relaciones laborales de tipo no formal, son remitidxs a formas inferiores de protección, teniendo que desarrollar un repertorio de estrategias de supervivencia vinculadas a trabajos precarios -como asalariadxs no registradxs, emprendedorxs, trabajadorxs independientes, trabajadorxs de empresas recuperadas, personas que realizan tareas domésticas y de cuidado no remuneradas y un sinfín más de variadas actividades laborales en el marco de la informalidad-. Claramente, el desacople entre el trabajo y la asistencia pone en jaque la noción de universalidad de los derechos sociales.

Esta sección tiene como finalidad ahondar detalladamente sobre la perspectiva teórica y la línea analítica que proponemos en este estudio, a los fines de promover una comprensión situada respecto del recorte de estudio seleccionado, entendido aquello como el marco teórico que dará consistencia al desarrollo de este trabajo.

### 1.1 Estado, políticas públicas y política social

No es posible desarrollar un análisis en profundidad sin brindar claridad al inicio respecto del paradigma teórico-epistemológico que nos sustenta en la escritura de esta tesis, reconociendo que las teorías y las categorías analíticas escogidas dan cuenta de una selección arbitraria que se basa en la consciencia de parcialidad en tanto sujetxs con atravesamientos históricos, políticos, sociales, económicos y culturales concretos. Comprendiendo que todo ello no anula, sino que promueve la construcción de cosmovisiones diferenciadas que pueden enriquecer la comprensión en relación a un fenómeno tan complejo como lo es la política social y su trastienda.

A partir del objetivo que se menciona de manera antecedente, se realizará una delimitación de las acepciones de políticas públicas y políticas sociales para, en un momento posterior, adentrarnos en las nociones subyacentes que le otorgan robustez analítica a la complejidad del debate que viene a proponer este estudio.

El gran gestor e impulsor de políticas públicas en nuestras sociedades modernas es el Estado. En Argentina el Estado se traduce, en los términos político-institucionales que legitiman su autoridad y su monopolio de la violencia legitima, en una organización política cuyo gobierno nacional adquiere la forma representativa, republicana y federal. Aunque, cabe aclarar, ello no exime la caracterización especifica de las unidades subnacionales en cuanto a su demografía y a su geografía que, conjugadas con sus actores políticos, empresariales y sindicales y sociales y sus matrices de desarrollo productivo, puede dar lugar a diferenciados niveles de integración social capaces de dar cuenta de las inequidades territoriales que no siempre son tenidas en cuenta al diseñar y aplicar políticas públicas desde el Estado Nacional.

Oszlak (2007) entiende al Estado como una "relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política" (p. 117).

Es posible aseverar que el Estado se desenvuelve a través de una relación que propicia el vínculo entre diferentes actores civiles, económicos, políticos y sociales, estableciendo de alguna forma un contrato social, atravesado por una orientación técnico-política, que promueve una forma de metabolizar los conflictos y, en ese marco, es que privilegia una forma de producir y de distribuir la riqueza, lo que podríamos denominar como modelo de desarrollo, a través del impulso de medidas en materia de políticas públicas.

Los problemas que aborde el Estado tendrán que ver con aquellos que sean priorizados en su agenda de gobierno. Por ello, la manera como se elabora esa agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado y, adicionalmente, redefine el ámbito del interés y responsabilidad de la ciudadanía y el ámbito del interés y responsabilidad del estado ya que están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose (Aguilar Villanueva, 1993, p. 26).

Las intervenciones del Estado para dar respuesta a las problemáticas sociales asumen la forma de políticas públicas. Aquí partimos de la definición de política pública esbozada por Oszak y O'Donnell (1981) quienes la conciben como "un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil" (p. 113).

Las políticas públicas no constan solo de definiciones y decisiones técnicas, sino también políticas. Como plantea Vila (2011):

> lo político de las políticas públicas aparece de dos maneras principales: como una delimitación institucional dentro de la cual las políticas son diseñadas y ejecutadas, o bien como un factor perturbador de la calidad, los alcances y la eficacia de las políticas. Tanto en su enmarcamiento político institucional y como en su diseño, su implementación y su evaluación tienen que ver, directa o indirectamente, la construcción y el ejercicio de poder político (p. 21).

Es pertinente reconocer que esas acciones y omisiones, que podrían ser reconocidas como mediaciones entre el Estado y la sociedad civil, suceden en un contexto político, económico y social determinado en el que interviene una polifonía de actorxs con intereses en disputa y distintas posibilidades de síntesis a partir del procesamiento de sus intereses.

Las políticas públicas contienen dentro de su abanico de acciones a las políticas sociales. Por ello, es importante determinar de qué cuando hablamos de políticas sociales, para establecer con precisión a que hacemos referencia. Las políticas sociales son hijas del capitalismo nacidas para atender el surgimiento de la cuestión social, comprendida como la conceptualización de un conjunto de problemas (Oszlak, 2007, p. 124) en contexto de los procesos de desarrollo de las sociedades. En este sentido, debe esclarecerse que no todas las problemáticas presentes en la agenda pública serán contempladas por la agenda política para intervenir sobre ellas, Offe (1990) advierte que "el proceso de conversión de las exigencias en políticas se ve siempre refractado y mediado por las estructuras internas del sistema político, cosa que determina si se reconoce o no como temas merecedores de tratamiento las necesidades" (p. 9).

En términos generales, siguiendo a Esping-Andersen (2000) se entiende por política social a la gestión pública de los riesgos sociales. Algunos riesgos son perennes; otros vienen y van con el flujo de la historia. En toda civilización moderna, la gente se ha enfrentado a la pobreza, la falta de techo, las discapacidades, la violencia y la muerte, pero no siempre al desempleo. Algunos riesgos, como los achaques de la vejez, son 'democráticos' debido a que nos afectaran a todos; otros, como el desempleo y la pobreza, se hallan estratificados socialmente; y aún otros son específicos de las diversas fases de la vida (p. 55).

Apelando al "deber ser" de la política social se puede decir que la misma debería garantizar derechos básicos a la ciudadanía, aunque no siempre sucede de ese modo. Retomando una exposición influyente acerca de esta discusión, T. H. Marshall en "Citizenship and social class" escrito en 1949[7], entiende a la concepción de la ciudadanía como posesión de derechos y explica que aquello consiste en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, otorgando a los individuos un número creciente de derechos

[7] Reimpreso en Marshall, 1965.

de ciudadanía. De acuerdo al británico estos derechos se dividen en tres categorías que se materializaron en Inglaterra en tres siglos sucesivos: derechos civiles, que aparecen en el siglo XVIII, derechos políticos, que se afirman en el siglo XIX y derechos sociales -entre ellos la educación pública, la asistencia sanitaria, los seguros de desempleo y las pensiones de vejez- que se establecen en el siglo XX (Marshall, 1965, p. 78).

Con la expansión de los derechos de ciudadanía hubo también una expansión de las clases de ciudadanxs, “los derechos civiles y políticos, que originalmente se restringían a los varones blancos, propietarios y protestantes, fueron gradualmente extendidos a las mujeres, los trabajadores, los judíos y católicos, los negros y otros grupos previamente excluidos” (Kymlicka y Norman, 1997, p. 4).

La concepción de Marshall ha sido atacada con frecuencia, denominándosela ciudadanía "pasiva" o "privada", dado su énfasis en los derechos pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública. Se pueden identificar dos críticas. La primera proviene del ataque de la Nueva Derecha a la idea de "derechos sociales" con el argumento de que son incompatibles con las exigencias de libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito, son económicamente ineficientes y nos hacen avanzar en el "camino hacia la servidumbre". Según la Nueva Derecha, el esfuerzo por asegurar la integración social y cultural de los más pobres debe ir más allá de los derechos, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida. La segunda crítica viene de parte de la izquierda, aunque coincide con el argumento de Marshall según el cual las personas sólo pueden ser miembros plenos y participativos de la vida social en la medida en que sus necesidades básicas sean satisfechas, reconoce que las instituciones del Estado de bienestar parecen promover la pasividad, la dependencia y la clientelización del rol ciudadano. Si bien la izquierda acepta el principio general de que la ciudadanía implica tanto derechos como responsabilidades, considera que los derechos de participación deben preceder a las responsabilidades. Es decir, sólo es apropiado

exigir el cumplimiento de las responsabilidades una vez que se han asegurado los derechos de participación (Kymlicka y Norman, p. 5-7).

Sin embargo, a nivel regional en América Latina la trayectoria de los derechos muestra una dirección opuesta a la indicada por Marshall para la realidad europea, observándose una dotación de derechos políticos universales de ciudadanía en ausencia de derechos civiles universales y ante el declive de los derechos sociales (Oxhorn, 2001, p. 174 en Robles, 2013, p. 37), situación de la que se dará cuenta en los apartados posteriores cuando se caracterice el desarrollo de los sistemas de protección social en Latinoamérica.

Estos debates configurados a partir de distintos marcos teóricos y políticos de referencia para pensar las problemáticas sociales, son lo que en consecuencia guiará la construcción de respuestas diferenciadas para abordarlas. Es importante decir que estas discusiones continúan con vigor vigente en el campo de la política social y, en ocasiones, se polarizan hacia los extremos representados por el Estado o el mercado, sin poder visualizar posibles mixturas entre ambos actores para intervenir sobre la complejidad de lo social.

En cuanto a las perspectivas que permiten pensar la política social, dentro de la perspectiva tradicional se la entiende como mecanismos de redistribución de la renta social. Allí los instrumentos estatales son considerados como "concesiones" que tienen la finalidad de restablecer cierto equilibrio social mínimo. Por otro lado, se encuentra la perspectiva marxista que, trascendiendo el análisis de las políticas sociales como instrumentos neutros de redistribución de la renta y de reequilibrio social, las coloca como espacio y consecuencia de las luchas sociales y de clases y como una unidad político-económico-social (Pastorini, 1997, p. 1).

A su vez, estos paradigmas de política social se metamorfosean en acciones concretas. Ocampo (2008) recupera esta idea describiendo la pugna entre dos concepciones de política

social para explicar que mientras que la primera de ellas ha servido como base fundamental para la reforma de la política social en las últimas décadas y pone el énfasis en la focalización de los subsidios del Estado hacia los sectores más pobres y el diseño de esquemas público-privados, la segunda defiende la necesidad de cimentar la política social sobre diversos principios, entre los que se destacan los de universalidad y solidaridad. Esta última concepción recupera las raíces sobre las cuales se desarrolló la política social en la posguerra (p. 36-37).

Las concepciones modernas de la política social como responsabilidad del Estado tienen su origen en el reconocimiento por parte de los Estados liberales de la necesidad de extender la educación pública básica, laica y universal, además de algunos servicios básicos de salud, como servicios sociales inherentes al desarrollo de las sociedades modernas. A ello se agregó, desde fines del siglo XIX, la visión bismarckiana[8] de la seguridad social y el surgimiento de un movimiento obrero que demandó no solo el desarrollo de una legislación protectora y promotora del trabajo, sino también un sistema integral de política social. Estas ideas se extendieron gradualmente en los países industrializados a lo largo del siglo XIX y, sobre todo, del siglo XX, con el desarrollo del Estado de bienestar. El correlato de este proceso fue la expansión sin precedentes del tamaño del Estado y la consecuente demanda de recursos para financiarlo (Ocampo, 2008, p. 38).

Es pertinente plantear que a fines de la década de 1970 e inicios de 1980 se comienzan a mostrar indicios de crisis de los estados de bienestar, en ese contexto se destacó la propuesta teórica de Esping-Andersen (1993) que, retomó la tipología de modelos de política social esbozada por Titmuss, para plantear la categoría de régimen de bienestar como base para el

[8] "La maduración de los procesos de industrialización y urbanización, y el surgimiento de los asalariados como fuerza social crearon las condiciones para que se iniciara una etapa de extraordinaria importancia en la política social del Estado: el nacimiento del seguro social. Por iniciativa del canciller alemán Otto Von Bismarck surgió a fines del siglo pasado el seguro social, fenómeno asociado al origen del Estado de Bienestar, significando una ruptura con las instituciones de la beneficencia. Las leyes de pobres eras discrecionales y estigmatizantes. El seguro social, en cambio, se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación ante el daño ocasionado. Además, estaba dirigido al asalariado antes que al pobre o al miserable y, finalmente, compelía a los beneficiarios potenciales a contribuir a su financiamiento" (Isuani, 1991, p. 2).

estudio comparado de los estados de bienestar y la provisión de bienestar en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien esta conceptualización ha sido frecuentemente utilizada para analizar el escenario político-institucional europeo propio de la posguerra durante el siglo XX, ha sido posible realizar algunas críticas a ello para estudiar la experiencia de los países de América Latina, en este sentido pueden ubicarse entre los aportes más destacados los de Mesa Lago (1989); Filgueira (1999); Martínez Franzoni (2007) y Pribble (2011). Por ello, es conveniente hablar de régimen de bienestar en términos de una categoría de alcance intermedio que, sorteando la aplicación acrítica de conceptos importados y eurocéntricos, permite retener ciertos atributos generales de un fenómeno y, además, captar los propios de los casos particulares intermedios (Draibe y Riesco, 2006 en Paura y Zibecchi, 2020, p. 24).

De acuerdo a Martínez Franzoni (2007) el bienestar es entendido como capacidad, no como estado, para manejar incertidumbres tales como la enfermedad, la vejez, la discapacidad, la discriminación, el desempleo, el divorcio o la muerte. De este modo, el régimen de bienestar representa una constelación de prácticas diversas, aunque jerárquicamente organizadas de asignación de recursos (p. 11).

Tanto el nivel de bienestar de una sociedad, como la propia dinámica de actuación de las políticas sociales, se juegan de hecho en el complejo espacio formado por las esferas pública, mercantil, familiar y asociativa. Las políticas sociales, en este escenario, pueden favorecer o no ciertos procesos de mercantilización y pueden contribuir o no a desplazar al ámbito del Estado actividades previamente asumidas por las familias o el tejido asociativo o comunitario (Subirats, 2016, p. 45-46). En vinculación con ello, mencionamos que la mayor o menor presencia de estas esferas en interrelación puede dar la lugar a la configuración de los denominados regímenes de seguridad informales, entendidos como “acuerdos institucionales en los que las personas dependen fuertemente de las relaciones comunitarias y familiares para

enfrentar sus necesidades de seguridad" (Wood y Gough, 2006, p. 1700-1703 en Barba Solano, 2016, p. 37) debido al achicamiento del perímetro de la intervención estatal.

Todos los arreglos institucionales entre esferas de bienestar tienen lugar, en el caso que nos ocupa, en correlación directa con las definiciones que entraña la política social. Siguiendo a Adelantado (2000) se entiende que:

> la política social no sólo ni fundamentalmente hay que entenderla como un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad, incluso más allá del mercado o de sus finalidades explícitas, "naturalizando" e institucionalizando las desigualdades de clase, género, edad, etnia o cualquier otra. Las interrelaciones entre la estructura social y la política social son de carácter recursivo: la política social, no sólo se genera a partir de la estructura social sino que contribuye también a los procesos de estructuración social de las sociedades, mediante diferentes maneras de provocar cambios o permanencias en la estructura social (p. 17-18).

Al decir de Soldano y Andrenacci (2005) la política social refleja los problemas sociales, es decir, las formas en que se manifiesta la cuestión social, y a la vez contribuye a producirlos (p. 11).

En cuanto a la complejidad del concepto de política social, Fleury (2002) señala una importante reflexión, apuntando a la contradicción congénita propia de la fusión de los términos política y social:

> en cuanto que la "política" dice respecto a un poder de asignación coercitiva de valores, ejercido por el Estado, el término social se refiere a la sociedad, esfera de interacción de los individuos y grupos, movilizados voluntariamente, a partir

> de sus intereses. En ese sentido, el término política social denota, etimológicamente, la contradicción de la separación entre Estado y sociedad, creando una esfera nueva, lo social, imposible de convivir con la concepción política liberal, que sólo considera las esferas del Estado y del mercado (p. 5).

El desafío es entender que la política social además de su potencial de constituir un instrumento redistributivo cumple otras funciones políticas y económicas. Esto significa que las políticas sociales no pueden ser vistas como un mero instrumento de prestación de servicios pensando exclusivamente en su función social, sino que también es necesario analizar su contraparte política como mecanismo de legitimación del orden; y económica, que se refiere principalmente al abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de la socialización de los costos de su reproducción y a la intervención en el aumento de la demanda efectiva (Pastorini, 1997, p. 5-6).

De acuerdo a Salvia (2007) la explicación de este proceso no puede eludir las transformaciones generadas por los procesos de globalización económica y los cambios en los paradigmas tecnológicos, la crisis fiscal del Estado en el contexto del agotamiento del modelo industrial sustitutivo, y los reiterados y fallidos ensayos de políticas de ajuste y de cambio estructural aplicadas a partir de los años setenta. El resultado fue un aumento constante de la pobreza y la polarización social, tanto en ciclos de crecimiento como de crisis y estancamiento económico. Las condiciones de existencia de tales entramados se vinculan con el resto del sistema económico, social y político (p. 26).

A los efectos de avanzar un poco más allá de los debates ocurridos y en tránsito en el campo de la política social, es preciso definir con claridad el paradigma teórico epistemológico desde el que este trabajo se posicionará. En el marco de esta tesis se entiende a la política social como:

> todas aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa -sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo- y en los espacios socioculturales, y que además protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos o neutralizan sus efectos no deseados. Comprende entonces los ámbitos del empleo, la educación, la salud, los sistemas de seguridad social, los servicios públicos y la asistencia social. Se diferencian tres grandes regiones de la política social: política del trabajo, política de servicios universales y política asistencial. Aunque las tres ramas de la política social moderna actuaron conjunta y complementariamente. Su distinción es, a veces, puramente analítica (Falappa y Andrenacci, 2009, p. 4-8).

Este estudio se basa en comprender a la cuestión social como aquello que al decir de Castel (1997):

> se plantea explícitamente en los márgenes de la vida social, pero pone en cuestión al conjunto de la sociedad. Se produce una especie de efecto bumerán, en virtud del cual los problemas planteados por las poblaciones que encallan en los bordes de una formación social retornan hacia su centro. La cuestión así planteada es también la cuestión del Estado, del papel que el Estado puede ser llamado a desempeñar en esta coyuntura (p. 19).

Lo que plantea Castel (1997), desde una perspectiva estructural funcionalista retomando a Durkheim, es que entonces hablar de integración es hablar de un modo de pertenencia a una sociedad formada por un todo de elementos interdependientes (p. 346). Grassi (2005) define a la integración social como un problema que "refiere a la posibilidad de existencia de una unidad social autoidentificada" (p. 5), es decir, refiere entonces a la forma en que las sociedades, a

través de las intervenciones del Estado, abordan la cuestión social, entendida como una falla estructural del capitalismo moderno (Hopp, 2010, p. 4).

Hasta aquí se ha abordado la concepción de políticas sociales como mecanismos de intervención del Estado sobre aspectos problematizados pública y estatalmente de la cuestión social, entendiendo que allí median diferentes esferas productoras de bienestar -Estado, mercado, familias y comunidad- que serán más o menos protagonistas en la medida en que se privilegie técnica y políticamente su intervención como legitimadora de las problemáticas que se pretende abordar. Queda claro que estas decisiones en materia de políticas públicas podrán promover en la estructura social mayores niveles de integración social o, por el contrario, reforzar el statu quo a través del mantenimiento del patrón de distribuciones de reglas y recursos que organizan las relaciones en el marco de la vida en sociedad.

### 1.2 (Des)armando el detrás de escena de la protección social público-estatal

Para comenzar es preciso explicar que en este apartado abordaremos la emergencia de los sistemas de protección social en América Latina, entendidos en los términos de Filgueira (1999) como posibilitadores de la construcción de la ciudadanía social. Esto se hará como puntapié inicial para luego centrar el enfoque de análisis específicamente en la configuración contemporánea de la protección social en Argentina.

Los sistemas de protección social son producto de un intrincado juego de fuerzas sociales, que se materializa en una institucionalidad propia a través de los sistemas de organización y las modalidades de gestión de las políticas sociales (Fleury y Molina, 2000, p. 23).

Es relevante mencionar que las acciones desarrolladas en materia de protección social clásica y acotadamente son asociadas a la seguridad social encarnada en prestaciones basadas

en lógicas contributivas, representando el paraguas de protección que contiene los derechos del sector poblacional asalariado formal.

Sin embargo, la metamorfosis del mundo laboral iniciada en la etapa de convertibilidad en Argentina ha favorecido progresivamente la precarización de las condiciones del trabajo. Este escenario signado por dinámicas de pobreza y de desigualdad impulsó al Estado a intervenir complementariamente con aquellas poblaciones desafiliadas del estatuto de asalariadx formal generando dentro del dique de contención de la seguridad social una expansión de transferencias de ingresos de tipo no contributivo tales como asignaciones universales, moratorias previsionales, pensiones no contributivas, entre otras.

En el marco de la tensión entre los componentes asistenciales y los componentes socio-laborales, en un rango subsidiario respecto de la seguridad social de tipo contributiva, se sitúan dentro del sistema de protección social diferentes programas de asistencia social no contributivos, mayormente impulsados por el MDSN, caracterizados por un alto grado de focalización; aunque también programas sociales como los estudiados diseñados con una fuerte arista socio-laboral.

Dentro de las lógicas de producción del bienestar, el Estado aparece asumiendo un rol clave. Al situar la mirada sobre de las sendas de desarrollo que transitan los Estados modernos, puede entenderse a los mismos como la matriz político-institucional capaz de integrar las dimensiones política, económica y social del desarrollo para garantizar la gobernabilidad de las sociedades (Prats I Catalá, 2007, p. 587).

El rol estatal fue protagónico en relación al contexto de emergencia de los sistemas de protección social, Midaglia (2012) destaca que esto sucede en el marco de la estrategia intervencionista de posguerra (p. 79). De acuerdo a Fleury y Molina (2000), el ascenso de una estructura de protección social estuvo vinculada al “reconocimiento de la pobreza como un

problema social el que creó las condiciones para el desarrollo de poderosos mecanismos institucionales de protección social" (p. 1).

En el caso de América Latina, los modelos de desarrollo de buena parte de los países de esta región, tomaron forma al calor de la política keynesiana en la década de 1930, impulsando el modelo sustitutivo de importaciones. El caso argentino no fue la excepción.

Filgueira (1998) haciendo una tipología tentativa de los Estados Sociales en América Latina en el periodo 1930-1970[9], incluye a la Argentina en la categoría de países que reconoce como de universalismo estratificado, explicando que:

> el Estado asumió un rol central en el proceso de desarrollo económico y social. Lo hizo, sin embargo, con sesgos sistemáticos en la distribución de los beneficios de dicho desarrollo. En especial en lo que refiere a las políticas de bienestar, estas presentaron un desarrollo limitado, fuertemente orientado a los sectores urbanos y con cobertura preferencial, si no única, para los sectores integrados al mercado de empleo formal. La primera dimensión central que caracteriza a este grupo de países es que hacia 1970 todos ellos protegían de alguna u otra forma a la mayor parte de la población mediante sistemas de seguro social, de servicios de salud, a la vez que habían extendido la educación primaria e inicial secundaria a toda la población. La otra característica central de estos sistemas la constituye una fuerte estratificación de beneficios, condiciones de acceso, y rango de protección en materia de seguro social y en similar medida en salud (p. 6-9).

Desde mediados de los años setenta puede marcarse una franca ruptura en cuanto al modelo de desarrollo argentino. Ferrer (2012) habla de construcción del Estado Neoliberal en

[9] Para obtener mayor precisión respecto de las tasas de ocupación del periodo 1930-1970 es posible consultar el Documento de Trabajo N° 1 del año 2022 de la Oficina de Estadísticas Sociales (CEICS) disponible en: https://www.ceics.org.ar/wp-content/uploads/2022/05/DT1-La-evolucion-del-empleo-en-Argentina.pdf . Para ampliar información pueden revisarse información censal disponible en: https://censo.gob.ar/index.php/historia/

Argentina, especificando que su formación tuvo lugar en dos etapas dentro del cuarto de siglo comprendido entre 1976 y 2001; ambas abarcaron casi veinte años, la primera bajo un gobierno de facto y la segunda bajo un gobierno constitucional:

> esta avanzada tuvo lugar en un contexto internacional caracterizado por el predominio de la financiarización en los países centrales y una activa penetración de la especulación financiera y sus agentes en las plazas periféricas. Prevaleció, entonces, el "pensamiento único" fundado en el Consenso de Washington y su énfasis en la apertura de los mercados, la desregulación financiera, la preferencia por la inversión extranjera sobre la nacional y la reducción del Estado para garantizar el orden público y la libertad económica. Reformas estructurales, más crédito internacional y deuda pasó a ser la orden del día de las políticas públicas (p. 99).

Durante el periodo neoliberal las estrategias de intervención estatal han estado representadas por la focalización, la descentralización, las privatizaciones y la tercerización como elementos predominantes (Ferrari y Mango y Tirenni, 2017, p. 118).

Resulta central destacar que Poy Piñeiro (2018) caracteriza a la Argentina mencionando un rasgo de heterogeneidad estructural del régimen de acumulación, explicando que su correlato ha sido la consagración de la incapacidad de los sectores más dinámicos de la economía para absorber al conjunto de la fuerza de trabajo. Lo cual jalonó dinámicas persistentes de desigualdad económico-ocupacional y de exclusión con amplias consecuencias sobre las capacidades de reproducción económica y el bienestar de la población (p. 3-4).

Asociando estas transformaciones políticas, sociales y económicas cabe decir que la destrucción del aparato productivo y, con ello, el abrupto rompimiento del tejido social y el brutal empobrecimiento de la sociedad argentina producto del proceso neoliberal implicó

acciones bien concretas por parte del Estado para atender esa situación. Aquello oficia de puntapié para repensar y problematizar los sistemas de protección social público-estatales y las cosmovisiones que estos entrañan en su interior.

Siguiendo a Robles (2013) el paradigma de la protección social nace en conexión con los debates sobre vulnerabilidad y pobreza y busca consolidarse como una respuesta de política pública ante situaciones severas de privación, junto con buscar garantizar, en lo mínimo, la igualdad en el acceso a servicios sociales (p. 41).

Respecto del contexto en el que se va desarrollar la protección social durante la década del ’90 en Argentina, Vinocur y Halperin (2004) señalan que las consecuencias de la reconversión económica y social llevada adelante por el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) se tradujo en la precarización de las condiciones de contratación laboral, y en un incremento en los niveles de desempleo y subempleo. El desempleo se transformó en un problema estructural y ascendente, alcanzando un primer pico de 18,4% durante la “crisis del tequila” (México, 1995) y un segundo pico durante la crisis económico-institucional de fines del 2001/2002. Adicionalmente, merece destacarse el sostenido aumento de la proporción de empleo asalariado no registrado. La informalidad laboral evolucionó desde el año 1989 hasta el año 2002 en forma más abrupta que el propio desempleo, alcanzando al 40% de la población económicamente activa (p. 14-16).

En tal escenario el enfoque de la protección social basado en el empleo formal mostraba sus limitaciones para cubrir las necesidades de la población, al presentar la región de América Latina y el Caribe, altas tasas de informalidad laboral. Es menester aclarar que, en Latinoamérica, el concepto de sector informal urbano (SIU) fue utilizado e impulsado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la década de 1970, con el objetivo de explicar el crecimiento

de amplios sectores de la población que no pudieron participar de los procesos de modernización productiva a través de un mercado laboral formal (Maurizio y Monsalvo, 2021 en Espejo, 2022). Cuando hablamos de informalidad laboral se comprende a un sector de la actividad económica que surge "como una forma de autogestión de la vida y del trabajo, a partir de los límites en la absorción de fuerza laboral en el sector moderno y capitalista" (Lijterman, 2021, p. 102).

A principios de los años ´90, a efectos del lento crecimiento y la expulsión de la fuerza de trabajo del sector público durante el ajuste, en la región latinoamericana se generó un aumento de ocupaciones en actividades informales, destacándose los empleos en el sector de servicios y la ocupación de la microempresa. En efecto, 61% de los empleos generados durante ese periodo fueron informales, haciendo que este indicador se expandiera del 44% al 48% entre 1990 y 1998 (Klein y Tokman, 2000 en Espejo, 2022).

En este contexto en que el empleo asalariado formal muestra sus límites en términos de integración y que la desprotección de trabajadorxs informales se cristaliza, un número importante de países comenzaron a aplicar políticas de transferencias condicionadas de ingreso orientadas al desarrollo humano que, por un lado, contribuyeran a aliviar el hambre más urgente, pero, a su vez, mediante el cumplimiento de requisitos en salud y educación de los niños beneficiarios, brindaran herramientas que en el mediano y largo plazo permitieran desarrollar capacidades, acceder a los derechos de la ciudadanía y romper el circuito intergeneracional de la pobreza (Novacovsky et al., 2010; OIT, 2010 en Calero, 2013, p. 67).

Midaglia (2012) considera a las transferencias de ingresos como alternativas públicas de protección de la estructura de riesgos sociales instalada en la región latinoamericana, a saber: pobreza, desigualdad socioeconómica, generacional, de género y étnico-racial. Estos programas, por un lado, asumen que el Estado debe tener una injerencia activa para mitigar la

pobreza y, por el otro, portan atributos típicamente liberales como la operativa de focalización; la disociación de la prestación monetaria del mercado de empleo; la generalización de obligaciones para la recepción, lo que debilita su categoría de derechos sociales; este enfoque correlaciona a la pobreza con la falta de capital humano, omitiendo la problemática de la distribución de la riqueza y el bajo costo financiero de la ejecución de estas medidas (p. 80-83).

Desde las organizaciones que implementan o promueven políticas de protección social, su concepción es muy dispar. Mientras organismos como el Banco Mundial la comprenden como asistencia social otorgada en contextos de pérdida de ingresos para generar equidad en la exposición a riesgos a través de respuestas privadas o públicas (Holzmann y Jorgensen, 1999), la OIT (2011) ha promovido un piso básico de protección social para todas las personas, en función de los ámbitos que constituyen necesidades básicas. El piso estaría conformado por un paquete básico de prestaciones en las dimensiones de ingreso, asistencia médica y sistema de pensiones disponibles para todas las personas (Robles, 2013, p. 40).

Retomando las consecuencias de este proceso político, económico y social en Argentina, la protección social en el marco del proyecto neoliberal se vio constreñida y atravesada por un escenario de flexibilización laboral, promovida para adaptar la estructura del empleo a nuevos procesos productivos y tecnológicos. Esto redundó en una significativa precarización laboral. La aparición de las curiosamente denominadas "políticas activas de empleo" por parte del Estado nacional y algunos Estados provinciales y municipales completó esta transformación. El achicamiento del mercado de trabajo fue tal, que se trató de crear instancias alternativas de obtención de ingreso monetario. Esas instancias revistieron para sus receptores el carácter de relaciones salariales, a pesar de que formalmente fueron presentadas como programas asistenciales de tipo workfare, es decir subsidios a desempleados con contraprestación en forma de trabajo (Soldano y Andrenacci, 2005, p. 37-38).

En conclusión, la protección social puede ser entendida como el conjunto de acciones definidas y coordinadas por el Estado en respuesta a problemáticas sociales y riesgos de diverso tipo asociados a la vida: accidentes, enfermedad, desempleo, vejez, entre otros. El sistema de protección social argentino da cuenta de una transversalidad de lógicas de dualidad y de focalización configurando, consecuentemente, niveles de cobertura y de protección estratificados principalmente en función de la condición laboral.

### 1.3 Políticas socio-laborales: una caja de resonancias acerca de los entrecruzamientos entre asistencia y trabajo

Las políticas que ocuparán nuestra atención en este trabajo, serán las políticas socio-laborales destinadas a asistir a sujetxs empobrecidxs cuyas trayectorias de vida están atravesadas por vinculaciones irregulares, precarias y flexibles con el mundo del trabajo.

Antes de adentrarnos en la temática socio-laboral es conveniente indicar que estas medidas de intervención están contenidas dentro de lo que se conoce como sistema de protección social, en términos amplios y, específicamente, enmarcadas como ramificaciones dentro de la política social. Estas políticas son generadoras y protagonistas de contrastes entre las representaciones en relación a los mundos de la asistencia y del trabajo.

A las políticas sociales que cuentan con criterios de focalización, transfieren ingresos, promueven la terminalidad educativa, la formación laboral, la inserción en unidades productivas y/o el reconocimiento de los trabajos de tipo asociativo, comunitario y cooperativo desarrollados por el sector de la población que no tiene lazos formales con el mercado laboral se las denominará políticas socio-laborales. De acuerdo a Grassi (2012):

> con "políticas socio-laborales" se pretende abarcar un conjunto de intervenciones y regulaciones políticas que desbordan aquellas que estrictamente corresponden a la política laboral, pero que tienen por objeto el trabajo (y por

> eso se definen). En esas políticas (de empleo, salariales, de asistencia al desempleo, de seguridad y protección social) se pone de manifiesto la consideración que adquiere el trabajo humano en la producción y la que merece el sujeto del trabajo. Expresan (y constituyen al mismo tiempo) primordialmente, el régimen de reproducción y, en consecuencia, demarcan (constriñen y habilitan) las condiciones de vida y coadyuvan a la calidad de la participación en la vida social. Aunque no agotan la totalidad de intervenciones sociales del Estado, se halla ahí un núcleo fundamental de lo que puede sintetizarse como la "reabsorción política de las divisiones sociales" en el capitalismo. En consecuencia, es necesario para el análisis considerar las formas de sutura que las políticas concretas proponen y/o permiten o aquellas que se desestiman (p. 186).

Existen importantes tensiones entre el lugar de legitimidad social representado por el trabajo y el lugar subalterno, peyorativo, residual y transitorio que se asigna institucional y socialmente a la asistencia. Estas racionalidades en disputa reactualizan sus fricciones en el marco del sistema de protección social, en general, y del diseño y la implementación políticas socio-laborales, en particular. Tanto es así que Filgueira (1998) señala que, si bien las políticas de transferencias, subsidios y redistribución del ingreso nacional tienen existencia en todos los Estados Naciones, algunas de ellas son consideradas sociales y otras no. Refiere que Bernard Beck infirió que en algunos casos ello se debía a "la naturaleza de inversión en capital humano, pero que en otros lo que caracterizaba el calificativo de "social" era el estigma asociado al recipiente del beneficio" (p. 18).

Si entendemos como propone Danani (2009) que toda política social es "portadora y resultado, a la vez de cierta definición de trabajo y de necesidad social" (p. 36), se hace relevante indicar que "la oposición entre trabajo y pobreza ha sustentado un esquema de clasificación y

de organización institucional entre asistencia a los pobres y seguridad social a los trabajadores" (Hopp y Lijterman, 2018, p. 143).

Para Castel (2010) el trabajo constituye el epicentro de la cuestión social. Una relación estable con el trabajo bajo la forma del estatuto del empleo ofrece el basamento para una integración a la sociedad, mientras que relaciones desdichadas con el trabajo como la desocupación y la instalación en la precariedad vuelven a poner en entredicho o impiden el acceso a las condiciones requeridas para tener un lugar en la sociedad y ser reconocido como un individuo con todas sus ventajas y derechos (p. 41).

De acuerdo a Grassi y Danani (2009) en las sociedades contemporáneas, la capacidad de ganarse la vida mediante el trabajo es la ratificación de que esa es la forma culturalmente legitimada de estar en el mundo, salvo para quiénes son socialmente desligados de esta obligación por diferentes razones en diversos momentos históricos. Sin embargo, a pesar de que se trata de un arbitrio cultural vivenciado como natural, la vida que se gana trabajando no es la misma para todos los que trabajan, ni trabajar tiene un sentido univoco (p. 122).

Consecuentemente, en nuestra sociedad enmarcada en un modelo de acumulación capitalista, es en el ámbito laboral donde se fundan las condiciones de vida, ya que en él se establecen cuáles serán los medios que se obtengan y cuál será el alcance de la satisfacción de necesidades que ellos provean (Danani, 2009, p. 30).

De manera que el trabajo, y en particular el trabajo formal asalariado, emerge como el principal mecanismo de integración social. No se trata simplemente de una fuente de ingresos sino también de legitimidad y de aceptación social, de redes sociales, de solidaridad, de bienestar psicológico y autoestima y de beneficios sociales (Saraví, 2007, p. 25).

Así, el trabajo se constituyó en un elemento integrador central en las sociedades capitalistas modernas, tanto como forma fundamental de garantizar la subsistencia, como en tanto elemento de reconocimiento social (Castel, 1997, 2004 en Hopp, 2010, p. 6).

Situando las coordenadas de análisis en perspectiva histórica, puede identificarse que hasta la década de 1980 los derechos sociales se expandieron a partir de la amplitud que adquirió la categoría de trabajador asalariado, sobre la cual se construyeron seguros sociales corporativos de amplia cobertura, aunque segmentada. La asistencia, en cambio, se ocupó de quienes quedaron en "los márgenes" del empleo, el vector central de integración social (Soldano y Andrenacci, 2005 en Hopp y Lijterman, 2018, p. 144). Fleury (2000) señala que en ese contexto "la seguridad social se conformó como un sistema de privilegios estratificados, sin universalizar la condición de igualdad y sin asegurar los derechos ciudadanos" (p. 14).

Mientras que el empleo, en su forma asalariada formal, se encontraba ligado a la garantía de protección y bienestar; en cambio, la pobreza se vinculaba acríticamente al desempleo y a la inactividad laboral, leyéndose el síntoma social y no sus causales, lo que consecuentemente obviaba una lectura de carácter más estructural y crítico. De esta forma, los sistemas de protección diferenciaban a los colectivos construidos sobre la base de su relación con el empleo, descartando, de alguna manera, que podían acabar mezclándose. Las ayudas se planteaban para quienes no tenían trabajo y, habiendo cotizado, tenían derecho a esa ayuda. Las ayudas no contributivas o asistenciales estaban pensadas para aquellos no trabajadores que presentaban situaciones de necesidad (Subirats, 2016, p. 49).

Entrados en la década del '90 a partir de la reflexión que amerita la aplicación deliberada del recetario neoliberal en materia de políticas económicas y sociales, Danani (2013) señala dos expresiones institucionales de la ajenidad neoliberal a la idea de derechos: el primero es que en el campo de la protección social emerge la doctrina de los mínimos/básicos que dominó la

acción estatal. Ello institucionalizó un patrón estructuralmente restrictivo de las intervenciones. El segundo punto es el siguiente: cuando el bienestar y, por ende, la protección fueron equiparadas a la responsabilidad individual, la acción estatal se asumió con carácter de transitoriedad y basada en la identificación de grupos y/o situaciones de riesgo con necesidades puntuales (p. 6).

Durante ese periodo, una parte central de la transformación de la sociedad argentina se desplegó en torno a las políticas sociales y a las así llamadas políticas de empleo. Es decir, en torno a volver a poner en el centro al trabajo. Registrándose la multiplicación de programas asistenciales compensatorios dirigidos a población desempleada y subempleada que "no son respuesta al problema de la desocupación, sino que representan un nuevo modo de investir al trabajo y al empleo concibiéndolos como asistencia" (Danani, 2005, p. 183).

Lo verdaderamente distintivo del proceso neoliberal en Argentina ha sido su fervor desocializador del trabajo y del bienestar, por lo cual libró una batalla sin cuartel contra la idea de la seguridad y las protecciones sociales, consideradas como lastres culturales que, al desalentar el esfuerzo y el riesgo individuales, obturan la productividad y el progreso social (Danani, 2017, p. 83).

En este escenario de impulso a las políticas sociales asistenciales focalizadas es necesario no perder de vista que tal como plantea Filgueira (1999) las prácticas de focalización contienen el riesgo de estigmatizar a quién es su titular, erosionando así las bases de la construcción de ciudadanía social. Esto no significa que deba abandonarse la estrategia de focalización de modo absoluto, aunque si se debería de avanzarse en minimizar la segmentación institucional de estos programas de otros de corte universal, abordando su fundamentación por razones de equidad y solidaridad y no caridad (p. 23).

Para “dignificar” la focalización que atraviesa a estxs sujetxs provenientes de los sectores más empobrecidos de la sociedad es que emerge la figura de la contraprestación. Las contraprestaciones están ubicadas en el lugar de fortalecer, fomentar, dotar de capacidades y habilidades a quienes son titulares de programas sociales. Aquello nos remite a la idea de que las transferencias condicionadas desciudadanizan dado que plantean el deber de hacer algo para merecer; a pesar de que la noción de derechos sociales viene a plantear que la sola condición de ser ciudadano o ciudadana supone una pretensión legitima hacia un conjunto de bienes y servicios socialmente producidos (Andrenacci, 2003 en Boga, 2020, p. 37).

Arcidiácono (2012b) destaca que es la incorporación de las contraprestaciones la que refuerza la matriz trabajo-céntrica que entiende al trabajo como el centro de la vida social y que impregna cada vez más el campo de las políticas sociales (p. 328). Esto se demanda a sujetxs que perciben transferencias de ingresos estatales, cuya contracara es la exigencia de su participación en “actividades de capacitación laboral o en la educación formal, y proyectos o servicios comunitarios” (Martos, 2017, p. 188-189).

El auge los programas de tipo workfare llega acompañado por una transferencia monetaria a cambio de una contraprestación laboral. De acuerdo a Vecinday (2022) estos programas se asocian a un contenido que intenta sostener una cultura del trabajo, fomentar la empleabilidad, modelar al trabajador como un emprendedor y desarrollar componentes de activación y de autogobierno. De esta manera, la tensión entre el trabajo como forma de integración social o como contrapartida asistencial continua latente en estas intervenciones estatales (p. 26).

En esta línea, estas políticas socio-laborales tienden a ser aparejadas con intercambios de tipo mercantil, ya sea de manera directa -apelando a operadores privados para obtener servicios complementarios- o exigiendo un esfuerzo al titular del programa social como

intercambio por la prestación concedida. Instalándose la idea de que la protección social no es gratuita, sino que debe pagarse o merecerse. De manera que no hay derechos sin deberes, lo que en el ámbito social se traduce en la exigencia de proveer una contraprestación (Castel, 2010, p. 192).

La ambigüedad de estas políticas sociales que Servio (2020) caracteriza como a medio camino entre políticas de fomento al empleo y políticas asistenciales, reproducen una lógica dual que, por un lado, involucran al sujeto en alguna contraprestación de trabajo y, suplementariamente por el otro, reactualizan la sospecha que recae sobre quienes pudiendo trabajar, no lo hacen; promoviendo el arribo a un diagnóstico que establece que quienes se encuentran desempleados deben realizar tareas, aunque sean no remuneradas (p. 25).

El resultado del proceso neoliberal es según Danani (2005):

> la privación del trabajo de su condición productiva y generadora de valor y, complementariamente, la omisión de la relación de explotación de la forma capitalista de organizar el trabajo y la producción en general. Así, se reconoce en el trabajo tan solo aquella propiedad por la cual proporciona a los sujetos sus medios legítimos de vida. El tener trabajo es, por lo tanto, en primer lugar, un problema de los propios sujetos y la sociedad parece construirlo como problema social y, en consecuencia, como objeto de acción de intervenciones estatales en la medida en que asocia su falta a la superfluidad y al riesgo de vida de grupos enteros y a la ilegitimidad e ilegalidad de su forma de vida, al vandalismo y la delincuencia (p. 183)

De acuerdo a Castel (2010) se puede comprender que en nuestras sociedades estar protegido comenzó a depender cada vez más de situaciones particulares como “carecer de recursos, estar sin trabajo, pertenecer a una familia disociada o especialmente desfavorecida,

vivir en espacios urbanos degradados, sin contar las distintas formas de disminución y de deficiencias que dependen del derecho a la ayuda" (p. 191).

Recapitulando, resulta relevante decir que pensar a las políticas socio-laborales desde aquel lente implica una conceptualización especifica de la asistencia y del trabajo. Siguiendo a Lucero (2021) "el trabajo mercantilizado y asistencia configuran las dos caras de una moneda que al caer solo aparece una y figura la otra, donde hay trabajo no hay asistencia" (p. 128); aunque en la actualidad ello no sea así.

Como se demostrará en el marco del desarrollo de este estudio, mientras lxs trabajadorxs en condiciones de precariedad y pobreza, trabajan, pero también son titulares de políticas asistenciales; parte de lxs trabajadorxs asalariadxs formales encuentran cada vez más deteriorada su calidad de vida y no quedan exentos del fenómeno del empobrecimiento. La complejidad que entraña esta realidad, demanda de la audacia de las gestiones de gobierno para revertir la crítica social hacia lo que Semán y Welschinger (2023) denominan como "mímica estatal" que no implica oponerse de modo abstracto al Estado como actor de la vida pública, sino que señala agudamente la inconsistencia de su intervención en la vida cotidiana (p.187) de lxs sujetxs.

En el caso de la asistencia, Lijterman (2021) plantea que sus dilemas asociados parecen saldarse si se jerarquiza su orientación promotora-terapéutica, que valida la transferencia de ingresos por parte del Estado porque comprende al gasto como inversión en la transformación subjetiva para asegurar el pasaje de la condición de dependencia hacia la autonomía y el desarrollo individual (p. 406).

Lo mencionado anteriormente guarda estrecha relación con la doxa del trabajo en la asistencia que ordena un conjunto de sentidos en los cuales sigue siendo el trabajo el ordenador de lo digno y el carácter de trabajador y de trabajadora se encuentra permanentemente en duda

en las personas destinatarias de la asistencia (Lucero 2019 en Arias, 2020, p. 44). En dialogo con ello, Vecinday (2022) asevera que:

> la necesidad sistémica de confirmación del trabajo asalariado como norma social se comporta, concomitantemente, como obstáculo sistémico para consagrar el derecho a la asistencia. Sobre esta tensión navegan las políticas de activación de los pobres. En síntesis, para la lógica del sistema es preferible la dependencia del mercado y no del Estado (p. 26).

Este paradigma trabajo-céntrico, por un lado, "inserta al trabajo como significante en la lógica asistencial bajo el mote de contraprestación, ubicándolo como factor dignificante del proceso" (Campana et al, 2023, p. 48) y, por el otro, impide poder disputarle a la asistencia un estatuto de derecho, ligando su institucionalización a la categoría de ciudadanía[10]. Esto puede observarse a través de lo que Fleury (2021) denomina como formas tradicionales de boicots al derecho a la asistencia, entre ellas el subfinanciamiento, la baja inversión en capacitación, gestión y mantenimiento de la estructura e incorporación tecnológica en la red de servicios; lo que, a su vez, se expresa políticamente en la prioridad otorgada a aquellos programas asistenciales que no aseguran derechos de ciudadanía y que si bien permiten la contención de las demandas sociales, no promueven la actualización de los valores del beneficio (p. 14).

[10] Resulta interesante destacar reactualizaciones del enfrentamiento entre los pilares de seguridad social y asistencia social en el marco del sistema de protección ocurridas durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), reproducidos esta vez por la cosmovisión del Fondo Monetario Internacional (FMI). El gobierno de Macri solicitó una revisión del FMI en el marco del artículo IV del Convenio Constitutivo de la institución que se realizó en noviembre de 2016, y se conocieron el diagnóstico y recomendaciones sobre política económica y social. Estas revisiones habían sido suspendidas durante el gobierno predecesor, desde que canceló la deuda con el organismo durante la gestión de Néstor Kirchner, con el fin de sostener la soberanía respecto de la política económica nacional. El documento 2016 Article IV Consultation del FMI insiste sobre dos cuestiones: "los cambios en los parámetros del sistema previsional (edad, tasa de reposición de ingresos, fórmula de indexación) y separar el esquema contributivo del no contributivo, planteando que el sistema de seguridad social argentino necesita ser reformado para tornarse viable financieramente en el largo plazo. (…) Corregir este desbalance requerirá reformas paramétricas en el sistema, pero también cambios institucionales para **separar claramente la seguridad social de la asistencia**, tanto en términos de las implicancias presupuestarias como de las responsabilidades administrativas" (IMF, 2016b, p.66 en Britos y Caro, 2019, p. 258-260). Para acceder a mayor información consultar: Britos, N. y Caro, R. 2019. Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos, en Nazareno M., Segura M. S. y Vázquez G., Pasaron cosas: política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos. Universidad Nacional de Córdoba. Facultad de Ciencias Sociales, pp. 245-265.

Para conjurar las representaciones sociales simplistas, es de importancia destacar tomando los aportes de Campana Alabarce (2020) que la asistencia social, ubicada dentro del sistema público estatal de protección social, está conformada por: servicios, prestaciones y normativas que tiene por finalidad principal la atención, promoción y desarrollo pleno de la ciudadanía, para la obtención de su mayor bienestar a través de acciones destinadas a atender, prevenir y eliminar las causas que conducen a situaciones de precariedad social (p. 54), por lo que a la hora de pensar en política social conviene considerar esta definición con mayor precisión.

Se vuelve propicio comenzar a interferir el pensamiento lineal y reduccionista que asocia la asistencia al "no trabajo" y superar su acceso condicionado a través de las prácticas de comprobación de medios/necesidades y su lógica moralizante para poder contribuir a metamorfosear esta categoría vinculándola al campo de los derechos sociales ciudadanos. En consonancia con ello, una pista en ese sentido sería comenzar por cuestionar la idea de que "el trabajo es el camino de los derechos, y el de la asistencia el del no-derecho" (Campana et al., 2023, p. 47).

Dentro de las grandes aristas de intervención del Estado en el sistema de protección social público-estatal, puntualizamos en dos, a saber: la seguridad social y la asistencia social. Las políticas socio-laborales son situadas dentro de la arquitectura institucional del MDSN que ha estado históricamente ligada a acciones asistenciales. Estas políticas son la expresión de la tensionalidad entre asistencia y trabajo, por lo que es menester reconocerlo para no intentar clausurar líneas analíticas de modo maniqueo. Si bien, por un lado, son herederas de un carácter asistencial que no termina de borrarse y acaban por destinarse focalmente en quienes no se encuentran insertxs en condiciones de formalidad en el mercado laboral, exigiendo como contrapartida de una transferencia monetaria la terminalidad educativa, la formación laboral o la inclusión en unidades productivas; complementariamente, por el otro, han validado formas

de trabajo tales como tareas socio-productivas, socio-laborales y socio-comunitarias desarrolladas, en algunos casos, cooperativamente. Aunque esto último se ha hecho de modo parcial y subordinado a una nostalgia que añora el pleno empleo de tipo asalariado formal propio del siglo pasado como mecanismo de integración social legitimo. Por lo que se corre el riesgo de que, en el caso de este tipo de programas socio-laborales, algunas de las condicionalidades se encuentren ligadas a la emergencia de prácticas moralizantes aunque no dignificantes para acceder a la percepción de una transferencia de ingresos por parte del Estado.

Reconocer nuevos tipos de trabajo sin dotarlos de mecanismos protección social robustos se vuelve una solución política sesgada. En el caso del trabajo realizado por lxs titulares de derecho de los programas socio-laborales estudiados es llevado adelante sin la totalidad de las aristas contempladas por la protección social que garantiza el empleo registrado a través de la licencia anual obligatoria, la licencia por enfermedad, los aportes jubilatorios, la obra social, las asignaciones familiares, las coberturas por accidentes de trabajo y el seguro por desempleo[11]. Por lo que, en lugar de corregir los rasgos estructurales de desigualdad representados por las relaciones de desempleo, de subempleo y de trabajos en condición de informalidad y precariedad laboral, se consolidan como expresión legitimada a partir de la

[11] Los programas socio-laborales analizados solo contemplan la inscripción al monotributo social, como categoría tributaria que se incorpora en el año 2004 al ordenamiento legal argentino (Ley N° 25865, Decretos N° 806/2004 y N° 189/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) y Resolución General Conjunta de AFIP N° 1711/2004). El costo del monotributo se encontraba a cargo del MDSN como modo de promover una garantía de protección para poder emitir facturas, acceder a la realización de aportes jubilatorios y a prestaciones básicas del Programa Médico Obligatorio contempladas en una obra social. Sin embargo, no en todos los casos parece tratarse de una condicionalidad obligatoria, a saber: mientras que la Resolución 592/2016 del MDSN del Programa "Argentina Trabaja" establece en su apartado "Modalidad de ejecución" en su punto 5.7 que "por su participación en el programa, los titulares revestirán la calidad de monotributistas sociales; la Resolución 151/2018 del MDSN del Programa "Hacemos Futuro" indica dentro de la sección "Criterios de Ingreso al Programa" en su punto 6 que "por su participación en el programa Hacemos Futuro, los titulares podrán revestir la calidad de monotributistas sociales" y, por último, la Resolución 1868/2021 del MDSN del Programa "Potenciar Trabajo" dentro del apartado de "Régimen Tributario" plantea que "los/as titulares del programa que desarrollen actividades vinculadas a la economía social, podrán optar por inscribirse al Régimen de Monotributo Social". A su vez, se perciben desde el año 2016 asignaciones familiares de acuerdo a la categoría de inscripción de monotributo, información disponible en: https://www.anses.gob.ar/trabajo/trabajadores-monotributistas-y-autonomos . Adicionalmente, se determinó a partir de las resoluciones que dan lugar a la creación de estos programas que dicho organismo ministerial tenga a su cargo la contratación de un seguro de accidentes personales y para gastos de sepelios que cubra a lxs titulares del programa. Cabe destacar que la Resolución 151/2018 del Programa "Hacemos Futuro" en su sección 7 también garantiza el seguro, aunque establece una salvedad determinando que el MDSN "podrá contratar a su cargo un seguro de accidentes personales y para gastos de sepelios, que cubra a los titulares del programa cuando por las circunstancias lo considere oportuno" sin especificar en detalle los criterios de "oportunidad".

intervención social del Estado. Adicionalmente, esto termina por validar biografías vulneradas en nombre de la meritocracia del hacer para merecer, configurando un esquema de protección social estratificado y, por lo tanto, desigual.

### 1.4 Recapitulando

Este apartado se ha revisado particularmente el subsector de la política social representado por las políticas socio-laborales dentro del sistema público estatal de protección social desarrollado en la Argentina. Este proceso de construcción del sistema evidencia que se consagraron escalas diferenciadas de protección: por un lado, a partir del reconocimiento del trabajo como un reservorio de identidad moral legitimado socialmente -no obstante, no hablamos de cualquier tipo de trabajo sino que, específicamente, se hace referencia al empleo asalariado formal-, cuya población de trabajadorxs se protegió por medio de la seguridad social contributiva, aunque se destaca en el siglo XXI el rasgo inédito de políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social dentro del campo de la seguridad social de tipo no contributiva y, por el otro, quiénes desvinculadxs del mercado laboral formal o ejerciendo trabajos en condiciones de desprotección fueron alcanzados por programas sociales.

El recorrido histórico analítico muestra que a partir de los años ’90 se produce una proliferación de políticas de tipo workfare. Estas medidas estaban destinadas a atender la situación de vulnerabilidad social atravesada por vastos sectores de la población empobrecidos a partir de la aplicación de los mandamientos del credo neoliberal. Las políticas en cuestión se implementaron a través de acciones orientadas a recomponer mínimos vitales que hagan posible la reproducción de la vida. Las mismas se fueron modificando en el nuevo milenio con sesgos zigzagueantes entre el carácter asistencial y el socio-laboral, buscando atender a algunas de las transformaciones sucedidas en el mundo del trabajo e incorporando, como se verá, a nuevos actores, tales como las organizaciones sociales.

Si las intervenciones sociales del Estado poseen efectos de impacto regulatorio, las resonancias que deja este recorrido evidencian que a partir de la confrontación entre asistencia y trabajo se edificó una estratificación en términos de protección social que reenvía al plano individual las consecuencias políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales de un modelo de acumulación capitalista, que si bien especialmente a partir de los ciclos políticos progresistas muestra algunos indicios en materia de políticas sociales para corregir aquello, permitiendo promover mejoras en términos de pobreza; lo logra aunque no sin que permanezcan cristalizados ciertos niveles de desigualdad como impermeables en materia de políticas públicas.

La construcción de algún punto de fuga capaz de interpelar la reproducción sistemática de desigualdades se encuentra en estrecha relación con el desafío de subvertir el enfrentamiento histórico entre asistencia y trabajo entendiendo que se trata de derechos sociales universales en ambos casos. Esto será posible si comenzamos a asumir que el siglo XXI parece revelar que el trabajo, homologado al empleo asalariado formal, ha dejado de ser el principal organizador de la vida o, por lo menos, ya no el único.

# Capítulo II

## Texto y contexto: una revisión en torno a las tomas de posición del Estado Argentino en las intervenciones de políticas socio-laborales

El presente capítulo avanzará haciendo un breve repaso en perspectiva histórica desde mediados de los años ’90 sobre los programas sociales impulsados desde las diferentes gestiones de gobierno en Argentina a los efectos de poder situar los antecedentes en cuanto a las tomas de posición del Estado Nacional frente a la cuestión social. Complementariamente se identificarán las perspectivas teóricas y políticas que impulsaron el diseño de estas acciones en el marco de un proceso político, social y económico dinámico atravesado por múltiples actores.

La contribución que simboliza la recuperación de los antecedentes de programas sociales aplicados de manera previa a las políticas socio-laborales objeto de análisis en este estudio pone de relieve las complejidades que atañen a su diseño, su implementación y su transición en un contexto histórico y político de deterioro de los modos y las condiciones de vida del pueblo argentino. Justamente en este proceso se configura el locus de las tensiones del marco teórico que, aunque puede parecer abstractas, adquieren un dinamismo creciente a partir de decisiones que entrañan definiciones que son técnicas, pero también políticas.

El momento de la emergencia de estos programas sociales no es irrelevante respecto de las características de institucionalidad que se le darán y que, posteriormente, heredarán los programas sucesores. La acción estatal promovida por las reformas neoliberales se situó en términos de urgencia y transitoriedad, valiéndose de herramientas de focalización de poblaciones empobrecidas y conformando el basamento de lo que Arcidiácono (2012a) llama “política del mientras tanto”.

## 2.1 Precisiones históricas y políticas

Para comenzar, resulta estratégico introducir una selección temporal que va de la década de 1990 al año 2009 con el fin de abordar los antecedentes de programas sociales que han tenido lugar en el seno de la política social argentina. Se contemplarán el "Plan Trabajar" desarrollado durante la década del '90, seguidamente con el "Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados" implementado a partir del año 2002 -y su posterior bifurcación a través del Programa Familias por la Inclusión Social y el Seguro de Capacitación y Empleo- y, por último, el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" aplicado a partir del año 2003[12].

Según Falappa y Andrenacci (2009) la etapa de la historia argentina de más plena democratización coincide con un período más oscuro de su historia socioeconómica. Teniendo en cuenta el período de transición y consolidación democrática que va desde 1983 a 2002, ninguno de estos gobiernos democráticos logró detener la pérdida relativa de bienestar de las grandes mayorías (p. 43).

En cuanto a la concepción de política social, esta comienza a ser modificada a partir de las reformas económicas de los '80 y '90 desarrolladas bajo la influencia del Banco Mundial en el marco de la penuria fiscal que se desató con la crisis de la deuda:

> lo que condujo a una visión alternativa cimentada en tres instrumentos básicos: focalización, participación privada apoyada con subsidios a la demanda y descentralización. El primero de estos instrumentos buscó una consistencia entre el imperativo de racionalizar el gasto público y la necesidad de lograr que la política social llegara efectivamente a los sectores más pobres. Uno de los elementos más novedosos fue el diseño de sistemas de identificación de beneficiarios. Los otros dos instrumentos buscaron racionalizar el aparato del

[12] Ver tabla N° 1 al final de este apartado.

> Estado, ya sea mediante el desarrollo de esquemas público-privados como a través de la descentralización para acercar a los beneficiarios a las autoridades estatales encargadas de la provisión o la asignación de los subsidios. A estos instrumentos se agregaron programas específicos para poblaciones vulnerables o para hacer frente a los costos del ajuste estructural, entre los cuales se destacan los fondos de emergencia social en sus diferentes variantes (Ocampo, 2008, p 39).

Desde principios de los '90 se extiende y legaliza un nuevo modo de intervención del Estado en la cuestión social, desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) este accionar se basó en la aplicación de "políticas activas de empleo". Estas se caracterizaron por la creación de programas de emergencia ocupacional que contemplaban la entrega de subsidios monetarios a cambio de trabajo en proyectos de interés público o social (Svampa y Pereyra, 2003 en Martos, 2017, p. 188); mientras que, simultáneamente, se generan una serie de políticas orientadas a aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo, denominadas "políticas pasivas" (Arcidiácono, 2012, p. 47).

Como se verá en este estudio, a pesar de que los matices entre ambas perspectivas mencionadas con anterioridad se encuentran presentes en el diseño de los programas sociales que forman parte de los antecedentes de las políticas sociales estudiadas, aparece con mayor potencia el sesgo de la auto activación promovido estatalmente, vinculado como una dimensión resocializadora de la "cultura del trabajo". Un activo de gran valor simbólico y que, en ocasiones, su "ausencia" es leída como la condición que promueve la dependencia de la intervención social del Estado para la reproducción de la vida; obviando que todxs, en tanto miembros de una sociedad común, requerimos de ella, siendo el Estado uno de los actores que produce y contribuye a la generación de bien o malestar social.

Lo fundamental de este proceso es que se construye al desempleo como un problema social a partir de su reconocimiento como una cuestión que requiere respuesta por parte del Estado. Las modalidades con que se formula esta respuesta contribuyen a la construcción de la categoría de desocupado, retroalimentada por una representación social entorno al trabajo y a la ausencia del trabajo (Messina, 2022, p. 301). Es necesario considerar que las representaciones sociales de categorías como pobres, desocupados y excluidos son inseparables de las técnicas de acción sobre ellos (Topalov 2004, p. 52 en Messina, 2022, p. 301).

En el escenario histórico descripto compuesto por dinamismos políticos, económicos y sociales emergerá un patrón de intervención institucional estatal asociado a la hechura de un repertorio de programas sociales que atenderán a vastos sectores de la población argentina en contexto de tensiones y crisis que aumentaron no solo la pobreza, sino que también la desigualdad.

### 2.2 Programas sociales en retrospectiva: un recorrido histórico por la década del ’90

El periodo seleccionado para situar los antecedentes de las políticas socio-laborales estudiadas en esta tesis, comienza con el gobierno de Carlos Menem (1989-1999). Durante su mandato presidencial se produjeron transformaciones estructurales en el modo de funcionamiento económico de la Argentina, que culminaron en un nuevo diseño de las relaciones entre Estado y economía (Falappa y Andrenacci, 2009, p. 44).

Es menester reconocer que las transformaciones realizadas durante el gobierno de Menem encuentran su correlato previo a mediados de la década del ’70 durante la última dictadura cívico-militar argentina al producirse un progresivo abandono del proyecto de desarrollo centrado en la industrialización, lo que promueve el inicio de la configuración de un modelo de acumulación de capital que se nutre de la valorización financiera (Messina, 2022, p. 303).

Soldano y Andrenacci (2005) sostienen que, ante la degradación de la relación salarial como vector de integración social, durante el menemismo el Estado asume un rol compensador a partir de la multiplicación de políticas en los márgenes de la sociedad. En dicho contexto, identifican a las leyes de empleo de 1991[13] como un punto de inflexión que dejó lugar a un paraguas jurídico laxo, habilitando una flexibilización contractual, argumentada en los requerimientos del nuevo proceso económico y productivo en curso, generando como contracara procesos de precarización laboral (p. 37).

Respecto a la implementación de medidas estatales de protección social, durante la gestión de Menem las políticas de transferencias monetarias o de bienes implementadas, se limitaron al suministro de mínimos biológicos de reproducción y fueron sujetas, cada vez más, a la exigencia de una contraprestación laboral por parte de sus titulares. Este tipo de intervenciones sociales adquirieron una forma marcadamente transitoria organizada bajo el formato de programas que ponían en tela de juicio la noción de derechos sociales propia del Estado Social (Borghini, Bressano y Logiudice, 2012, p. 3).

Este periodo, según Danani (2013) se caracterizó por una tendencia sistemática a la disminución de la cobertura tanto horizontal como vertical, y por la explícita impugnación de todo contenido de derechos (p. 4)

[13] La Ley N° 24.013 sancionada en el mes de noviembre de 1991 "fue la primera reforma importante a la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, habilitando la creación de nuevas modalidades de contratación temporaria que flexibilizaron el modelo de contrato de tiempo completo y duración indeterminada. Esto tuvo como consecuencia que una gran parte del nuevo empleo de la coyuntura de crecimiento del Producto Bruto Interno que se registró desde 1991 se realizara en modalidades temporarias de contratación. Al mismo tiempo se transformaron los módulos de cálculo de la jornada laboral permitiendo una mayor flexibilidad en la asignación horaria de tareas a los asalariados. Esto redundó en una reducción del costo salarial total, en la medida en que se redujo la cantidad de horas extra trabajadas (horas adicionales a los máximos establecidos por la ley). Por último, la ley creó el primer sistema de seguro de desempleo, administrado por un Fondo Nacional de Empleo, pero limitando su extensión a los asalariados formales del sector privado, lo cual determinó que su impacto sobre el porcentaje de desempleados fuese bastante bajo. La ley 24.028, aprobada simultáneamente, modificó además el régimen de indemnizaciones por despido limitando el concepto de causa injustificada y estableciendo topes a las indemnizaciones por accidentes de trabajo. Las modificaciones de 1991 se extendieron a partir de 1995 con las leyes 24.465 y 24.467 de Empleo de Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs), que flexibilizaron aún más las condiciones de contratación y de despido, regularon un periodo de prueba, y habilitaron negociaciones colectivas por empresas. Todo esto se hizo fijando un umbral de empleados alto (50) para la de la categoría de PYME, y por ende alcanzando estimativamente a cerca del 65% del total de asalariados. Inmediatamente después la ley 24.522 o Ley de Quiebras creó la figura de un "convenio colectivo de crisis", autorizando a suspender las normas públicas y a renegociar las condiciones de trabajo en caso de concurso preventivo de las empresas" (Soldano y Andrenacci, 2005, p. 38).

En este escenario puede situarse una proliferación de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso (PTCI) en América Latina. Los PTCI consisten en transferencias de ingresos a familias pobres, las que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en cuanto a educación y salud. Se caracterizan por funcionar como sistemas centralizados y buscan lograr grandes coberturas. Se supone que estas intervenciones permiten combinar el alivio de la pobreza a corto plazo mediante la transferencia monetaria directa, con objetivos a mediano y largo plazo mediante el desarrollo del capital humano y así combatir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza. Se debe destacar que otra característica importante es que los PTCI fueron fuertemente impulsados y financiados por organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (Salas, 2020, p. 148-149).

Durante el segundo mandato de Menem, en materia de programas sociales puede mencionarse al Programa Trabajar en sus versiones I, II y III. Su primera versión se desarrolla durante los años 1995 y 1996. Fue creado en el marco de la ley 24.013 por la resolución 576/95[14] del MTEySS y las resoluciones 03/96[15], 17/96 y 46/96[16] de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional. La versión II tuvo lugar entre los años 1997 y 1998, fue creada y reglamentada por la resolución 240/97[17] del MTEySS y la resolución 202/97[18] de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (SEyCL). El Trabajar III se enmarcó en los años 1998 y 1999 a través de la resolución del 327/98[19] del MTEySS del 8 de mayo y fue regulado por una

[14] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-576-1995-32010/normas-modifican , http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=2CED4D3217B8859AFDE925550B810C14?id=32010
[15] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-3-1996-32326
[16] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-46-1996-34147
[17] Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/42853/norma.htm
[18] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-202-1997-43255
[19] Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51136/norma.htm

resolución 397/98[20] de la SEyCL, sus componentes materiales fueron las resoluciones 156/99[21] y 210/99 (Neffa, 2011, p. 26-27).

El programa Trabajar y sus tres versiones constituyen una política nacional de empleo transitorio que sucedió al "Programa Intensivo de Trabajo" (PIT) creado en el año 1993 (Ronconi, 2002, p 4). Cabe destacar, que a pesar de los antecedentes del "Plan Trabajar", fue a partir de su implementación que comienza a configurarse en el imaginario social la representación de "el plan" como mecanismo de asalarización de la población empobrecida.

En su primera versión, este programa tuvo como objetivo generar empleo transitorio para personas desocupadas, mediante actividades en su comunidad, orientando sus acciones a los grupos de trabajadores desocupados más vulnerables con el fin de que, a través de proyectos de infraestructura económica y social, se contribuyera al desarrollo de las comunidades, mejorando asimismo sus posibilidades de empleabilidad[22]. Durante la ejecución de los proyectos, el beneficiario percibía una ayuda económica no remunerativa individual y mensual de hasta $200 a cargo del Fondo Nacional de Empleo. Al menos el 50% de sus titulares debían cumplir con el requisito de ser jefes/as de hogar y tener un mínimo de dos personas a cargo. En la segunda versión, el programa Trabajar conserva los lineamientos fundamentales de la primera, mejorando los circuitos operativos a fin de aumentar la calidad y pertinencia de los proyectos. Su extensión se debió a que las condiciones del mercado laboral no mejoraban, esta vez contó con financiamiento del Banco Mundial. En el Trabajar III se rediseñaron algunos

[20] Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51585/norma.htm
[21] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-156-1999-56958/texto
[22] Pedro Weinberg en su ponencia "Formación profesional, empleo y empleabilidad", presentada en el Foro Mundial de Educación (Porto Alegre, 2004) plantea que: "La empleabilidad abarca las calificaciones, los conocimientos y las competencias que aumentan la capacidad de los trabajadores para conseguir y conservar un empleo, mejorar su trabajo y adaptarse al cambio, elegir otro empleo cuando lo deseen o pierdan el que tenían e integrarse más fácilmente en el mercado de trabajo en diferentes períodos de su vida". Para la OIT, la empleabilidad se refiere "a las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente". Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/taxonomy/term/3406

aspectos a fin de optimizar la asignación de recursos y focalizar a sus titulares con el objeto de elevar el impacto social (Neffa, 2011, p. 104-107).

El programa Trabajar ha sido, desde el año 1995 hasta que se adoptó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el programa de empleo más significativo de los implementados por el MTEySS de la Nación, en cuanto a recursos utilizados y niveles de cobertura. Considerando los montos ejecutados en políticas activas de empleo, el 74% del año 1997, el 77% de 1998 y el 67% de 1999 fueron destinados a este programa en sus tres versiones. Es importante referir que el Banco Mundial pasó a ser el organismo co-financiador del Estado Nacional en las versiones II y III. La cofinanciación de un organismo internacional más errores detectados tales como la ausencia de controles efectivos en la ejecución y el escaso compromiso de los organismos responsables de los proyectos, llevó al MTEySS a diseñar las nuevas versiones del programa Trabajar con criterios de objetivación para la distribución de los fondos y con un mayor control de las obras a realizar. Así el presupuesto se distribuyó por provincias a partir de indicadores de desempeño, ajustado por el índice de pobreza y los proyectos debieron cumplir con una serie de requisitos técnicos para su aprobación (Neffa, 2011, p. 103).

En 1999, llega a la casa de gobierno Fernando de la Rúa. La Alianza se impuso en las elecciones presidenciales del 24 de octubre de 1999 con el 48,5% de los votos. La debilidad organizativa de este gobierno para diseñar y sostener un programa y las indefiniciones oficiales sobre la política social impidieron establecer una dirección sobre los asuntos sociales con solidez política y rigor técnico (Gamallo, 2003, p. 19).

De acuerdo al contexto iniciado a mediados de la década del ’90, siguiendo a Lijterman (2021) pueden registrarse ciertas reformulaciones en los modos de circunscribir y conceptualizar los problemas de empleo y de pobreza, pero fue en los años 2000 a partir del

ascenso de una crisis social que se promovió la desnaturalización de la orientación de las intervenciones estatales en la economía y lo social hasta entonces vigentes en Argentina (p. 32).

### 2.3 La orientación de las líneas programáticas de protección social luego de la crisis del 2001

Posteriormente a la renuncia del mandatario de la Rúa y luego de una seguidilla de sucesiones presidenciales, asume la presidencia Eduardo Duhalde. La crisis institucional, socio-económica y política de legitimidad del modelo neoliberal que atravesó la Argentina a partir del año 2001, originó un aumento exponencial de los índices de pobreza y desocupación, que alcanzaron un pico de 41,4% de hogares por debajo de la línea de pobreza y 21,5% de desocupación en el año 2002 (EPH-INDEC). Frente a esta situación, en mayo de 2002 el gobierno interino de Duhalde, con el financiamiento del Banco Mundial, implementó políticas de asistencia al desempleo que alcanzaron a personas cuyas experiencias y condiciones de vida eran muy diversas (Hopp, 2009, p. 122).

Es en el contexto anteriormente caracterizado que se decidió la creación de un programa masivo de transferencia de ingresos, con el doble propósito de frenar el descontento social y marcar algún grado de presencia estatal en materia social. El origen de este programa se remonta a finales de 2001 y comienzos de 2002 (Repetto, Potenza Dal Masetto y Vilas, 2006, p. 4).

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) fue creado tras el colapso del régimen de convertibilidad mediante el decreto 565/02[23]. Consistió en el otorgamiento de un beneficio económico de $150 a jefas y jefes de hogar desocupadxs con hijxs menores de 18 años a cargo o hijxs con discapacitad de cualquier edad.

Los problemas generados durante la recesión (1998-2002), el fin de la convertibilidad y la devaluación, desencadenaron una de las crisis más graves de la economía argentina a lo largo

[23] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-565-2002-73272/texto

de la historia (Neffa y Brown, 2011b, p. 10). En ese escenario es que nace esta política como un programa de amplia cobertura y reducida condicionalidad formal y se expande rápidamente para pasar de 500.000 beneficiarios a más de 2.000.000 en mayo de 2003 (Féliz y Pérez, 2010, p. 96).

Golbert (2004) plantea que este programa dejó en evidencia su eficacia para descomprimir la situación social del país en un momento en que la economía estaba al borde del colapso y el sistema político en su conjunto estaba cuestionado (p. 33).

En el año 2003, asume el gobierno nacional Néstor Kirchner. Es aquí donde pueden situarse algunas nuevas coordenadas respecto de la intervención social del Estado y la reestructuración del paradigma en que se sostenía la política social argentina.

Por un lado, con una situación social en mejoría e impulsando un sendero de crecimiento económico, el gobierno decide que es necesario reorganizar la línea programática del PJyJHD para posibilitar el diseño de políticas sociales más específicas y, a su vez, propone una novedosa medida política representada por el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra".

Para redefinir los lineamientos del PJyJHD, en el año 2004 las carteras nacionales de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social elaboran una clasificación de titulares del programa de acuerdo a criterios y condiciones vinculados a su empleabilidad, generando una escisión del programa en dos nuevas líneas programáticas. En base a la evaluación propuesta:

> los beneficiarios serían derivados hacia dos nuevos programas: el Plan Familias (Plan Familias por la Inclusión Social) y el SCE (Seguro de Capacitación y Empleo). El primero de estos programas se orientó a aquellos que poseían muy pocas probabilidades de encontrar un empleo, quienes pasaron a depender de la

> asistencia social. Por su parte, aquellos considerados con mayores posibilidades fueron incentivados a pasar al SCE. Este programa representa un claro ejemplo de activación de las políticas sociales mediante la imposición de actividades a los desocupados. Para cobrar la prestación (no remunerativa) el trabajador desocupado suscribe un convenio en el que se compromete a participar en actividades de orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, de formación básica y profesional, de práctica laboral, de formulación de proyectos de autoempleo, y finalmente, a aceptar las ofertas de empleo que se le propongan adecuadas a su experiencia y formación. En síntesis, la bifurcación del PJyJHD marcó un giro en la política social que va a seguir, tal como lo hizo en períodos anteriores, las sugerencias de los organismos internacionales: segmentar e individualizar las prestaciones sociales, evitando, sobre todo, la politización de sus destinatarios (Féliz y Pérez, 2010, p. 97).

Resulta relevante destacar que el desacople en dos líneas programáticas del PJyJHD es portador de un sesgo familiarista asentado en una representación socialmente legitimada de que las mujeres son las encargadas de gestionar el bienestar de la familia y los varones las relaciones con el mercado. Es decir que la función de los poderes públicos sería articular con las mujeres madres el acceso a los bienes y servicios de protección social y con los varones padres el empleo (Anzorena, 2015, p. 109).

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" fue creado mediante la resolución 1375/04[24] del MDSN. La iniciativa buscó atender la cuestión

[24] Disponible en: https://digesto.tcuentaslp.gob.ar/digesto%20tribunal/Otros%20Organismos/RFCP/MDSN/Manos%20a%20la%20Obra/Resolucion%201375-2004.pdf

social mediante una respuesta productiva anclada territorialmente a nivel local (Ferrari Mango, 2019, p. 42).

El objetivo propuesto por el Plan "Manos a la Obra" fue desarrollar herramientas de promoción y de generación de trabajo a través de la puesta en marcha y/o fortalecimiento de emprendimientos socioproductivos, precooperativos, mutualistas y cooperativos apostando a constituir un sistema de promoción, organización y apoyo al desarrollo local con una perspectiva estratégica, regional y nacional desde la Economía Social. El instrumento a través del cual se implementa el programa son subsidios no reintegrables destinados a la adquisición de maquinarias, herramientas, equipamiento e insumos para impulsar proyectos productivos o de servicios llevados adelante en forma asociativa. Respecto de su población destinataria, está orientada a emprendimientos asociativos y autogestionados conducidos por personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica tales como: asociaciones de pequeños productores; empresas recuperadas; mutuales; cooperativas; organizaciones de pueblos originarios; organismos gubernamentales; organismos no gubernamentales; que cuenten con proyectos en desarrollo o en condiciones de consolidarse en el mercado[25].

Respecto del balance en cuanto a los logros y las limitaciones del Plan "Manos a la Obra", Hopp (2008) señala que, por un lado, se introduce en la agenda pública el tema del desarrollo socio productivo y la propuesta de implementación de proyectos de desarrollo local; mientras que, por el otro, se observa que el diseño del programa focaliza la intervención en personas en situación de vulnerabilidad social. De ese modo, no es posible alcanzar el desarrollo local si las acciones tendientes a ello son focalizadas. Al mismo tiempo existe un riesgo de generar una economía segmentada en un sector de calidad y competitivo y otro precario, con pocas posibilidades de sustentabilidad para los pobres (p. 13-14).

[25] Se trata de información disponible en página oficial del gobierno argentino. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/programas/manosalaobra

La etapa que se inaugura a partir del año 2003, inicia un proceso de contraposición a las políticas desarrolladas bajo hegemonía neoliberal, al que se ha denominado contra-reforma de las políticas sociales y laborales (Danani y Hintze, 2011 en Danani 2013, p. 7). Las políticas sociales, enmarcadas en lo que se ha dado en llamar el período pos-neoliberal, parecieran estar signadas por un nuevo rasgo: la garantía de una mayor cobertura de los programas sociales hacia los sectores pauperizados de la sociedad bajo la enunciación de derecho ciudadano, portando una pretensión de carácter universal. Si bien marcan tendencialmente una nueva orientación en la política social, presentan tensiones ante la permanencia de concepciones y modalidades de la intervención social prototípica de la asistencia neoliberal (Borghini, Bressano y Logiudice, 2012, p. 1).

Traer a la escena actual los antecedentes de los programas socio-laborales que se estudian en esta tesis, dando cuenta del momento político y económico en que surgieron, la problemática que buscaban atender, a través de que instrumentos, con que inserción institucional y territorial y con que actorxs involucradxs es fundamental para comprender los debates que aún no están saldados en materia de política social. Aquellos programas sucesivamente expresan una continuidad que se complejiza y profundiza con respecto al anterior (Forni y Castronuovo, 2015; Gradin y Tiranti, 2012 en Ferrari Mango, 2019, p. 44).

Si bien es posible situar la continuidad de ciertos postulados de organismos internacionales que financiaron la mayor parte de estos programas, tales como la contraprestación en forma de trabajo que inaugurada en la década del ’90 pareciera haber llegado para quedarse, como así también los criterios de focalización respecto de su población objetivo[26]; puede identificarse una ruptura introducida a través de propuestas asociativas y cooperativas que resignifican los principios desde los que se concebía a la política social, dando

[26] La Población Objetivo es el número de beneficiarios potenciales del programa (personas, familias, empresas, instituciones). Es aquella parte de la población potencial a la que el programa (una vez analizados algunos criterios y restricciones), estará en condiciones reales de atender (Aldunate y Córdoba, 2011).

mayor centralidad a actores estatales a nivel local -como los gobiernos municipales- y a actores sociales no gubernamentales -mayormente tales como mutuales, asociaciones de productores y cooperativas-. Esto permite recrear otros horizontes posibles para la acción, aunque no libres de conflictividad y tensiones, condimentos siempre presentes cuando de políticas sociales se trata.

Cuadro 1. Antecedentes de programas sociales implementados de manera previa a los programas: Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", "Hacemos Futuro" y "Potenciar Trabajo".

| **Programas / Criterios comparativos** | **Plan Trabajar** | **Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJyJHD)** | **Programa Familias por la Inclusión Social** | **Seguro de Capacitación y Empleo** | **Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"** |
|---|---|---|---|---|---|
| **Marco normativo** | Plan Trabajar I: resolución 576/95 del MTEySS y las resoluciones 03/96, 17/96 y 46/96 de la SEyCL.<br>Plan Trabajar II: resolución 240/97 del MTEySS y la resolución 202/97 de la SEyCL.<br>Plan Trabajar III: resolución 327/98 del MTEySS y resolución 397/98 de la SEyCL | Decreto 565/02 de MDSN | Resolución MDSN no. 825/05; Decreto PEN no. 1506/04; modificados en 2009 por Resolución MDSN N° 3380 | Decreto N° 336/200 del PEN; Resolución 1100/2012 de SEyC | Resolución 1375/04 de MDSN |

| **Período de implementación** | 1996-2001 | 2002-2005 | 2005-2010 | 2006-2022[27] | 2004-actualidad[28] |
|---|---|---|---|---|---|
| **Gestión de gobierno** | Carlos Menem | Eduardo Duhalde-Néstor Kirchner | Néstor Kirchner-Cristina Fernández | Néstor Kirchner-Cristina Fernández-Alberto Fernández | Néstor Kirchner-Cristina Fernández-Alberto Fernández-Javier Milei |
| **Descripción** | Programa de transferencia de ingresos condicionada | Programa de transferencia de ingresos condicionada | Programa de transferencia de ingresos condicionada, sucesor del PJyJHD | Programa de transferencia de ingresos condicionada, es parte del Plan Más y Mejor Trabajo | Subsidios no reintegrables para adquisición de maquinarias, herramientas, equipamiento e insumos para proyectos productivos o de servicios llevados adelante en forma asociativa |
| **Escala geográfica-estadual** | Nacional | Nacional | Nacional | Nacional | Nacional |
| **Inserción institucional** | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Ministerio de Desarrollo Social de la Nación | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social | Ministerio de Desarrollo Social de la Nación |
| **Fuente de financiamiento** | Al inicio con presupuesto del Gobierno de la República Argentina; luego es co-financiado por el Banco Mundial | Gobierno de la República Argentina; Banco Interamericano de Desarrollo | Gobierno de la República Argentina; Banco Interamericano de Desarrollo | Gobierno de la República Argentina; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Créditos asignados en el Presupuesto de la APN. (Art 11. Resol. 336/06) | Gobierno de la República Argentina |
| **Componente de instrumentación** | Transferencia monetaria mensual. Condicionalidad: contraprestación en forma de trabajo | Transferencia monetaria mensual. Condicionalidades vinculadas al trabajo, la salud y la educación | Ingreso no remunerativo mensual. La transferencia se asigna según composición familiar (número de hijos/as) | Transferencia monetaria mensual -de base no contributiva a diferencia de otros seguros del MTEySS-. Condicionalidades: terminalidad educativa; formación | Fomento de experiencias productivas y/o comunitarias enmarcadas en procesos locales de inclusión social. Componentes: |

[27] Debido a definiciones políticas del gobierno de Alberto Fernández, la población destinataria del Seguro de Capacitación y Empleo podrá continuar participando del mismo hasta culminar el período establecido o solicitar su transferencia al Programa Fomentar Empleo. Por este motivo, las adhesiones al Seguro se suspendieron de acuerdo a la Resolución 646/2022. Para mayor información consultar los siguientes enlaces: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-646-2022-365334/texto https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguro-de-capacitacion-y-empleo

[28] Para mayor información, consultar la página del gobierno nacional: https://www.argentina.gob.ar/servicio/tramitar-subsidio-para-proyectos-manos-la-obra

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | profesional y capacitación laboral; apoyo a la búsqueda de empleo; apoyo a la inserción laboral en el sector público, privado y ONG's | apoyo económico y financiero; fortalecimiento institucional; asistencia técnica y capacitación |

**Fuente: Elaboración propia en base a normativas, documentos de gobierno y trabajos académicos.**

## 2.4 Recapitulando

En el capítulo dos se han recuperado los programas que desde mediados de la década del '90 han precedido a los programas socio-laborales estudiados, a saber: el Plan Trabajar del MTEySS, el Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados del MTEySS y su bifurcación en los Programa Familias por la Inclusión Social dependiente del MDS y el Seguro de Capacitación y Empleo situado en el MTEySS y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" que comienza bajo la órbita del MDSN, aunque a partir de la reorganización institucional ocurrida con el ascenso al gobierno nacional por parte de Javier Milei, el programa actualmente se ubica dentro del Ministerio de Capital Humano[29].

El recorrido descriptivo y analítico realizado permite no solo situar los antecedentes de las políticas socio-laborales que se estudiarán a continuación, sino que fundamentalmente a la identificación y caracterización de la etapa histórica y política de Argentina en que tuvieron lugar los programas mencionados y, en consecuencia, los atributos que los caracterizaron.

Durante la década del '90 la aplicación de políticas neoliberales en el gobierno menemista estuvo centrada en reformas macroeconómicas cuya contracara fue el empeoramiento de todos los indicadores de desarrollo sociales y económicos. En este periodo tiene lugar la inauguración de un modo de intervención social del Estado que "baja" a la política

[29] El Plan "Manos a la Obra" continua vigente, tal como figura en la página web del gobierno nacional. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/familia/inclusion-laboral-y-economia-popular/manos-la-obra
https://www.argentina.gob.ar/servicio/tramitar-subsidio-para-proyectos-manos-la-obra
Debido a la brutal reconfiguración de las políticas sociales ocurrida durante la gestión gubernamental de Javier Milei podrían ser plausibles modificaciones y/o reorganizaciones programáticas en cuanto a definiciones de diseño tales como su proceso de implementación, ya que se viene observando dicha tendencia respecto a otros programas sociales como el "Potenciar Trabajo".

social a través de programas que operan atendiendo a las situaciones de pobreza, sin tensionar las relaciones de desigualdad en un contexto de quiebre de las relaciones laborales formales entendidas como un enorme vector de integración. Estos programas sociales focalizaban la protección individualizada a través de la auto activación de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, asumiendo una lógica residual y compensatoria.

Sin embargo, a partir del año 2003 con el ascenso al poder ejecutivo de Néstor Kirchner se produce un cambio significativo respecto del rol del Estado, ya que vuelve a adquirir centralidad en el escenario político-institucional argentino. En contexto de recuperación económica y desde un paradigma trabajocéntrico, la fe de la intervención estatal vuelve a estar monopolizada por la figura representada por el empleo asalariado formal como principal mecanismo de integración social. Partiendo de una retórica del bienestar vinculada a los derechos sociales, la impronta programática de la política socio-laboral destinada a las poblaciones desempleadas, subempleadas, precarizadas y en situación de informalidad laboral esta vez se asentó sobre la promoción de unidades económicas de tipo asociativo y cooperativo. Aunque aquello no escapó a la lógica subalternizada impresa respecto no solo a este tipo de políticas sociales, sino también al tipo de trabajo que caracteriza a los sectores más dinámicos y competitivos de la economía.

En síntesis, cabe mencionar que los antecedentes de las políticas socio-laborales mencionados muestran su rol de auxiliar subordinado a las manifestaciones contextuales y las expresiones políticas, sociales y económicas propias del modelo de desarrollo de cada época analizada. En cuanto a las innovaciones en materia socio-laboral, durante este periodo se evidencia el pasaje desde una serie de programas vinculados a la situación laboral de cuyxs sujetxs son sus titulares, en principio desde una concepción focalizada individualista hacia otra, que también se muestra focalizada, pero intenta apuestas asociativas y cooperativas de tipo comunitario recuperando al Estado como un actor clave en la trama de generación de bienestar.

En lo sucesivo, se abordarán estas tensiones que permanecen presentes en la configuración de la política social argentina, entendiendo que no hay tipos puros de política socio-laboral expresadas en programas, sino que todas ellas se encuentran anatómicamente matizadas por racionalidades en disputa.

# Capítulo III

## Modelos de política social y programática socio-laboral en el siglo XXI: análisis de casos en Argentina (2009-2023)

Este apartado abordará la caracterización de las políticas socio-laborales seleccionadas en este estudio a través de los marcos normativos que, en forma de decretos y resoluciones, dotan de institucionalidad a estas medidas desarrolladas sucesivamente por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación desde el año 2009 hasta el año 2023, entre ellas: el Programa de Ingreso Social con Trabajo, en adelante PRIST y su línea programática "Ellas Hacen", el Programa "Hacemos Futuro" y el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo".

Se define la exploración de los marcos normativos de los programas socio-laborales porque es una dimensión que según Santos (1993) provee los principios para ordenar opciones entre la distribución y la concentración de la riqueza y, además, de acuerdo a Fleury (2002) permite identificar los criterios considerados para inclusión o la exclusión de sujetxs.

Con el propósito de indagar la fisonomía que adquieren estos programas socio-laborales a través de su diseño urbano céntrico centralizado en el MDSN, a pesar de que luego se implementaran en un territorio federal caracterizado por enormes heterogeneidades, se tendrán en cuenta a partir de su marco normativo: la descripción de sus instrumentos y mecanismos, sus objetivos en términos de abordaje en respuesta a una problemática social determinada, su inserción institucional, la escala estadual considerada para su ejecución, la población objetivo a la que atiende, sus criterios de focalización, su periodo de implementación, la gestión de gobierno en que tuvo lugar, sus fuentes de financiamiento y, por último, su estructura y su organización traducidas en los arreglos previstos y la articulación territorial requerida con actores institucionales para garantizar su gestión y su desarrollo.

Se destaca que se trabajará a partir de la categoría de modelo de política social sobre el análisis de los lineamientos generales que dan forma y que regulan las políticas socio-laborales estudiadas, con el propósito de identificar como se formatean los atributos característicos de cada programa en relación a la idea de sociedad, de trabajo y de sujetxs titulares de derecho a quienes alcanzan estas medidas estatales.

### 3.1 Las gestiones de gobierno y la orientación de la política social

Para analizar las transformaciones producidas en materia de política social, partimos de considerar la idea planteada por Martínez Franzoni (2016) respecto de la *recalibración* que supone una actualización de los contenidos de la política y puede presentarse como un cambio innovador o restaurador, según cuáles sean los legados de política existentes (p. 289).

La crisis económica, social y política que atravesó la Argentina en los años 2001 y 2002, marcó un resquebrajamiento del modelo neoliberal y el cierre de un ciclo de políticas. Luego de la caída del régimen de convertibilidad cambiaria, el modelo de Estado propuesto se basó en la expectativa de compatibilizar el crecimiento económico con la inclusión social, entendida en el discurso oficial como la integración a partir del trabajo formal, regular y protegido (Lijterman, 2019, p. 3).

A partir de la asunción presidencial de Néstor Kirchner en el año 2003, la política social cambió de rumbo. Este golpe de timón respondió a la concepción política de que la inclusión social se garantizaría por medio del trabajo, traducida en la consigna de "trabajo decente"[30] propuesta por la OIT (Grassi, 2012).

[30] El trabajo decente, según la OIT, sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres. Disponible en: http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm

Desde el 2003, el devenir de las intervenciones del Estado en materia de trabajo se distribuyó entre dos organismos: el encargado de la política laboral representado por el MTEySS y el que se ocupó de la política de asistencia y promoción social que fue el MDSN. En el primer caso, sus acciones fueron dirigidas prioritariamente al mercado capitalista de empleo; en el otro, a la economía social y solidaria, que si bien abarca a la economía social tradicional argentina con sus experiencias cooperativistas y mutualistas de fines del siglo XIX, se renovó con las nuevas expresiones posteriores a la crisis del 2001 que promovieron el trabajo asociativo autogestionado como forma de autogeneración de ingresos para incidir en la reproducción de la vida (Hintze et al., 2011, p. 236).

Asimismo, señala Grassi (2012) que la población alcanzada por las políticas del MTEySS es la población activa objeto de "la promoción del empleo y de las instituciones del trabajo"; en tanto, el MDSN delimita un conjunto impreciso de población objeto de sus políticas de promoción del autoempleo. Unos son empleables por el mercado de trabajo capitalista; los otros autoválidos, incentivados a desarrollar sus propios emprendimientos ofreciendo productos, servicios o mano de obra (p. 188-189). Lijterman (2020) expresa, en esa línea, que los objetivos y ethos en el MTEySS y en el MDSN eran diferenciados (p. 273). Durante el periodo kirchnerista el MDSN, en términos de Perelmiter (2016), dentro de su marco organizacional aspiró a convertirse en una burocracia social y políticamente próxima (p. 63) respecto de las poblaciones que asistía.

En el período 2003-2015 frente a los obstáculos para la inserción en el mercado laboral de ciertos grupos sociales, las cooperativas fueron una apuesta institucional por recuperar y poner en juego principios y valores del cooperativismo en la construcción de alternativas de empleo protegido (Lijterman, 2019, p. 10).

Ante el giro identificado respecto de las intervenciones sociales del Estado en lo referente a políticas socio-laborales, es posible aseverar tal como plantea Lijterman (2021) que:

> la ampliación e institucionalización de las protecciones sociales en nombre de la inclusión del sujeto del trabajo informal no solo reformuló las orientaciones de las políticas sociales del ciclo neoliberal precedente, en abierta polémica respecto de sus fundamentos, sino que también puso en tensión, desafió, interrogó la relación histórica de oposición y complementariedad entre la asistencia y la seguridad social construida en períodos previos de la historia del país (p. 29).

Grassi (2016) considera que durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2015) se irá reinstalando la centralidad del Estado en materia de protecciones y se recreará aquella apreciación simbólica del trabajo materializada, a su vez, en medidas políticas orientadas a la protección y regularización del empleo, lo que permite hablar de la reedición del Estado social en el país en ese período (p. 134).

Sin embargo, siguiendo a Hopp (2021) la estrategia del gobierno kirchnerista de inclusión social a través de la promoción de experiencias de trabajo asociativo y autogestionado encontró sus límites porque no logró superar el sentido mainstream que entiende a la política social, de forma restringida, como las acciones de atención y asistencia a la pobreza y el desempleo. A pesar de que narrativamente se atribuyó un lugar relevante entorno a estas formas laborales de tipo asociativas y cooperativas, sus proyectos socio-productivos se desarrollaron al margen de un marco legal adecuado en cuanto a las condiciones de producción y comercialización, de protección y de seguridad de sus productores. Lo que, a su vez, atentó contra las posibilidades de reconocimiento y participación social, económica y política en igualdad de condiciones que el conjunto de la población trabajadora (p. 25). En otros términos,

podría decirse que los desafíos que implicaba validar las estrategias de economía social y solidaria desde el Estado han quedado a medio camino. Deux Marzi y Hintze (2022) plantean que no se ha habilitado la pregunta sobre que nuevos derechos son necesarios para garantizar la seguridad colectiva de estas formas laborales, por lo que no ha habido cambios sustanciales respecto de la configuración de nuevos esquemas de protección que las contemplen (p. 159).

Hacia fines de 2015 el cambio en el partido gobernante, a partir de las elecciones nacionales, dio inicio a un proceso de reconfiguración de los discursos oficiales acerca del rol del Estado, de la cuestión del trabajo y el bienestar. Mediante la estrategia de deslegitimación de las cooperativas y de la estigmatización de los destinatarios, puede situarse una clausura de la principal línea de política social que representó la estrategia de inclusión por el trabajo del kirchnerismo, en favor de una modalidad de política social traducida en asistencia individualizada (Lijterman, 2019, p. 1-11). Adicionalmente, es menester mencionar que el propio modelo de intervención del Estado mostraba signos de agotamiento en un doble registro: por un lado, se exhibía la debilidad de los avances institucionales en materia de recreación de la protección social a estos sectores lo que se conjugó; por otro lado, con la falta de estabilidad y de reconocimiento social y político de lxs propixs trabajadorxs de la economía social y solidaria.

A fines de 2019, asume la presidencia de la Nación Alberto Fernández a través de la alianza electoral del Frente de Todos. El binomio de la fórmula presidencial que resultó ganadora llevó a la vicepresidencia a Cristina Fernández. Las políticas socio-laborales que caracterizan a su gobierno han intentado disputar nuevamente el estatuto de derecho vinculado a la asistencia y la protección de las poblaciones empobrecidas, orientando la intervención del Estado a mejorar el empleo, validar los tipos de trabajo asociativo y cooperativo y a generar nuevas propuestas productivas y laborales a través de la finalización de estudios, formación laboral y capacitación en oficios, representando algunas regularidades respecto de los

programas socio-laborales precedentes que serán objeto de este estudio. Como se propone esta tesis, se analizará el periodo que llega hasta el año 2023. A pesar de los intentos de reformular la línea programática socio-laboral, nuevamente surgirán limitaciones institucionales difíciles de sortear políticamente si no se validan las transformaciones socio-laborales que acompañan al siglo XXI y se las contempla en el diseño de las políticas públicas, en general, y las políticas sociales, en particular. Se trata de una problemática no solo imputable al gobierno de Alberto Fernández, sino que se cristalizó a lo largo de todas las gestiones de gobierno analizadas a partir de lo que se conoce como "dependencia de la trayectoria" (*path dependence*) (Maloney 2020 en Gamallo, 2015), es decir:

> un modo de entender aquellas secuencias históricas en la cual ciertos eventos contingentes tienden a seguir el movimiento de los patrones institucionales preexistentes, por lo tanto, el establecimiento de cierto arreglo institucional tiende a reproducirse en forma más o menos estable a lo largo del tiempo (p. 36).

Debe destacarse que más allá de la multiplicidad de políticas sociales aplicadas para atender a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, la pobreza económica de vastos sectores parece constituir un rasgo estructural, suficientemente cristalizado e integrado al resto del sistema social, sin que ello implique un riesgo de desintegración para el sistema económico y el orden político-institucional (Salvia, 2007, p. 25).

Antes de comenzar con el próximo apartado analítico es preciso, dentro de esta sección vinculada a la descripción de las gestiones de gobierno, retomar una crítica planteada al inicio de este trabajo. Durante el año 2023, en múltiples oportunidades se intentó establecer contacto formal con funcionarixs públicxs del MDSN a cargo de la Unidad Ejecutora del programa "Potenciar Trabajo" a los efectos de poder concretar entrevistas con el objetivo de sistematizar datos que puedan nutrir esta tesis. Como se ha mencionado al inicio, ello no fue posible.

Representaría una ingenuidad el no contemplar que se trataba de un contexto político-institucional atravesado por un año electoral donde los activos políticos de gran parte del funcionariado estatal de jerarquías altas y medias se encontraría al servicio de la campaña electoral del Frente de Todos, en la que finalmente el candidato de esa alianza política, Sergio Massa, pierde el ballotage contra el candidato Javier Milei, representante de la derecha radicalizada argentina.

Cabe destacar para quiénes entendemos que el Estado ocupa un rol central en la gesta de la capacidad protectoria, que en las últimas décadas, tal como describe Semán (2023), la voluntad de hegemonía, contraria al sentido gramsciano, intentó conquistar a la sociedad civil desde el Estado, lo que terminó por configurarse como un terreno fértil para la ultra derecha argentina que triunfa en la última elección nacional logrando trazar una narrativa que construyó un puente de conexión con experiencias concretas de la ciudadanía argentina (p. 30). El devenir político de la gestión de Milei muestra que los derechos sociales son difíciles de construir, pero fáciles de destruir (Fleury, 2021) y, en parte, aquello responde a que la debilidad institucional de la trayectoria de la política social representó un activo para su desmonte. En los primeros meses de este gobierno se puede identificar un ataque sistemático contra la arquitectura del bienestar construida históricamente en Argentina, lo que indudablemente representará, en lo inmediato, una mayor desprotección social de enormes capas poblacionales que se traducirá, a mediano plazo, en un alza de la desigualdad social. Ante esta realidad acuciante, el desafío entonces será continuar problematizando la intervención social del Estado, no para impugnarla dogmáticamente, sino para potenciar su densidad institucional (Arias, 2021b) y, por lo tanto, su capacidad de respuesta en relación a las demandas actuales que presenta la ciudadanía.

## 3.2 Modelos de política social en disputa: un análisis de los lineamientos normativos de los programas “Argentina Trabaja”, “Hacemos Futuro” y “Potenciar Trabajo”

La triada de políticas socio-laborales configurada por los programas “Argentina Trabaja”, “Hacemos Futuro” y “Potenciar Trabajo” se analizarán a partir de la consideración del modelo de política social que se pone en juego a partir de sus lineamientos generales establecidos a través de diferentes instrumentos normativos.

Siguiendo a Danani (2017) la configuración específica cada modelo de política social es portadora de una pauta de sociabilidad políticamente constituida y constituyente, performando un proyecto de sociedad. Políticas y concepciones expresan cuál es el proyecto de vida que se ha impuesto. Esto subraya la directa politicidad del tema: el bienestar y la vida son cuestión de Estado y hacen al cemento mismo de la sociedad (p. 81). Por lo tanto, las políticas sociales construyen sociedad y son, al mismo tiempo, expresión de la misma (Hopp y Lijterman, 2018, p. 142).

Con modelo de política social, siguiendo a Danani (2009) se alude a:

> una cierta configuración global de la intervención social del Estado, que por observación y análisis es reconstruida como modalidad histórica. Se trata de una configuración en el interior de la cual se establecen ciertos parámetros o constantes que permiten pensar en un modo de reproducción de la vida; en la que adquieren contenido específico las condiciones de ésta, fijándose los límites y por lo tanto, la extensión de su mercantilización, y en la que se definen los sujetos de la intervención, tanto los sujetos destinatarios como sus agentes (p. 40).

Si el modelo de política social contiene una idea de sociedad en sí mismo, es indispensable considerar que, complementariamente, al analizar y al discutir sobre las políticas

sociales estamos deliberando acerca del trabajo, acerca de la política, y acerca de los valores que regulan la convivencia social (Danani, 2005, p. 181).

Los modelos de política social se abordarán a partir de la selección del marco normativo como variable de análisis, entendiendo que allí se ponen en juego no solo conocimientos técnicos sino también un sistema de valores, creencias y representaciones condensado por el aparato ideológico de quiénes son tomadores de decisión en las etapas de diagnóstico, diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas sociales. En este sentido, en cuanto a la importancia de marco legal que sustenta las políticas sociales resulta de importancia comprender que:

> el derecho ocupa un lugar preponderante en el conjunto de los recursos que se ponen en juego en el desarrollo de una política pública, ya que constituye la columna vertebral normativa del programa de actuación político-administrativo, organizando tanto el contenido (definición de objetivos y conducta de los grupos-objetivo) como la selección de los otros recursos (organizacionales, procedimentales o financieros) (Subirats et al., 2008, p. 71-72).

Las normativas que crean y reglamentan un determinado programa socio-laboral son definidas atendiendo al marco legal superior en escala jerárquica. No se trata de un proceso estático que ocurre en el vacío, sino que por el contrario reviste alto dinamismo en función de negociaciones interactorales:

> las reglas establecidas a nivel constitucional[31] y en consecuencia aplicables a todas las políticas públicas, predeterminan, dado el principio de la jerarquía normativa, las reglas específicas ligadas a una política determinada. Estas reglas

[31] En el caso argentino, la Constitución Nacional establece el derecho al trabajo en los Art. 14 y Art. 14 bis; a su vez, en su Art. 75 Inc. 22 establece la ratificación de los tratados internacionales con rango constitucional. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-24430-804/texto

> específicas tendrán, a su vez, una influencia directa sobre el acceso que un determinado actor tendrá al espacio de la política pública de que se trate y también el tipo de recursos que podrá utilizar. Si bien estas reglas específicas preestructuran notablemente el juego de los actores, hemos de ser conscientes que las propias reglas son, de hecho, el resultado (parcial) de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervinieron (o podían haber intervenido) los actores involucrados en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política, y que por tanto son susceptibles de cambio o adaptación (Subirats et al., 2008, p. 29).

Los programas socio-laborales que se abordan representan continuidades y rupturas respecto de las intervenciones sociales del Estado con poblaciones desaglutinadas del mercado laboral formal. En este sentido, es importante no perder de vista que tanto el modelo de política social como la estructura normativa que lo perfoma dan cuenta, en términos de Lijterman (2021), de que "el tratamiento de la informalidad laboral es indicativo de la emergencia de una serie de preguntas sobre las condiciones de trabajo y su vínculo con la condición de des/protección social" (p 32).

Durante el periodo analizado, entre los años 2009 -en el mes de agosto[32] se aprueba el PRIST- y el año 2023, el gasto público social ha variado anualmente, aunque con una marcada tendencia hacia el ascenso. Se puede apreciar un evidente incremento del gasto público social asignado a estos programas a partir del 2021, año posterior al inicio de la pandemia del Covid-19; destacándose que el presupuesto otorgado en el año 2023 fue equivalente al 55% de la erogación pública realizada durante todo el periodo analizado (ver Tabla 2 y Gráfico 1). Es preciso señalar que a partir del mes de diciembre del año 2019 se encuentra a cargo de la

[32] De acuerdo a que el PRIST se aprueba ya avanzado el año 2009, se tomarán los datos de forma anual respecto del gasto público social asignado a los programas socio-laborales a partir del año 2010.

Secretaría de Economía Social, Emilio Pérsico, secretario general del Movimiento Evita, conformándose esta organización en una de las más importantes a cargo de unidades de gestión del Potenciar Trabajo, programa que reorganiza la línea programática socio-laboral impulsada por el macrismo, otorgando a las organizaciones sociales un rol clave en lo que hace a la implementación de este programa en el territorio federal como se verá a continuación.

Cuadro 2. Presupuesto asignado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a programa socio-laborales: periodo 2010-2023.

| AÑO | Presupuesto asignado a programas socio-laborales |
|---|---|
| 2010 | 1.500.000.000 |
| 2011 | 3.345.586.759 |
| 2012 | 5.020.954.581 |
| 2013 | 4.661.598.433 |
| 2014 | 5.006.769.529 |
| 2015 | 7.227.732.861 |
| 2016 | 8.813.090.871 |
| 2017 | 15.076.000.000 |
| 2018 | 19.407.955.661 |
| 2019 | 21.864.152.977 |
| 2020 | 29.424.792.566 |
| 2021 | 111.897.533.387 |
| 2022 | 243.126.690.730 |
| 2023 | 590.981.978.110 |

Fuente: de elaboración propia en base a Ferrari Mango y Campana (2018), datos del Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación[33], datos del Presupuesto Abierto[34] del Ministerio de Economía. Expresado en pesos argentinos.

[33] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/transparencia/presupuesto
[34] Disponible en: https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/quien-gasta

Cuadro 3. Porcentaje de presupuesto asignado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a programa socio-laborales: periodo 2010-2023.

Fuente: de elaboración propia en base a Ferrari Mango y Campana (2018), datos del Presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, datos del Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía. Expresado en pesos argentinos.

Lo referente a las especificidades y los atributos característicos de cada programa se trabajarán en la siguiente sección.

### 3.2.1 Plan de Ingreso Social con Trabajo (PRIST), "Argentina Trabaja"

El **Plan de Ingreso Social con Trabajo** (**PRIST**), mayormente conocido como "**Argentina Trabaja**", fue creado durante el gobierno de Cristina Fernández a través de la resolución 3182/2009[35] y su organismo ejecutor, la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, fue establecida por medio del decreto 1067/2009[36], ambos instrumentos legales fueron emitidos por del MDSN.

[35] Disponible en: http://digeant.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=247&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social
[36] Disponible en: http://digeant.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=28&organismo=Poder%20Ejecutivo%20Nacional

Los recursos financieros para operativizar el plan estaban previstos en el marco de las partidas presupuestarias correspondientes al presupuesto de este Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los que determine el Poder Ejecutivo Nacional (Art. 4, Resolución 3182/2009).

Adicionalmente, este programa se regirá por la Resolución 3026/2006, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES[37]) que aprobó las modificaciones efectuadas a las actas constitutivas para cooperativas de trabajo vinculadas a todo tipo de actividades económicas, planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, Provincial o Municipal.

En cuanto al escenario de creación del PRIST, Guimenez y Hopp (2011) refieren que luego de la crisis mundial del 2009 y en un contexto de crecimiento económico más moderado que el que se venía dando hasta el año 2006, sumado a la persistencia de altos índices de pobreza y del problema del desempleo, el gobierno promovió un nuevo proceso de reorientación de las políticas socio-laborales que ya había iniciado en el año 2003[38] (p. 2).

El PRIST estableció como objetivo la generación de empleos para trabajadores desocupados en situación de pobreza a través de cooperativas destinadas a realizar tareas de utilidad social (Féliz y Pérez, 2010, p. 98). De acuerdo a los documentos del MDSN, el PRIST tenía como propósito "la creación de puestos de trabajo, la capacitación y promoción de la organización cooperativa, a través de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad en mejora de la infraestructura local. Además de generar ingresos para familias en situación de

[37] Disponible en: https://vpo3.inaes.gob.ar/files/resoluciones/INAES/03026_06.pdf

[38] De acuerdo al INDEC en el segundo semestre de 2009 la tasa de pobreza se ubicaba en un 13, 2% "Sin embargo, diversas estimaciones privadas sitúan en la actualidad los niveles de pobreza por encima del 30%, por parte como consecuencia de la persistencia de una inflación a dos dígitos" (Observatorio Social, 2010 en Guimenez y Hopp, 2011). Según el INDEC, en el tercer trimestre de 2009 la desocupación fue del 9,1%. No obstante, siguiendo los datos que presenta el SEL, para junio de 2009, el desempleo en el Área Metropolitana alcanzaba el 10,5%. En cambio, en los partidos más periféricos del Gran Buenos Aires éste se elevaba a 17,8% (aproximadamente 250.000 desocupados, que son la mitad del total de la población en actividad de esa área) (SEL, 2009 en Guimenez y Hopp, 2011).

vulnerabilidad, se planteaba mejorar las condiciones sociales y la calidad de vida en los barrios más postergados"[39].

Respecto a la población en la que se focalizaba estaba representada por "núcleo duro de la desocupación en Argentina" (MDSN, 2010)[40]. En el mismo sentido, el MDSN establecía que la población objetivo debía "pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupada"[41].

Resulta destacable un hecho de gran relevancia que ocurre dos años después de que comience a funcionar el PRIST, que se correlaciona con las propuestas promoción y validación gubernamental de apuestas de tipo asociativas y cooperativas, que es la creación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular[42][43] (CTEP). Larsen y Capparelli (2021) explican que esta Confederación surge en un momento donde ciertamente la estatalidad ha sido ampliada interpelando e involucrando activamente a la sociedad civil en la generación y participación en políticas públicas (p. 204).

Para continuar con el devenir del programa, es preciso señalar que en el año 2013[44], dentro del PRIST se creó una línea programática específica denominada "Ellas Hacen" (EH) a

[39] Disponible en: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Proceso-de-aprobacion-para-la-incorporacion.pdf
[40] Disponible en: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Distribuidor-Ingreso-Social-con-Trabajo.pdf
[41] Disponible en: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Proceso-de-aprobacion-para-la-incorporacion.pdf
[42] La Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) es una organización que nuclea a diferentes organizaciones sociales. De acuerdo a la descripción de su página web: "es una organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias. La CTEP es una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que nos arrebató el neoliberalismo y que aún no hemos recuperado". Disponible en: https://ctepargentina.org/nosotros/
[43] Mientras que Deux Marzi y Hintze (2022) recurren a la denominación amplia de economía popular, social y solidaria (EPSS) para referirse a economía popular compuesta en gran medida por trabajadorxs individuales que en muchos casos integran y son representados por organizaciones sociales; a las organizaciones socioeconómicas de la economía social con una historia de siglo y medio en Argentina como las cooperativas y mutuales y también a las modalidades asociativas que se fueron generando en las últimas décadas, tales como empresas recuperadas, emprendimientos mercantiles y no mercantiles, agricultores familiares, redes de consumidores, mercados y ferias autogestivas, finanzas solidarias, organizaciones para el cuidado, entre otras– y que son conocidas en América Latina como economía solidaria (p. 161-162); Paura y Zibecchi (2022) plantean que la economía popular se compone en gran medida por trabajadorxs individuales que frecuentemente integran y, a su vez, son representados por organizaciones sociales (p. 213).
[44] Se trata de un momento histórico en que los feminismos han logrado amplificar políticamente su capacidad de agenda en la escena democrática, consagrándose en ese periodo normativas tales como la Ley N° 26.618 de "Matrimonio Igualitario" del 2010, en el 2012 la Ley N° 26.743 de "Identidad de Género" del 2012; la Ley N° 26.791 que reformó el artículo 80 del Código Penal para criminalizar de modo agravado los homicidios vinculados con la violencia por razones de género, incorporando la

través de la resolución 2176/13[45] del MDSN. Esta línea destinó el programa a aquellas mujeres que atravesaban una situación de vulnerabilidad, debiendo ser madre de tres o más hijos y/o tener hijos con discapacidad por quienes perciban asignación universal por hijo, estar a cargo del hogar, estar sin trabajo y/o vivir en una villa o barrio emergente. En sus inicios, como otro de los criterios de focalización, era condición haber atravesado o atravesar una situación de violencia de género, exigencia que posteriormente se modificó. El EH estuvo en vigencia desde 2013 hasta 2018 (Hauria y Valle, 2019, p. 2).

Es relevante destacar que el PRIST tiene "un alto componente de territorialidad que se materializa a través del régimen de implementación local en los espacios locales de gestión" (Ferrari Mango, 2019). En ese sentido, en lo que respecta a la operatoria concreta, la Unidad Ejecutora, a través de las Direcciones específicas establece los criterios que deben contener los proyectos y analiza la factibilidad de las propuestas de obra con los Entes Ejecutores (provincias, municipios y/o federaciones de cooperativas). La asignación de los módulos es definida a través de los convenios firmados por los Entes Ejecutores y el MDSN a partir de la identificación de necesidades de obras en cada territorio. La implementación del PRIST requirió asimismo del funcionamiento de Centros Integradores Comunitarios (CIC) que ya se encontraban creados a nivel territorial y que respondían a la necesidad de construir institucionalidad a nivel local. El seguimiento de las obras se encontraba a cargo de los municipios, encargados de llevar el control de la ejecución de las mismas por parte de las

figura del femicidio en el Código Penal y, a su vez, durante ese año tiene lugar el fallo F.A.L de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que, si bien la interrupción del embarazo por causales está vigente desde 1921 en Argentina, fue clave para dar claridad a la interpretación de las causales sobre aborto no punible y, además, en el 2013 se sanciona la Ley N° 26.862 de "Acceso integral a los procedimientos y técnicas médico-asistenciales de reproducción médicamente asistida". Todo ello ha engrosado el capital político de los movimientos de mujeres en favor del reconocimiento institucional de sus demandas colectivas.

[45] Disponible en: http://digeant.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=432&organismo=Secretar%EDa%20de%20Coordinaci%F3n%20y%20Monitoreo%20Institucional

cooperativas, tanto en funciones operativas como administrativas y contables (Arcidiácono et al., 2014, p. 347-348).

Al inicio de la implementación, se preveía que las cooperativas estuvieran formadas, como mínimo, por sesenta integrantes, con cuadrillas articuladas por cuatro capataces encargados de las acciones que hacen a la organización de equipos de trabajo y supervisión de las tareas en obra. En algunos casos, se suma un orientador social, es decir, un receptor del Programa incorporado a la cooperativa en cuestión, a quien se ofrecía la posibilidad de realizar una diplomatura universitaria. También se contemplaba la incorporación de profesionales específicos -como arquitectos/as, ingenieros/as o maestros/as mayores de obra-. En febrero de 2012, se anunció desde el gobierno nacional, que del universo de cooperativas ya conformadas en el marco del PRIST, se crearían nuevas organizaciones, pero integradas por treinta personas quienes ejecutarán obras de mayor complejidad (MDS, 2012b en Arcidiácono et al, 2014, p. 349).

El régimen de trabajo de las cooperativas del PRIST contemplaba cuarenta horas semanales de contraprestación por parte de los receptores del Programa: ocho horas diarias de trabajo que se dividen en siete horas diarias efectivas en días hábiles para el desarrollo de las actividades que plantea cada módulo de obra pública y el acumulado de la hora diaria restante, cinco horas, que se destina a las capacitaciones que contempla el programa y que se desarrollan los días sábados. Se aclara que la terminalidad escolar primaria o secundaria no se considera como parte de las capacitaciones laborales, sino "como el acceso a un derecho facilitado por el programa para quienes no tuvieron oportunidades anteriores" (MDS, 2012a, en Arcidiácono et al, 2014, p. 351).

De acuerdo a estadísticas oficiales del MDSN, al mes agosto de 2015 el PRIST en su línea inicial, con cooperativas mixtas, contaba con un total de 218.870 titulares varones y

mujeres; mientras que la línea programática "Ellas Hacen" específicamente ha permitido la inclusión efectiva de un total de 92.424 mujeres más. La suma de ambas líneas de titulares, sin considerar a quienes migraron de una línea a otra, era de 308.002 (MDSN, 2015[46]).

Cabe destacar que se trata de un programa cuyo periodo de implementación ha sido compartido por dos gestiones de gobierno con orientaciones políticas diferenciadas. En el mes de diciembre del año 2015 asume el gobierno nacional Mauricio Macri a partir de la alianza electoral Cambiemos. Durante la gestión de Macri el PRIST se vio sometido a distintas modificaciones a partir de la Resolución 592/2016[47] entre ellas pueden mencionarse que se amplía la oferta de capacitaciones a la población objetivo del programa "con miras a incrementar su empleabilidad fomentando la cultura del trabajo y su inclusión social", dando cuenta de que esas capacitaciones "serán desarrolladas a través de los cursos y prácticas socio productivas y actividades comunitarias" para lo que, consecuentemente, se suma a nuevos entes ejecutores entre los que se considera un enorme abanico de "organizaciones gubernamentales y no gubernamentales" (Res. 592/2016).

Adicionalmente, dentro de la reconfiguración macrista se agrega la Resolución 2055/2016[48] del MDSN que redefine a la línea programática "Ellas Hacen" como "Ellas Hacen-Nuevo Enfoque" planteándose como "un programa de inclusión cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las mujeres y brindarles una concreción integral, promoviendo su empoderamiento y autonomía. Con este fin, se busca generar actividades de formación, acompañamiento en la terminalidad educativa y realización de capacitaciones asociadas con

[46] Disponible en: https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/INFORME-DE-INDICADORES-DE-RESULTADOS.pdf
[47] Disponible en: http://digeant.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1038&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social
[48] Modificaciones previstas en la línea programática Ellas Hacen, ahora renombrada como Ellas Hacen-Nuevo Enfoque. Disponible en: http://digeant.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1108&organismo=Secretar%EDa%20de%20Coordinaci%F3n%20y%20Monitoreo%20Institucional

prácticas socio-comunitarias, abordado desde una mirada de género", cuyos ejes programáticos se centran "terminalidad educativa, salud, mejoras del hogar y formación laboral" (Res. 2055/2016).

Complementariamente, con la llegada de la gestión macrista se desarrollan algunas transformaciones respecto al diseño inicial del PRIST. Se comienza a solicitar explícitamente a partir de la resolución[49] que crea el programa que "los titulares revestirán la calidad de monotributistas sociales", el MDSN "subsidiará el aporte a cargo del monotributista social inscripto en Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social", estableciendo también la responsabilidad de esta dependencia ministerial respecto de la "contratación de un seguro de accidentes personales y un seguro para gastos de sepelios, que cubra a los titulares del programa" (Res. 592/2016). Se introduce también la categoría de corresponsabilidad "de los titulares del Programa en la participación en actividades de capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias que se les sean asignadas por los Entes Ejecutores, así como cumplir con los criterios de ingreso y permanencia" (Res. 592/2016). A propósito de la corresponsabilidad, se trata de una categoría que representa un giro discursivo de la condicionalidad hacia la corresponsabilidad (Anzorena, 2015, p. 111) que, en este caso, significa un pasaje que implica la responsabilización de lxs sujetxs de garantizar la correcta inversión en su "capital humano".

Debe resaltarse que es durante el gobierno macrista que en la resolución 592/2016 se incluyen los criterios de permanencia y de egreso del programa, lo que no ocurría en la normativa que dio origen a la primera versión del programa. Para permanecer en el PRIST se establece que se deben cumplimentar las corresponsabilidades establecidas; se determina que

[49] Esto no estaba explicitado en la resolución 3182/2009 que crea el PRIST durante la gestión de gobierno de Cristina Fernández. Más allá de que ya existía acceso al monotributo social en la versión anterior del programa y desde el 2004 en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se encontraba en funcionamiento el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo local y Economía Social (REDLES). Para mayor información, consultar el siguiente enlace: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno14-10-2008-2.htm

la inasistencia a los cursos y prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias generan la suspensión de la percepción del subsidio personal para capacitación y que esta situación sostenida por un periodo de tres meses consecutivos genera la suspensión del programa. A pesar de ello, durante los siguientes tres meses a partir de la suspensión, las personas que sean titulares podrán solicitar su revinculación ante los Centros de Atención Local, aunque vencido el plazo total de seis meses, se dispondrá el egreso del programa. Mientras que para egresar del programa se considera: el fallecimiento del titular del beneficio; la renuncia expresa del titular; la modificación constatada de la condición del titular al momento del ingreso; el vencimiento del plazo de seis meses dispuesto en los criterios de permanencia; la falsedad de las declaraciones juradas debidamente constatadas y la finalización de proyectos específicos (Res. 592/2016).

Entre las modificaciones mencionadas se identifica la evidencia de una habilitación, por parte del macrismo, para romper con la promoción del componente de trabajo asociativo y cooperativo que establecía el programa durante el gobierno de Cristina Fernández. Esto se traduce en las resoluciones del PRIST: mientas que la normativa que crea el programa establece que "la política programática se implementará mediante el otorgamiento de subsidios a Gobiernos Provinciales, Municipales y Cooperativas de la ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley Nº 20.321" (Res. 3182/2009); la metamorfosis propuesta por la gestión Cambiemos define que "la política programática se implementará mediante el otorgamiento de subsidios para capacitación, destinados a personas físicas en estado de vulnerabilidad social (…) con el fin de fomentar su participación en actividades de capacitación en prácticas socio productivas y tareas comunitarias" (Res. 592/2016).

De acuerdo al Informe de Seguimiento[50] del Programa "Argentina Trabaja", durante el 3° trimestre del año 2017 se registraban 163.930 titulares de derecho.

Hasta aquí se ha abordado la parte mayormente descriptiva del PRIST, por lo que en adelante nos centraremos en un trabajo expresamente analítico sobre el programa.

En su fase de implementación desarrollada por el gobierno de Cristina Fernández, Hopp (2020) identifica la promoción de iniciativas vinculadas a la economía social, se trata de la emergencia de procesos organizativos asociados al afrontamiento de la crisis socioeconómica que ocurrida en diciembre de 2001 expresada en altísimos niveles de pobreza y desocupación y que terminaron por construir una discursividad que enfatizó el objetivo de impulsar formas de trabajo asociativas y cooperativas, y de recuperar los valores y principios de solidaridad, igualdad y compromiso con la comunidad ligados a ellas, como estrategia estatal de inclusión de aquellos que a pesar del crecimiento económico y las mejoras del empleo, no iban a poder reinsertarse en el mercado formal (p. 75). En la misma línea, se denominó "giro socioproductivo" a estas políticas orientadas a los sectores que presentaban dificultades para acceder al empleo, proponiendo la inclusión social por medio del trabajo asociativo (Arcidiácono y Bermúdez 2015 en Boga, 2020, p. 32). En términos de Martínez Franzoni (2016) se produce una recalibración de tipo innovadora.

En cuanto a los señalamientos críticos recibidos por el PRIST en su primera versión, para Arcidiácono et al. (2014) se debe tener en cuenta que:

> si se considera que el PRIST-AT propone la generación de "puestos de trabajo genuinos", a priori el monto debiera ajustarse al salario mínimo vital y móvil, y en relación a ese parámetro el monto actual resultaría inadecuado. Sin embargo,

[50] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_de_seguimiento_argentina_tabaja_3o_trim_2017.pdf

> se encuentran argumentaciones de los propios operadores del programa en torno a la diferencia del monto del PRIST-AT respecto de otros programas anteriores y que, en todo caso la asignación debe entenderse más como un "incentivo a la inclusión" en el marco de un programa de generación de oportunidades socio-ocupacionales, que como una remuneración de trabajo. A esto se suma que la transferencia directa desde el Estado, podría terminar reforzando la autopercepción de los integrantes de las cooperativas como "receptores-obreros" (Moreno 2009), más que como cooperativistas en vías hacia la autogestión. Los intentos de promover la ESS del gobierno argentino bajo la órbita del MDS se perfilan más bien como acciones con formato de economía social dentro de esquemas de políticas sociales asistenciales y de presencia en el territorio que como un tipo de política que promueve el fortalecimiento de un incipiente sector de economía social a través de diferentes herramientas de promoción -como créditos, exenciones impositivas, educación cooperativa en todos los niveles del sector, etc.-, se acerca más a una intervención desde la esfera gubernamental que moldea las organizaciones sociales, distorsionando la figura y las prácticas propias de la lógica de las cooperativas de trabajo (p. 352-353).

En consonancia con lo anterior, dentro de las críticas al PRIST se ubican también las que plantean que se trata de la generación de puestos de trabajo materializada a través de la conformación de cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado (Vuotto, 2011 en Ferrari Mango, 2019, p. 46) y las que lo entienden como un programa asistencial de empleo forzado (Lo Vuolo 2010 en Boga, 2020, p. 32).

Hopp (2021) explica que los límites de este tipo de programas se vinculan con el lugar secundario que adquirió la promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la estrategia socioeconómica de la Argentina post convertibilidad y, además, con el carácter híbrido de estas

políticas que se encuentran entre la promoción del trabajo asociativo como medio de integración social y el uso del trabajo como recurso de la asistencia. La potencialidad de estas propuestas se vincula a las experiencias de participación socio-política y organizativas de sus titulares y a los formatos de articulación en el marco de su implementación respecto a los espacios locales y los recursos que ofrecen estos programas (p. 247).

Por otro lado, Guimenez y Hopp (2011) explican que más allá de las controversias que suscitó la puesta en marcha del Programa, el mismo profundiza el proceso de reestructuración de las políticas socio-laborales iniciado en el 2003 y reafirma la intención de fortalecer la promoción del trabajo asociativo y autogestionado como estrategia de política social, aunque esta estrategia no está exenta de tensiones, contradicciones y dificultades (p. 4). En ese sentido, el tipo de trabajo promovido por los programas de economía social fue considerado una vía de inserción socioeconómica de carácter secundario y transitorio (Lijterman, 2018 en Hopp, 2020, p. 76).

Mientras que se argumentaba a favor del programa que implicaba un cambio cualitativo en términos de las concepciones sobre la inserción laboral, los modelos institucionales y las tramas de relaciones pasando del paliativo al sistema de protección social (Jacinto, 2016 en Del Castillo, 2019); otras posturas planteaban que más allá del cambio a nivel de los enfoques, reconociendo los condicionantes macro-estructurales y las diferencias de oportunidades, se continuaba dando impulso a acciones compensatorias en el marco de un proceso de exclusión creciente (Heger, 2008 en Del Castillo, 2019).

La llegada del PRIST representa la centralidad ininterrumpida de la matriz trabajo céntrica para pensar, diseñar e implementar la política social. El conocido “Argentina trabaja”, denominado formalmente como Plan de Ingreso Social con Trabajo, lleva impresas en su nombre las categorías de ingreso y de trabajo. Esto representa un dato en clave no solo respecto

del diseño y la formulación del programa sino también de la caracterización de su población objetivo como personas en situación de desempleo y vulnerabilidad socio-económica, lo que demuestra que justamente las dimensiones del ingreso y el trabajo se vuelven centrales en las definiciones de este tipo de políticas sociales. Expresión de aquello es el modo que en Argentina se estiman las mediciones de pobreza e indigencia empleadas por INDEC, se realiza el cálculo de incidencia a través del método de medición indirecta, denominado también "línea", por medio de la "Línea de Indigencia" (LI) que procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominada Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la "Línea de Pobreza" (LP) que extiende el umbral para incluir no sólo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios de bienes y servicios, la suma de ambos conforma la Canasta Básica Total (CBT)[51] (INDEC, 2016).

De manera que la pobreza y la indigencia medidas por ingresos sesgan la multidimensionalidad de esta problemática social, focalizándose en el aspecto económico monetario. Por ello, cabe aclarar que nuestro estudio reconoce que existe una interrelación entre proceso de acumulación de riqueza, cuestión social y políticas sociales para no pecar de crueldad planificada como lo hacen algunos organismos internaciones que tal como señala Danani (2005) piadosos afirman que "el principal activo de los pobres es el trabajo", perdiendo de vista la explicación acerca de las razones de esa pobreza (p. 183) y de la desigualdad. Por

[51] Los hogares que no superan la línea de indigencia son considerados indigentes. Los componentes de la CBA se valorizan con los precios relevados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) para cada período de medición. La CBT, umbral de medición de la línea de pobreza, es contrastada con los ingresos de los hogares relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), esta encuesta es un programa nacional de producción sistemática y permanente de indicadores sociales que lleva a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer las características sociodemográficas y socioeconómicas de la población. Para calcular la línea de pobreza es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transporte, educación, salud, etcétera) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT). Mientras que la canasta alimentaria es una canasta normativa, la canasta básica total se construye en base a la evidencia empírica que refleja los hábitos de consumo alimentario y no alimentario de la población de referencia.
Disponible en:
https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf https://observatorio.unr.edu.ar/encuesta-permanente-de-hogares-eph/

ello, resulta de enorme potencia analítica recuperar el planteamiento de Del Valle (2009) quién señala que "si la pobreza es el resultado de procesos económicos, políticos y sociales, no queda claro por qué se exige a los pobres que salgan individualmente de su condición sin combatir los mecanismos que la generan" (p. 233).

Cuando aquí se habla de pobreza, no se habla de un fenómeno aislado, ni naturalmente producido. Hermida y Meschini (2020) plantean que la noción de pobreza ha sido cooptada mayoritariamente por significados asociados a los niveles de ingreso, linkeando la variable económica a la cultural, en contraposición una definición más amplia incorpora la categoría de interseccionalidad para señalar cómo diferentes fuentes estructurales de desigualdad mantienen relaciones recíprocas, subrayando que el género, la etnia, la clase, u orientación sexual, como otras categorías sociales, lejos de ser naturales o biológicas son construidas y están interrelacionadas (p. 133-135). En términos de Bayón (2017) "la pobreza implica una trayectoria marcada por rupturas, desfases e interrupciones, por desventajas que se acumulan durante la experiencia biográfica" (p. 817).

A partir del PRIST la cuestión socialmente problematizada que ingresa en la agenda de gobierno y amerita sus intervenciones sociales es la situación de vulnerabilidad socio-económica de un segmento de la población vinculado al desempleo, al trabajo informal y a la falta o escases de ingresos que se traduce negativamente en indicadores macroeconómicos y en procesos de desintegración social en el marco de una sociedad en la que el empleo registrado promueve mayor cobertura en términos de protección y de derechos. Por esta razón, las gestiones de gobierno a cargo de este programa proponen abordajes de ello, aunque como de dio cuenta hasta aquí, con iniciativas diferenciadas.

La gestión ejecutiva de Cristina Fernández evidencia rasgos novedosos reivindicando la economía social[52] y la práctica cooperativa centrada en el componente asociativo que se propone para el trabajo. Aunque Arcidiácono et al. (2014) plantea que no se trata de cualquier tipo de cooperativas, sino de cooperativas impulsadas y financiadas por el Estado lo que, de algún modo, podría transgredir el principio de autogestión validado por el cooperativismo. En este sentido, la constitución de las cooperativas de trabajo no era previa, es decir, no se trataba de un proceso autónomo desarrollado por los receptores, sino que son conformadas por el propio Estado como resultante de la aplicación de los distintos planes y programas nacionales. Una consecuencia de ello es que las cooperativas constituidas en el marco de la Resolución 3026/2006 de INAES siempre estarían vinculadas a un programa de orden nacional, provincial o municipal que garantice su viabilidad (p. 349).

No representa un dato menor, analizando el contexto político que impulsa la organización colectiva de trabajadorxs informales la Resolución 32/2016[53] del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social que establece la creación en el ámbito de la Secretaría de Empleo del Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas; "se podrán inscribir en dicho Registro las entidades representativas de trabajadores que se desempeñen en la economía popular y en las empresas recuperadas o autogestionadas, así como aquellas organizaciones sin fines de lucro, reconocidas en el ámbito nacional, provincial y/o municipal, que se dediquen a la implementación y gestión de políticas públicas en materia social de empleabilidad, debidamente documentadas. Queda entendido que la definición de trabajo y de trabajadores utilizados en esta norma refieren a la actividad creadora y productiva en sí realizada en la Economía Popular" (Art. 2, Res. 32/2016). Es como

[52] Se parte de comprender a la economía social como una noción que se equipara a un concepto más amplio, utilizado por José Luis Coraggio. Se trata de la "Economía del Trabajo", entendida como "[...]un subsistema económico orgánicamente articulado, centrado en el trabajo, con lógica propia, diferenciado y contrapuesto a la economía de capital y la economía pública" (Coraggio, 1998: 14 en Arcidiácono et al, 2014).
[53] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-32-2016-258340/texto

resultado de dicha resolución que la CTEP accede a la personería social. Larsen y Capparelli (2021) explican que:

> aunque no se trata de un reconocimiento gremial, ni ampara legalmente a los integrantes desde la legalidad sindical, establece una serie de atribuciones con similitudes alentadoras respecto de las atribuciones de aquellas organizaciones con personería gremial, según consta en el artículo 31 de la Ley 23.551 que las reglamenta; entre ellos se destaca el registro de estas organizaciones: "Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas". Entre estas atribuciones se habilita a la gestión de una obra social y al reconocimiento institucional para presentarse ante organismos públicos y representar a sus afiliados (p. 215).

Es pertinente recuperar que con la llegada de Mauricio Macri al Poder Ejecutivo Nacional se fomenta la responsabilización individual y descolectivizada respecto a la promoción del trabajo y la integración social. Este giro macrista parece desconocer el planteamiento central que aporta Reygadas (2004) expresando que:

> si se incrementaran las capacidades individuales de todos los desempleados y excluidos, no por ello aumentaría el número de empleos formales, por lo que la exclusión y la desigualdad persistirían. Esto no quiere decir que no sean importantes las acciones afirmativas o el desarrollo de las capacidades individuales, pero la desigualdad también tiene que ser combatida en el nivel estructural (p. 23).

El modelo de la política social que se enfoca en el plano individual, centrándose en la distribución de diferentes atributos entre las personas y analizando cómo esta distribución incide sobre los resultados desiguales; peca por no reparar en que las capacidades de

apropiación de los individuos guardan una relación cada vez más estrecha respecto del contexto social (Reygadas, 2004). Aquello podría leerse como la contracara de procesos de individuación que reenvían al plano singular las consecuencias políticas, económicas y sociales de los modelos de desarrollo.

Es interesante retomar el recorrido que realiza Ferrari Mango (2021) respecto de los años de implementación del PRIST, situando una etapa de despliegue territorial que ubica entre 2009 y 2012 donde la concepción de política social que prevalece es la de cooperativismo tutelado, luego ubica un momento de consolidación que va desde 2012 a 2015 siendo caracterizada como periodo de socioproductividad aglutinada; posteriormente se produce un tiempo de transición durante 2016 y 2017, representado por la descolectivización y, por último, se encuentra la etapa de transformación en el año 2018, portadora de una visión de meritocrática (p. 166).

La variable electoral y política del cambio de gestión que atravesó la implementación de este programa no resulta ajena a los cambios promovidos en sus objetivos y sus alcances a partir de la modificación de sus normativas, lo cual resulta consecuente con la orientación política de cada uno de estos dos gobiernos nacionales. Mientras que el gobierno de Cristina Fernández favoreció la gestación de proyectos cooperativos y la organización asociativa para la generación de trabajo y, tal como sugiere Hintze et al. (2011), los principios que atravesaban a lxs sujetxs se vinculaban a formas de propiedad colectiva, valores de solidaridad, de cooperación y de reproducción de la vida, siendo la reproducción del capital un medio para conseguirlo y no un fin en sí mismo (p. 240); la gestión de Mauricio Macri supone, siguiendo a Martínez Franzoni (2016) una recalibración restauradora de carácter conservador, ya que propuso el borramiento de las apuestas colectivas, y en efecto de la politicidad, para enfocarse en la individualidad mediatizada por el régimen de la meritocracia como camino hacia el éxito que, en caso no alcanzar, será enteramente responsabilidad individual de cada sujetx.

### 3.2.2 Programa “Hacemos Futuro”

La asunción de Mauricio Macri a la Presidencia de la Nación a fines de 2015 señala un quiebre en la orientación general de las políticas públicas, poniendo en el centro la reducción del déficit fiscal. El campo de las políticas sociales también experimentó transformaciones, se produjeron algunas alteraciones en los sentidos de las políticas y en la definición de su sujeto de referencia (Hopp y Lijterman, 2018, p. 145). Durante este periodo, la pobreza recobró centralidad como concepto organizador de los sentidos de la acción estatal (Arias, 2021a).

La impronta neoliberal del gobierno macrista, vinculó las políticas sociales a un contenido vergonzante relacionado con un estado de dependencia como su fundamento. De este modo, residualizó la protección social, convirtiéndola en una acción supletoria arraigada en las fallas del individuo y de la familia en el auto-sostenimiento. Sin embargo, esto no significa que la intervención social estatal se haya reducido durante el neoliberalismo, sino que cambió su orientación y su organización interna (Lijterman, 2021, p. 110).

En el mandato de Macri, ocurren algunos hechos significativos, entre ellos Deux Marzi y Hintze (2022) señalan la modificación del Registro de Efectores Sociales de Desarrollo Local y Economía Social (REDLyES[54]). En 2018 por medio de la Resolución 14/2018 se introducen cambios restrictivos en las condiciones para acceder al REDLyES, creado en 2004 como requisito para gestionar el monotributo social[55]. A partir de la vigencia de esta norma, se reduce la cantidad de bienes muebles registrables permitidos de tres a dos, así como las motos y vehículos máximos permitidos también de tres a dos (p. 169). Adicionalmente, se aprueba la

[54] Creado a través del decreto 189/2004 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a modo de validar y proteger las iniciativas laborales vinculadas a la Economía Social. Disponible en:
https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-189-2004-92722/texto
También es posible consultar documentación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno14-10-2008-2.htm#:~:text=El%20Monotributo%20Social%20es%20una,requisitos%20de%20ingreso%20al%20programa.

[55] Sobre regímenes impositivos para pequeños contribuyentes consultar mayor información en Ley N° 24.977; Ley N° 25.865; Ley N° 26.223. Disponible en:
https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51609/norma.htm
https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/91903/norma.htm
https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-26223-127053/texto

Ley N° 27.345[56] que prevé la implementación del Salario Social Complementario y la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (RENATREP), el cual será efectivamente implementado a partir del mes de junio del año 2020. Ambas medidas se ubican dentro en el ámbito del MDSN. A través de la resolución E201/2017[57] se crea el Programa de Transición al Salario Social Complementario, el cual tuvo por objeto implementar medidas de apoyo orientadas a trabajadores y trabajadoras incluidos en acciones o programas nacionales de empleo vinculados a la economía popular. Esta propuesta se trata de un reconocimiento respecto de la recomposición de ingresos de quienes desarrollan trabajo en condiciones de informalidad, aunque operando sobre los efectos de una problemática estructural y no sobre sus causas.

Con estas medidas, Hopp (2020) señala que, a diferencia de la centralidad asignada al trabajo regulado y protegido impulsada por el gobierno de Cristina Fernández que intentó vincular a la promoción de la economía social creada para afrontar la crisis socioeconómica del 2001, durante el gobierno de Mauricio Macri se otorga un reconocimiento a la economía popular entendida como las estrategias emergidas en un contexto de reconstrucción neoliberal tras doce años de gestiones kirchneristas, que fueron resultado de las luchas por el reconocimiento de la auto-atribución identitaria de la CTEP, configurada como un nuevo actor social y político. Aunque críticamente destaca que la institución del salario social complementario viene a reconocer que la inserción socio-económica que se propone continúa siendo de tipo secundaria y transitoria (p. 75-76).A pesar de la normativa citada que otorga validación institucional a las iniciativas de economía popular, social y solidaria, tal como decidimos mencionarlas a partir de lo planteado por Deux Marzi y Hintze (2022), el gobierno macrista dará un golpe de timón respecto de la línea programática que se viene analizando. A principios del año 2018 se unifica el PRIST y su línea programática “Ellas Hacen” mediante la

[56] Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/269491/norma.htm
[57] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-201-2017-273674/texto

resolución 96/2018[58] en el **Programa "Hacemos Futuro"**, bajo la órbita de la Dirección Nacional de Políticas Integradoras, dependiente de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación[59]. La razón de ello se funda en "readecuar su implementación atendiendo las cambiantes necesidades sociales con el propósito de optimizar sus resultados en beneficio de los sectores de mayor vulnerabilidad" (Res. 96/2018).

El programa "Hacemos Futuro" es un programa socio-laboral que comprende la percepción de una trasferencia de ingresos otorgada a personas físicas en situación de vulnerabilidad social para: la formación en cursos, talleres o prácticas formativas; la terminalidad educativa primaria y secundaria y los cuidados de la salud de carácter personal, incluyendo la acreditación del cumplimiento de controles sanitarios anuales (Res. 151/2018) y del componente educativo que "comienza a ser responsable del control, a través de la actualización de datos y presentación de certificados probatorios de la contraprestación" (Ferrari Mango, 2021, p. 178). La terminalidad educativa se certifica a través del Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE) y la capacitación y formación integral por medio del Certificado de Formación Integral (CEFI), ambas a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

Los lineamientos generales y acciones del programa "Hacemos futuro" han sido aprobados a través de la resolución 151/2018[60] de la Secretaría de Economía Social, mediante la misma se plantea que su objetivo es "es empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y

[58] Disponible en: http://digeant.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1275&organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social

[59] Durante la gestión de gobierno de Macri se restructura la administración estatal a partir del decreto 801/2018 que prevé modificaciones ministeriales a través de fusiones y eliminaciones de ministerios. En el caso del MDSN conserva su estatus ministerial e integra a Salud ya que se elimina su ministerio. Hopp (2020) plantea que esta reforma se vinculó con las exigencias del FMI a partir de la toma de deuda externa (p. 78). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-801-2018-314078/texto

[60] Disponible en: http://digeant.desarrollosocial.gob.ar/2019/normaTexto.php?Id=1276&organismo=Secretar%EDa%20de%20Econom%EDa%20Social

prácticas formativas, brindando contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar general" (Res. 151/2018). Aunque el programa incluye tres ejes programáticos en el marco de su implementación, a saber: la educación formal obligatoria, formación integral y controles sanitarios, se deduce con claridad que el foco del programa se centra en mejorar las capacidades individuales en miras de favorecer la inserción laboral de lxs titulares.

El programa "Hacemos Futuro" sostiene en su resolución 151/2018 las corresponsabilidades de sus titulares circunscriptas al relevamiento o actualización anual de datos; la educación formal obligatorio o terminalidad educativa; la formación integral y los controles sanitarios. Además, continúa estableciendo criterios de permanencia, entre ellos los más destacables son los que compatibilizan la titularidad del programa con el empleo formal considerando tres situaciones, a saber: "A) los titulares que hubieren ingresado al mercado formal de empleo y sus ingresos superen el salario mínimo vital y móvil, mantendrán su permanencia en el programa durante el primer año de la relación laboral, con suspensión de la percepción del subsidio de carácter personal, en tanto continúe vigente dicha relación de empleo (Ingreso Protegido al Empleo); B) los titulares que hubieren ingresado al mercado formal de empleo y como producto de la relación laboral, de jornada reducida, tiempo parcial o bajo régimen especial de contratación, percibieren una suma de hasta el 50% del salario mínimo, vital y móvil, mantendrán su permanencia en el programa y percibirán el monto total del subsidio, hasta tanto se mantengan las condiciones laborales expuestas; C) los titulares que hubieren ingresado al mercado formal de empleo y como producto de la relación laboral, de jornada reducida, tiempo parcial o bajo régimen especial de contratación, percibieren una suma superior al cincuenta por ciento (50%) y menor al cien por ciento (100%) del salario mínimo, vital y móvil, mantendrán su permanencia en el programa, y percibirán el cincuenta por ciento

(50%) del subsidio, hasta tanto se mantengan las condiciones laborales expuestas" (Res. 151/2018).

A su vez, el programa mantiene los criterios de egreso las cuales son idénticos a los del PRIST en su segunda versión y se anexan dos más, considerando el egreso "por incumplimiento de las normas de convivencia que establezca la Secretaría de Economía Social. En ocasión de la actualización anual de datos se pondrá en conocimiento del titular las normas de convivencia, quien prestará conformidad de su entrega y entendimiento" y por "haber cumplido la edad de sesenta y cinco años. En el supuesto de titulares que habiendo alcanzado la edad máxima de sesenta y cinco años hubieren iniciado el trámite para la jubilación o para la obtención de la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM), podrán seguir percibiendo el subsidio hasta un año luego de cumplidos los sesenta y cinco (65) años" (Res. 151/2018). Aunque cabe mencionar que difícilmente un adultx mayor titular de este programa social cuente con los requisitos[61] solicitados para acceder a una jubilación ordinaria, por lo que deberá optar por PUAM que remite a lxs sujetxs a un grado subsidiario en la escala de la protección ya que se trata de una prestación previsional que representa el 80% de un haber jubilatorio.

Al realizar un análisis comparativo entre el PRIST, desarrollado entre los años 2009 y 2018 y el "Hacemos Futuro" implementado entre 2018 y 2020 puede identificarse regularidades entre ambos programas. A partir del año 2016 el gobierno de Macri impulsó una batería de modificaciones en el PRIST que continúan vigentes en el programa "Hacemos Futuro". Una de ellas es el endurecimiento de los criterios de acceso y de permanencia que suma un largo listado de ítems, focalizando su titularidad en personas que carezcan casi de todo tipo de asistencia por parte del Estado en cualquiera de sus niveles.

[61] Disponible en: https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/como-iniciar-mi-jubilacion

En cuanto a las exigencias respecto de la corresponsabilidad, se evidencia un engrosamiento explicitando que lxs titulares "deberán cumplir con las corresponsabilidades que se encuentran a su cargo, dentro del período de un año, computado desde el inicio de la primera actualización anual" (Res. 151/2018) y agregando que además deberán "acreditar el efectivo cumplimiento de las siguientes corresponsabilidades" (Res. 151/2018): el relevamiento o actualización anual de datos, "presentándose en el transcurso del año calendario, las veces que sea requerido, ante las dependencias designadas al efecto a fin de brindar información sobre sus condiciones sociodemográficas, educativas y de acceso a la salud" (Res. 151/2018); la educación formal obligatoria y la formación integral a través de las correspondientes certificaciones.

Otro de las constantes que persisten a partir de la asunción del gobierno macrista es la deslegitimación del componente asociativo y cooperativo de promoción del trabajo, obturando la generación de las redes socio-comunitarias que el "Argentina Trabaja" favorecía. Siguiendo a Ferrari Mango (2021) en la etapa anterior los espacios de encuentro entre lxs titulares del programa estaban vinculados a fundamentos de trabajo, con el programa "Hacemos Futuro" estos espacios se caracterizan por ser un ámbito de formación.

El corrimiento de escena de las cooperativas representa una estrategia de desintermediación que se produce bajo una lectura del supuesto moral del clientelismo (Arcidiácono y Bermúdez en Ferrari Mango, 2021), centrando en críticas en cuanto a la implementación del programa que prevé una relación directa de las cooperativas con lxs titulares del programa.

Las coordenadas de este programa se condensan alrededor del espíritu del emprendedorismo, de acuerdo a Larsen y Capparelli (2021):

> este implica concebir al sujeto de forma individual, sin relación orgánica ni solidaria con otros en situación similar. Se plasma como una postura psicologizante, que posiciona los deseos y voluntades de cada individuo como el motor del éxito económico, desde una racionalidad empresaria, y la capacidad de resiliencia como condición de existencia (p. 208).

De acuerdo a los datos del Reporte de Monitoreo[62] del Consejo Nacional de Políticas Sociales, el 4° trimestre del año 2019 el programa "Hacemos Futuro" contaba con 245.123 titulares de derecho.

El Programa "Hacemos Futuro", en sintonía con el PRIST durante sus últimos dos años de implementación, se basa en un modelo de política social que parte de escrutar las capacidades individuales para incorporarse al mundo del trabajo, por ello propone la terminalidad educativa y la formación como núcleos centrales de acción. De acuerdo a Boga (2020), en este programa la cuestión que se presenta en el articulado formal que le da origen plantea como elemento central la cuestión educativa y tiene como eje articulador la categoría de capital humano (p. 35). Del Valle (2009) explica que:

> gran parte de la teoría del capital humano se apoya en los estudios de Becker (1987). Según esta interpretación, las desigualdades surgen a causa de las diferencias en el capital humano. Éste, a su vez, es el resultado de las habilidades adquiridas por los individuos, debido a que existe una correlación positiva entre el nivel de ingresos y la formación. Así, la inversión en formación otorga beneficios en los ingresos monetarios durante la vida laboral. En la interpretación de Becker el capital humano determina que a lo largo del tiempo la desigualdad de las rentas familiares y la movilidad entre generaciones

[62] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/hacemos_futuro_4o_t_2019_vfinal_c_indice.pdf

> tenderán a equilibrarse y, aunque este equilibrio depende de varias condiciones (desde la suerte hasta el crecimiento económico), el factor principal se encuentra en el comportamiento de los mismos individuos. Entonces, la movilidad entre generaciones es el resultado de la capacidad de las familias para hacer la transmisión de sus recursos por medio de la inversión en la educación de sus hijos. Ahora, si bien la primera transmisión es la propiedad, el capital humano se trasmite como resultado de la inversión familiar en éste. A partir de este razonamiento Becker elabora su hipótesis sobre la discriminación y la acción estatal. Su argumento es sencillo: en todo análisis sobre la discriminación hay que distinguir entre las restricciones legales a las oportunidades para una minoría y las decisiones individuales de ésta, ya que las minorías acceden a menores recursos a causa de su baja disposición a invertir en capital humano, más que a causa de la aplicación desigual de las leyes (p. 223).

De modo que, si se vislumbra que la empleabilidad de lxs desempleadxs se asocia a la falta de capacidades individuales, probablemente se dé lugar a la emergencia de categorías como la de capital humano, desconectada de las condiciones sociales que tienen fuerte capacidad de determinación sobre las formas de vida y sus posibilidades de reproducción, y que presentan como atributos de los sujetos aquellas condiciones (Hintze, 2004 en Danani, 2005).

El giro programático denota una lectura de los problemas sociales en términos de auto-culpabilización de sesgo individualista, es decir, si el propio sujetx es el culpable de las problemáticas que lo atraviesan, también será el responsable de resolverlos auto-dotándose de capacidades de superación a partir de la oferta estatal de cursos de capacitación y formación. En otras palabras, puede decirse que aquello supone un “nuevo factor de riesgo y vulnerabilidad para el proceso de construcción biográfica: "la 'biografía hágalo usted mismo" es siempre una

biografía de riesgo, por no decir incluso una 'biografía de la cuerda floja', una situación de peligro permanente" (Beck y Beck, 2003, p. 40 en Saraví, 2007, p. 33).

En materia de género, se da continuidad a la línea programática “Ellas Hacen” a través del “Ellas Hacen-Nuevo Enfoque” y, a su vez, en el marco de la resolución 151/2018 se reglamenta la prioridad en la incorporación de titulares mujeres con más de tres hijxs, hijxs con discapacidad, en situación de violencia de género o explotación sexual.

Obviando crudamente los desafíos que demanda una lectura y una práctica política que piensa desde el enfoque multidimensional de la desigualdad, el Programa “Hacemos Futuro” reproduce una perspectiva meramente individualista de la desigualdad tal como plantea Reigadas (2004) quedándose en el terreno de la apropiación, pero sin lograr explicar la expropiación; por lo que muestra que diferentes sujetos tienen diferentes capacidades, pero no explica cómo se construyeron esas diferencias, ni las relaciones entre los agentes. Tampoco dice mucho sobre el contexto social en el que operan (p. 8).

De acuerdo a Mallardi y Aldazabal (2018), el trabajo para el macrismo:

> aparece asociado a mandatos morales estrechamente vinculados a la cultura del trabajo y a la dignificación de la persona, llegando a asociar la percepción de una política asistencial como significante de inexistencia social. Para esta lógica, la superación del desempleo requiere romper los mecanismos individuales que reproducen la dependencia y la pobreza. Se instala el ideario que refuerza a la voluntad individual y emprendedora como capaz de superar los condicionantes estructurales, en sintonía con la idealización del mercado como ordenador de la sociedad en todos sus niveles (p. 6-9).

La predica macrista entiende, en términos de Grassi y Danani (2009), que es central la exigencia de autovalía y que esta se funda en la pertenencia y la dignidad del sujetx: “nadie más

que uno es dueño de su destino y es el trabajo el medio para evitar caer en la tutela y en la dependencia" (p. 117); sin reparar no solo en los tipos de trabajo, sino que, fundamentalmente, en las condiciones en que estos se desarrollan que, en ocasiones, pueden ser incluso contrarios a la dignidad humana y los estándares de derechos humanos debidamente reconocidos por el Estado Nacional.

El balance de la gestión macrista muestra una recalibración (Martínez Franzoni, 2016) de doble registro: por un lado, innovadora ya que otorga reconocimiento institucional formal a la economía popular a través de la Ley N° 27.345 y, por el otro, restauradora ya que da marcha atrás en la reconfiguración programática de "Hacemos Futuro", respecto de la primera versión del PRIST, planteando una transferencia de ingresos a personas físicas, lo que siguiendo a Boga (2020), de algún modo, ejemplifica que deja de ser pública la gestión de los riesgos, pasa a ser un asunto eminentemente individual (p. 35).

Nuevamente, los riesgos de reproducir acríticamente mantras de salvación individual traducidos en biografías meritocráticas del "yo puedo" es que a pesar de que lxs sujetxs puedan adquirir, mejorar y consolidar sus capacidades individuales, esto resultará insuficiente si no se abordan las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y ambientales asimétricas en que se reproduce la vida y en que se sostienen las relaciones de desigualdad.

### 3.2.3 Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"

En diciembre del año 2019 Macri es sucedido por Alberto Fernández. Antes de avanzar sobre el análisis especifico de la línea programática Potenciar Trabajo, es fundamental mencionar que a los tres meses de iniciada esta gestión de gobierno, se origina la pandemia de Covid-19, en el mes de marzo del año 2020. Aquello hizo reemerger con fuerza los debates sobre las condiciones de vida, el trabajo y las protecciones sociales asociadas. En este periodo

pueden situarse en Argentina: por un lado, medidas estatales como el otorgamiento del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)[63] dotando de reconocimiento a lxs trabajadorxs informales[64] y, adicionalmente, el reconocimiento de años de aporte previsionales por tareas de cuidado[65], otorgando valor en términos de trabajo a los cuidados y las tareas domésticas no remuneradas; lo que se complementó con programas, tales como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP)[66], destinados a la asistencia económica de empresas para que durante la emergencia sanitaria puedan sostener los niveles de empleo registrado que, posteriormente, fue reemplazado por el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO) que tiene como finalidad atender la situación de empresas o sectores que atraviesen situaciones críticas producto de su propia actividad o por factores externos[67].

La gestión del presidente Fernández a través de una serie de definiciones político institucionales nuevamente legitima una línea de intervención, iniciada durante la gestión

[63] Se trató de una transferencia de ingresos excepcional durante el periodo de emergencia de emergencia sanitaria de COVID-19, destinada a un integrante por grupo familiar que se encuentre en alguna de las siguientes situaciones: trabajadorxs informales, monotributistas sociales, monotributistas de categorías A y B, personal doméstico, titularxs de AUH-AUE o Progresar. La cantidad de titulares de este ingreso ascendió a más de 8.800.000 personas. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/economia/medidaseconomicasCOVID19/ingresofamiliardeemergencia https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/evaluacion_de_resultados_ife.pdf

[64] Más allá del contexto de pandemia, también puede situarse que, en un contexto de volatibilidad económica marcado por altos índices de inflación, durante el mes de septiembre del año 2023 fue anunciada una medida similar, denominada "Refuerzo para trabajadores informales", se trata de una transferencia de ingresos excepcional a trabajadorxs de entre 18 y 64 años de edad, que no cuenten con ingresos registrados ni ningún tipo de asistencia económica del Estado. Consta de dos liquidaciones monetarias de $47.000 por mes a cobrar en octubre y noviembre de 2023. Disponible en: https://www.anses.gob.ar/refuerzo-para-trabajadores-informales

[65] Disponible en: Disponible en: https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/reconocimiento-de-aportes-por-tareas-de-cuidado

[66] Sobre las políticas de IFE y ATP, para mayor información consultar en: Gené, M. 2022. La épica de la urgencia y los límites del Estado. La hechura de las políticas públicas frente a la pandemia en Argentina. Estudios Sociales: Revista Universitaria Semestral, 63(2), 1.

[67] El Programa ATP consiste en la obtención de uno o más de los siguientes beneficios: postergación o reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al Sistema Integrado Previsional Argentino; salario complementario abonado por el Estado Nacional para trabajadorxs en relación de dependencia del sector privado; crédito a Tasa Cero para personas adheridas al monotributo y trabajadorxs autónomxs; sistema integral de prestaciones por desempleo. Para acceder a este programa, las empresas deberían acreditar uno o varios de los siguientes criterios: actividades económicas afectadas en forma crítica en las zonas geográficas donde se desarrollan; cantidad relevante de trabajadorxs contagiadas por el COVID 19 o en aislamiento obligatorio o con dispensa laboral por estar en grupo de riesgo u obligaciones de cuidado familiar relacionadas en el escenario pandémico; sustancial reducción en su facturación con posterioridad al 12 de marzo de 2020. De modo ulterior, este programa fue sustituido por el Programa de Recuperación y Sostenimiento Productivo (REPRO), se trata de una medida estatal que asigna una suma de dinero que se pagará a trabajadorxs a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de lxs empleadorxs adheridxs al programa. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/economia/politicatributaria/covid19/trabajoyproduccion https://www.argentina.gob.ar/trabajo/repro https://www.ambito.com/economia/atp/gobierno-lanzo-repro-ii-reemplazar-sera-sectores-no-criticos-y-9000-empleado-n5147814

presidencial de su vicepresidenta Cristina Fernández, respecto de lxs trabajadorxs no vinculados al mercado laboral formal y de las organizaciones no gubernamentales que promueven una forma de trabajo enmarcada en la Economía Popular, Social y Solidaria [68].

Esto se debe, al menos en parte, a que el Frente de Todos implicó una amplia y variopinta coalición política, en la se incluyó a los movimientos sociales. En esta línea, pueden mencionarse durante el gobierno de Alberto Fernández algunos sucesos importantes que dan un guiño a estas organizaciones: en 2020 crea la Resolución 157/2020[69] que, como señalan Deux Marzy y Hintze (2022) vuelve a redefinir las condiciones de acceso, reestableciendo los topes vigentes con anterioridad a la Resolución 14/2018 establecida por el gobierno de Macri y, asimismo, elimina la obligatoriedad de optar por una cobertura de salud en el momento de inscripción al registro, y reduce las condiciones de acceso para lxs integrantes de cooperativas y proyectos productivos que deseen inscribirse (p. 169); además, operacionaliza lo establecido en la Ley N° 27.345 sancionada durante el gobierno macrista, es decir, pone en marcha a través de la Resolución 408/2020[70] el Registro de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP)[71], en el ámbito de la Secretaria de Economía Social del MDSN a cargo de la Dirección del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social y, por último, otorga la personería social a la UTEP[72], una de las organizaciones de base territorial

[68] Ver Deux Marzi y Hintze (2022).
[69] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-157-2020-338123/texto
[70] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/240425/20210204
[71] La presentación del RENATEP en la página de oficial del gobierno argentino expone que el propósito perseguido es "busca reconocer, formalizar y garantizar los derechos de los trabajadores y trabajadoras de la economía popular para que accedan a herramientas que les permitan potenciar su trabajo. Ser parte del mismo les permite acceder a programas de trabajo, seguridad social y capacitación; participar de redes de comercialización y tener acceso a herramientas crediticias y de inclusión financiera". Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/renatep
[72] La UTEP cuya personería social es reconocida en el año 2021 por parte del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social de la Nación, luego de estar inscripta en el Registro de Asociaciones de Trabajadores de la Economía Popular y de Subsistencia Básica, nace en el 2011 con la fundación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) a partir de la unidad en la acción de diversas organizaciones sociales. En el 2019, se crea la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEP) unificando en una identidad a CTEP, Barrios de Pie, CCC y el Frente Popular Darío Santillán. Disponible en: https://utep.org.ar/nuestro-sindicato

vinculada a la Economía Popular más importantes de la Argentina, por medio de la Resolución del 449/2021[73] del MTEySS habilitando a esta organización a mediar en conflictos laborales.

Con el sentido de reorganizar la línea programática socio-laboral, la gestión de Fernández crea el **Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo"** a través de la Resolución 121/2020[74], unificando los programas "Hacemos Futuro" y "Salario Social Complementario". Sus lineamientos operativos y generales fueron aprobados a través de la resolución 1868/2021[75] del MDSN, fijando la creación de la Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo" en la órbita de la Secretaría de Economía Social como autoridad de aplicación. Es decir, este programa tiene dependencia administrativa y financiera, tal como el PRIST y el programa "Hacemos Futuro", del MDSN.

El programa "Potenciar Trabajo" tiene como objetivo "contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica" (Res. 1868/2021).

Serán titulares de este programa las "personas humanas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica" (Res. 1868/2021) y quiénes se constituyan como tales deberán "participar, como mínimo, de alguna de las cuatro líneas de actividades previstas: proyectos socio-productivos, proyectos socio-laborales, proyectos socio-comunitarios y

[73] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/247807/20210806
[74] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-121-2020-335790/actualizacion
[75] Disponible en: https://digesto.desarrollosocial.gob.ar/?keyword=&year=2021&emitting_agency_id=&document_type_id=11&number=

terminalidad educativa" (Res. 1868/2021), cumplimentando de acuerdo a lo establecido en la Carta[76] de Derechos y Obligaciones del programa "Potenciar Trabajo" sesenta horas de trabajo mensuales en la rama de actividades escogida.

La titularidad del programa Potenciar Trabajo es compatible con la Asignación Universal por Hijo (AUH), Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social (AUE) y la Prestación Alimentar; Monotributo social o Monotributo categoría A, trabajadorxs temporarixs y personas trabajadoras bajo el régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares de servicio doméstico. También es compatible con la participación en el programa Fomentar Empleo, que busca mejorar el acceso a empleos registrados mediante acciones de capacitación.

En cuanto a las corresponsabilidades, incorporadas en la segunda versión del PRIST, se sostienen en el programa "Potenciar Trabajo" implicando: integración en un grupo de trabajo, terminalidad educativa y certificación (Res. 121/2020 - Res. 1868/2021).

Adicionalmente, se mantienen los criterios de permanencia vinculados a los criterios de ingreso y las corresponsabilidades y, a su vez, se incluye como al incumplimiento de actividades y a la inasistencia, dependiendo de su porcentaje, como causal de reducción del 50% de la prestación monetaria cuando esto suceda durante un mes y cuando suceda durante tres meses se procede a la baja de la titularidad del programa (Res. 121/2020). Aunque la resolución 1868/2021 establece otras condicionalidades adicionales de permanencia tales como: la certificación por parte de las unidades de gestión del desarrollo de actividades con una carga horaria promedio de 60 horas mensuales y la pérdida o modificación de la condición de vulnerabilidad social del titular acreditado al momento del ingreso implicará la suspensión del

[76] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-430-2022-368079/textohttps://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/if-2022-70799616-apn-uepnispydlptmds.pdf

titular por el periodo de tres meses; contemplando que dentro del primer y segundo mes se podrá elevar reclamo y en caso de no hacerlo, se dispondrá al tercer mes el egreso del programa.

Lo referido a los criterios de egreso del programa plantean como razones: "fallecimiento del titular; renuncia expresa del titular; modificación constatada de la condición de vulnerabilidad social del titular al momento del ingreso; falsedad de las declaraciones juradas debidamente constatada; incumplimiento de las corresponsabilidades a cargo del titular; transcurridos doce meses desde el ingreso del titular del programa al empleo formal, con las excepciones previstas por el Ingreso Protegido al Empleo[77]" (Res. 121/2020 - Res. 1868/2021).

En cuanto a su modalidad de implementación, prevé dos. Por un lado, "la implementación de una prestación económica individual[78], de percepción periódica y duración determinada, denominada salario social complementario[79], destinada a mejorar los ingresos de las personas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica" (Res. 1868/2021) y, por el otro, "el otorgamiento de subsidios y/o créditos ministeriales a las Unidades de Gestión y /o Unidades de Gestión Asociadas, para la Ejecución de Planes de Actividades que permitan garantizar y promover la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios que se ejecuten en el marco del programa" (Res. 1868/2021), a saber: tareas de cuidados y servicios

[77] En cuanto al Ingreso Protegido al Empleo, la resolución 1868/2021 establece que: "los titulares que hubieren ingresado al mercado formal de empleo y sus ingresos superen el Salario Mínimo Vital y Móvil, mantendrán su permanencia en el PROGRAMA durante el primer año de la relación laboral, con suspensión de la percepción del subsidio de carácter personal, en tanto continúe vigente dicha relación de empleo (Ingreso Protegido al Empleo). Los titulares que hubieren ingresado al mercado formal de empleo o fueran empleados por una unidad productiva registrada en este programa y como producto de la relación laboral, de tiempo parcial o bajo régimen especial de contratación, y percibieren una remuneración menor al cien por ciento (100%) del salario mínimo, vital y móvil, mantendrán su permanencia en el programa, y percibirán un porcentaje del subsidio de tal manera que el mismo complemente los ingresos obtenidos para equipararlos a un Salario Mínimo Vital y Móvil. Los titulares que hubieren ingresado al mercado formal de empleo y como producto de la relación laboral, de tiempo parcial o bajo régimen especial de contratación, percibieren una suma de hasta el 50% del salario mínimo, vital y móvil, mantendrán su permanencia en el programa y percibirán el monto total del subsidio, hasta tanto se mantengan las condiciones laborales expuestas".

[78] La prestación económica individual es el denominado salario social complementario. Los/as titulares de derecho que perciban tal prestación, deberán encontrarse agrupados dentro de una Unidad de Gestión y/o Certificación (Resolución 1868/2021 del MDSN).

[79] El salario social complementario representa el cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo vital y móvil establecido por el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil.

socio-comunitarios, reciclado y servicios ambientales, prácticas laborales de mejoramiento y acondicionamiento de espacios públicos, espacios comunitarios y viviendas vulnerables, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional, agricultura familiar y producción de alimentos, producción de indumentaria y otras manufacturas, comercio popular y actividades de formación y capacitación profesional o entrenamiento laboral. Esto supone una recalibración (Martínez Franzoni, 2016) innovadora, ya que el programa "Potenciar Trabajo" no solo sostiene la prestación económica de carácter individual, tal como lo proponía el programa antecedente "Hacemos Futuro", sino que amplía la línea programática promoviendo iniciativas vinculadas a la economía popular, social y solidaria.

Resulta interesante destacar que, tal como plantean Paura y Zibecchi (2022), dentro de las ramas de actividades propuestas dentro el programa Potenciar Trabajo -alimentos, construcción, reciclado, producción de indumentaria y los cuidados- se da la confluencia de la agenda de género y la agenda de emergencia instalada por la pandemia que logra centrar la discusión sobre los cuidados. En ese sentido, se puede mencionar la emergencia de la iniciativa Potenciar Comunidad con el objetivo de formar trabajadorxs del Potenciar Trabajo en acciones específicas de cuidado, por lo que en ese marco se lanzaron siete diplomaturas en Cuidados Integrales en convenio con la Universidad de La Matanza, iniciativa llevada adelante por la Dirección Nacional de Cuidados del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (p. 219). Si bien se trata de un rasgo novedoso, es imperioso continuar profundizando el abordaje de los cuidados en términos de corresponsabilidad de género, para que no se continue reproduciendo su feminización.

Retomando el esquema de actores que establece el programa, las instituciones encargadas de desarrollar este programa territorialmente son denominadas Unidades de

Gestión, Unidades de Gestión Asociadas[80] y Unidades de Certificación[81] (Res. 1868/2021). En caso de que lxs titulares requieran el traspaso a otra Unidad de Gestión, está previsto que pueda solicitarse se realiza virtualmente[82] la solicitud debiendo indicar el motivo. Esta transición queda sujeta a la disponibilidad y al cumplimiento de requisitos de las posibles Unidades de Gestión y Unidades de Gestión Asociada o Certificación receptoras.

En cuanto a los convenios de implementación, en los mismo se dejarán plasmados los acuerdos de trabajo y responsabilidades de los actores intervinientes. Previo a la aprobación y correspondiente suscripción de los Convenios con las Unidades de Gestión/de Gestión Asociadas y/o las Unidades de Certificación, deberá darse intervención a la Unidad Ejecutora[83], a efectos de su análisis y consideración. Las intervenciones de esta Unidad requerirán la firma conjunta de la Subsecretaría de Promoción de la Economía Social y Desarrollo Local, mediante la opción prevista en el sistema de documentación GDE. Posteriormente, los Convenios se suscribirán entre las autoridades de la Unidad de Gestión/Gestión Asociada y/o Unidad de Certificación y el titular de la Secretaría de Economía Social. En cuanto al desarrollo de los trabajos, los proyectos, de tipo socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios, deberán ser plasmados en un plan de actividades a presentar por las Unidades de Gestión/de Gestión Asociadas y/o Unidades de Certificación en un plazo máximo de 30 días posteriores a

[80] Unidades de Gestión y Unidades de Gestión Asociadas: el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación celebrará convenios de implementación para el otorgamiento de subsidios y/o créditos no bancarios a las Unidades de Gestión y/o Unidades de Gestión Asociadas, consistentes en una transferencia de fondos para la ejecución de acciones que garanticen y promuevan la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos productivos comunitarios, socio-laborales y/o socio-comunitarios, que se ejecuten en el marco del Programa. Las Unidades de Gestión y/o Unidades de Gestión Asociadas estarán conformadas por gobiernos provinciales y/o municipales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, universidades, cooperativas y todo tipo de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro formalmente constituidas, cualquiera sea su denominación social (Resolución 1868/2021 del MDSN).

[81] Unidades de Certificación: los convenios suscriptos con las Unidades de Certificación tendrán como objeto promover la implementación de proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios las cuales quedarán plasmadas en un Plan de Actividades. Asimismo, deberán certificar la participación de titulares enmarcados en ellas, a los fines de dar cumplimiento a las corresponsabilidades establecidas en el Programa, en virtud de la percepción de la prestación económica individual. Las Unidades de Certificación estarán conformadas tanto por Organismos gubernamentales como por no gubernamentales (Resolución 1868/2021 del MDSN).

[82] A través de formulario disponible en: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial.

[83] Resolución Nº RESOL-2021-1625-APN-MDS se creó la Unidad Ejecutora Especial Temporaria "Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local – Potenciar Trabajo" en el ámbito de la Secretaría de Economía Social. Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/252668/20211111

la fecha de la firma del Convenio de Implementación. Se prevé que cada plan de actividades esté fundamentado en el diagnóstico socioproductivo local, priorizando los criterios de intervención y ejecución de acciones que promuevan el desarrollo local y fortalezcan o consoliden las iniciativas de formación, empleabilidad y productivas tanto individuales como comunitarias. La Unidad Ejecutora será la encargada de evaluar y aprobar la viabilidad de los planes de actividades. Adicionalmente, las distintas Secretarías del MDSN podrán generar proyectos específicos destinados a la población objetivo del Programa, los cuales deberán contar con el aval de la Secretaría de Economía Social. El grupo de participantes de las actividades al interior de las Unidades de Gestión y/o Unidades de Certificación será denominado grupo de trabajo (Res. 1868/2021).

Se mantienen las corresponsabilidades en cuanto a la acreditación de estas actividades a través de la certificación; respecto de los proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios la certificación es emitida por las Unidades de Gestión y las Unidades de Gestión Asociadas, en el caso de la terminalidad educativa se acredita a través del FOTE en carácter de Declaración Jurada. Sin embargo, quedan exceptuadas de estas obligaciones lxs titulares vinculados a situaciones de violencia de género y/o derivadxs provenientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; en todos estos casos, la Unidad de Evaluación del programa "podrá establecer y acordar de manera individual las corresponsabilidades específicas tanto en el ámbito personal y familiar, educativo, laboral o de empleo y de salud contemplando sus particularidades, su entorno y lugar de residencia, para facilitar su seguridad y el acceso a oportunidades que le permitan la construcción de un nuevo proyecto de vida" (Res. 1868/2021).

En relación a la condición solicitada de contar con monotributo social, se establece que quienes lo hagan se verán posibilitadxs a "emitir facturas, acceder a las prestaciones de las obras sociales del sistema nacional de salud, e ingresar al sistema previsional y ser proveedores del

Estado. El Ministerio de Desarrollo Social, en estos casos, realizará los pagos correspondientes al cien por ciento de este impuesto" (Res. 1868/2021).

De acuerdo a los datos del Resumen de Indicadores y Programas Sociales[84] del Consejo Nacional de Políticas Sociales, el 3° trimestre del año 2022 el programa "Potenciar Trabajo" contaba con 1.358.014 titulares de derecho.

Resulta interesante destacar que, a diferencia del PRIST y del programa "Hacemos Futuro", el programa "Potenciar Trabajo" es el único cuyo periodo de implementación es coincidente con el cambio de titularidad de ministrxs en tres oportunidades, en 2019 asumió a su cargo Daniel Arroyo, quién fue sucedido en 2021 por Juan Zabaleta, mientras que desde 2022 y hasta el final del gobierno de Alberto Fernández la cartera fue conducida por Victoria Tolosa Paz.

El periodo de conducción de Arroyo frente al MDSN estuvo signado por un discurso centrado en el eje del trabajo respecto a sus declaraciones sobre el programa "Potenciar Trabajo". Las referencias del entonces ministro parecen situar en un lugar subalternizado a los trabajos de la economía popular, social y solidaria respecto al empleo asalariado formal, corriendo el riesgo de deslegitimar el valor social y público producido por el trabajo que desarrollan lxs titulares de este programa a través de actividades socio-productivas, socio-laborales y socio-comunitarias. Entre sus declaraciones pueden mencionarse las siguientes: "nuestra tarea principal es convertir los planes sociales en trabajo generando oportunidades de trabajo"[85], "nuestra tarea es lograr la salida mediante el trabajo y por eso generamos una base de arranque"[86], "la política nacional de Potenciar Trabajo permite tener un ingreso de base, a lo

[84] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resumen_indicadores_y_programas_sociales_al_20_de_abril.pdf
[85] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/arroyo-en-san-vicente-nuestra-tarea-es-generar-oportunidades-de-trabajo
[86] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/arroyo-en-tucuman-nuestra-tarea-es-lograr-la-salida-mediante-el-trabajo

que sumamos máquinas y herramientas para pegar un salto de escala; una segunda etapa de la política social, que implica potenciar el trabajo y la producción"[87].

La asunción de Juan Zabaleta frente al MDS se caracterizó por un discurso similar al de su predecesor: "en Argentina hay muchos pobres y tenemos la enorme tarea de empezar a transformar todos los planes en trabajo genuino"[88]. Durante su gestión, tuvieron lugar denuncias públicas de irregularidades respecto de la implementación del programa "Potenciar Trabajo" vinculadas al protagonismo de las organizaciones sociales como el anclaje territorial que hacía posible la llegada del programa a lxs sujetxs, por lo que estas organizaciones terminaban por investirse como gestoras directas del mismo. Por ello, el funcionario impulsó actas acuerdo con universidades públicas para realizar auditorías: "vamos a transparentar y a garantizar que cada beneficiaria y beneficiario pueda ir en camino al empleo registrado"[89] y, en consecuencia, formalizó la propuesta de vinculación con las universidades introduciendo cambios en los lineamientos generales y operativos del programa en lo que hace a las Unidades de Evaluación a través de la resolución 835/2022[90] del MDSN.

Aunque es fundamental destacar que el discurso de la conversión de los denominados "planes sociales" en trabajo tiene asidero en toda la diversidad que compone el arco político argentino. Lijterman y Hornes (2023) objetan que:

> en el anhelo de pasaje de las intervenciones centradas en los llamados "planes" hacia la creación de trabajo, anida la idea de que la solución de la pobreza hace pie en la reversión del desempleo a partir de ciertas acciones estructurales en el ámbito de la producción; mientras que las políticas que operan en la distribución

[87] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/arroyo-pasamos-una-segunda-etapa-de-la-politica-social-que-implica-potenciar-el-trabajo-y
[88] Disponible en: https://www.clarin.com/politica/primer-mensaje-juan-zabaleta-ministro-grupos-piqueteros-va-hacer-falta-cortar-calles-_0_ytuqq2l6c.html
[89] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/zabaleta-vamos-transparentar-y-garantizar-que-cada-beneficiaria-y-beneficiario-pueda-ir-en
https://www.argentina.gob.ar/noticias/zabaleta-firmo-el-acta-acuerdo-para-avanzar-con-las-auditorias-del-potenciar-trabajo
[90] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/266404/20220713

> secundaria del ingreso se presentan como "paliativos" inmediatos, orientados a subvenir las necesidades básicas de las poblaciones empobrecidas más que a transformar las verdaderas causas de su condición. Se trata de una lectura económico-productiva que explica la pobreza por el desempleo (p. 65).

Asociado a la transversalidad de estas ideas al interior de las diferentes gestiones políticas, se pueden situar como antecedentes a la Resolución 45/2006[91] del MTEySS durante el gobierno de Néstor Kirchner y al decreto 304/2017[92] emergente en el mandato de Mauricio Macri ambos orientados a promover la inserción en empleos registrados de titularxs de programas sociales. Mientras que en el gobierno de Alberto Fernández se pueden mencionar:

- en el año 2021 el decreto presidencial 711/2021[93] que proponía modificaciones en programas de formación, empleo e intermediación laboral del MTEySS y MDSN con el objetivo de convertir las diferentes prestaciones sociales a personas desempleadas o con trabajos precarizados en incentivos para su contratación bajo la forma de empleo asalariado registrado en el sector privado;
- posteriormente sosteniendo el mismo horizonte de sentido se ha presentado en el 2022 a través de la resolución 410/2022[94] el "Potenciar Empleo" como línea de acción del programa "Potenciar Trabajo" cuya finalidad "será la de generar los incentivos necesarios para que los titulares y las titulares del programa puedan incorporarse al empleo asalariado registrado en el sector privado" (Art. 1, Res. 410/2022). De acuerdo a lo establecido, el Salario Social Complementario se transformaría en un Incentivo para la Inclusión Laboral representando una prestación económica individual a titulares que opten por: capacitarse con miras a la inserción laboral en el empleo asalariado registrado

[91] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-45-2006-113180/texto
[92] Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/274269/norma.htm
[93] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251165/20211019
[94] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/261855/20220505

en el sector privado o efectivamente insertarse laboralmente en el tipo de empleo mencionado; a su vez, ese mismo año se lanzó el programa "Puente al Empleo" creado a través del decreto 551/2022[95] cuyo objetivo fue "transformar de manera gradual y con un criterio federal a los programas sociales, educativos y de empleo en trabajo registrado de calidad; mejorar la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas y promover la inclusión social plena de aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica" (Art. 1, Res. 551/2022) a través de incentivos, vinculados a reducción de las contribuciones patronales, para que empleadores del sector privado contraten nuevxs trabajadorxs que sean titulares de programas socio-laborales.

Lo referido puede asociarse a lo que Vecinday (2022) denomina by-pass a la integración, es decir, políticas socio-laborales como puente al empleo genuino, diferenciando que la focalización progresista se pretende distinta a la focalización neoliberal y argumenta que, a diferencia de esta última, buscar operar como puente hacia políticas universales (p. 22-27). Sin embargo, Danani (2017) plantea que las políticas universalistas pueden provocar ciertos consensos y gozan de aceptación social, pero no cuentan con un "sujeto social y político que las asuma como propias. Más aún: las políticas universalistas son las únicas que carecen de sujeto, son las únicas que no son reconocidas como fundamento de movimiento u organización social o de sindicato alguno" (p. 91).

En octubre de 2022, asume Victoria Tolosa Paz. En sintonía con el escrutinio del proceso de implementación del programa, aunque haciendo algunas modificaciones respecto del instrumental utilizado, la ministra propone dar de baja las auditorias por parte de las universidades públicas por la falta de celeridad en el proceso[96]. En el marco de una

[95] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/270487/20220830
[96] Disponible en:

investigación por posibles irregularidades, solicita al poder judicial que levante el secreto fiscal, declarando que “más de un millón de argentinas y argentinos necesitan recibir su Potenciar Trabajo y la sociedad toda exige que el Estado sea eficiente y no malgaste el dinero público"[97]. De allí, se genera la propuesta de validación de identidad de lxs titulares a través de la aplicación Mi Argentina[98], institucionalizada a través de la Resolución 2035/2022[99] del MDSN. Esta iniciativa desconoce la brecha digital y las diferenciales posibilidades de acceso al servicio de internet de la población, producto de ello se terminaron por revocar revocó titularidades del programa ya que 87.555 personas que no lograron validar su identidad[100]. Todo este proceso cimentó tensiones entre la funcionaria y los movimientos sociales, las que continuaron en escalada debido a otras medidas tomadas por Tolosa Paz tales como la medida representada por “Volvé a estudiar”[101], una propuesta que contempla la terminalidad educativa como contraprestación del programa, pero esta vez no acreditada por las Unidades de Gestión -como las organizaciones sociales-, sino por las instituciones educativas[102].

Todo ello se vió complejizado por nuevas denuncias que solicitan la baja de 159.919 titulares del Potenciar Trabajo que habrían realizado viajes al exterior[103], lo que provocó que los Ministerios de Desarrollo Social y de Economía de la Nación solicitaran datos a la Dirección

https://www.lanacion.com.ar/politica/planes-sociales-en-medio-de-la-polemica-por-las-irregularidades-tolosa-paz-dara-de-baja-la-auditoria-nid11112022/

[97] Disponible: https://infocielo.com/victoria-tolosa-paz/victoria-tolosa-paz-pidio-la-justicia-levantar-el-secreto-fiscal-investigar-el-potenciar-trabajo-n751529

[98] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo/validacion-de-datos

[99] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/276502/20221125

[100] Disponible en: https://www.infobae.com/politica/2023/05/20/victoria-tolosa-paz-revoco-planes-potenciar-trabajo-asignados-a-provincias-y-municipios-que-cobraban-beneficiarios-fantasmas/#:~:text=El%20juez%20federal%20Ariel%20Lijo,cargo%20de%20Victoria%20Tolosa%20Paz.

[101] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo/volveaestudiar

[102] Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/politica/potenciar-trabajo-tolosa-paz-presento-el-plan-educativo-que-quita-poder-a-movimientos-sociales-nid24022023/

[103] Disponible en: https://tn.com.ar/politica/2023/10/31/la-justicia-pidio-la-baja-de-casi-160000-beneficiarios-de-potenciar-trabajo-que-realizaron-viajes-de-lujo/#:~:text=La%20causa%20est%C3%A1%20a%20cargo%20de%20la%20jueza%20Mar%C3%ADa%20Servini.&text=El%20fiscal%20federal%20Guillermo%20Mariju%C3%A1n,deber%C3%A1%20responder%20a%20la%20solicitud

de Migraciones quién informó que, entre 2020 y 2023, 1100 titulares del programa realizaron viajes al exterior, por lo que se procedió a su suspensión[104] .

En este escenario, la mediatización de este tipo de denuncias judiciales pone de relieve sus aportes a la construcción de un sentido común que considera legitimo el permanente escrutinio de las condiciones y modos de vida de los sectores empobrecidos, dictando que su dinero debe ser utilizado solo para su reproducción cotidiana básica y, en un movimiento complementario, invalida y asocia masivamente a prácticas de corrupción a las organizaciones sociales que poseen vinculación con este programa; coadyuvando al cuestionamiento de fondo de las intervenciones sociales del Estado, medidas en términos de mercado a través los conceptos de eficacia y eficiencia del gasto público social.

Ante el escenario antes descripto, el gobierno nacional a través del decreto 728/22[105] dispone que no podrá ampliarse el número de titulares del programa “Potenciar Trabajo” y promueve una serie de acciones, entre ellas el otorgamiento del 30 % de la Obra Pública Nacional en la realización de obras de hasta $300.000.000 en favor de las cooperativas de trabajo de la Economía Popular, para favorecer "avanzar en el proceso de vinculación de planes sociales con empleo genuino[106]".Para analizar la posible recomposición de ingresos de lxs titulares de este programa a partir de la transferencia monetaria condicionada que otorga el programa, se evaluará que, durante el mes de septiembre del año 2023, la ministra Tolosa Paz anunció el aumento[107] del monto percibido por lxs titulares del programa Potenciar Trabajo, la prestación monetaria pasará de $66.000 en octubre, a $73.000 en noviembre, terminando en ascender a $78.000 en el mes de diciembre. Esta medida se corresponde con la reunión plenaria del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo que estableció un

[104] Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/612396-el-gobierno-suspendio-a-1100-beneficiarios-del-potenciar-tra
[105] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-728-2022-374231/texto
[106] Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/494822-el-gobierno-no-incorporara-mas-beneficiarios-a-planes-social
[107] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-ministra-tolosa-paz-informo-los-nuevos-montos-del-potenciar-trabajo-y-una-prorroga-del

aumento del 32% del salario mínimo vital y móvil (SMVM)[108], para el período octubre/diciembre del año 2023. Esto sucede debido a que la transferencia económica del programa representa el 50% del SMVM.

Sin embargo, al asociar el volumen económico de esta prestación y su correspondencia con el costo de vida, INDEC indica en un informe publicado[109] que para el mes de octubre del año 2023 la canasta básica alimentaria, referencia respecto de la LI para una persona adulta, ascendía a $51.975; mientras que la canasta básica total, referencia en cuanto a la LP para una persona adulta, equivalía a $111.746. Estos datos indican que, en el caso de lxs sujetxs que no cuenten con otros ingresos mensuales, lxs titulares de este programa se encuentran bajo la LP, cuyo poder de compra y de consumo para reproducir la vida se encuentra absolutamente pulverizado en un contexto de altísima inflación, cuya variación interanual al mes de octubre del año 2023 fue del 142,7% y midiendo la variación acumulada anual al mes de octubre del 2023 alcanzó el 120%[110]. Adicionalmente, debe mencionarse que, tratándose de un programa de alcance nacional, el valor de compra de la transferencia monetaria varía de acuerdo a las unidades subnacionales y sus respectivos costos de vida. Todo ello deja de manifiesto que la discusión sobre el potencial de recomposición de ingresos en el marco de la implementación de políticas sociales de transferencia de ingresos por parte del Estado, en este caso específicamente las orientadas a la esfera socio-laboral, se vuelve un tema medular.

Lo estudiado demuestra que este programa se encuentra atravesado por una visión trabajo céntrica, enfocada en el trabajo "en tanto empleo como vía de acceso a bienes y servicios; y residualmente, en el "mientras tanto", la incorporación de algún tipo de trabajo en

[108] El salario mínimo vital y móvil es entendido de acuerdo a la Ley N° 20.744 de Contrato de Trabajo, en su artículo 125, como "la menor remuneración que en efectivo debe recibir en efectivo el trabajador sin cargas de familia, en su jornada legal de trabajo, de modo que le asegure alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, asistencia sanitaria, transporte y esparcimiento, vacaciones y previsión".
Disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/norma.htm
[109] Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_11_236E74CB6507.pdf
[110] Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_11_231B28D924C4.pdf

los programas sociales, bajo el supuesto de que posteriormente habrá una salida mercantilizadora del bienestar" (Arcidiácono, 2012a, p. 94).

Cabe destacar analíticamente que en el programa "Potenciar Trabajo" pueden identificarse lógicas de diseño, formulación e implementación presentes en los anteriores programas. La población objetivo está compuesta, como en los programas anteriores, por personas en situación de vulnerabilidad social. A la vez, se continúa otorgando una prestación económica de carácter personal a sus titulares y subsidios y créditos a Unidades de Gestión.

Respecto del periodo de implementación 2020-2023 del programa, puede identificarse en cuanto al modelo de política social imperante que, en este caso no se excluye, sino que se unifican los objetivos de mejoramiento de las competencias individuales en vistas de promover la empleabilidad y la generación de iniciativas asociativas y cooperativas a través de unidades productivas. Vuelve a identificarse una narrativa asociada al enfoque de derechos y al reconocimiento de tipos de trabajo asociativos, autogestionados y cooperativos; aunque, a la vez, se sitúa a lxs titulares del programa como personas que necesariamente deberían transitar circunstancialmente esta condición para posteriormente integrarse al mundo del trabajo caracterizado por el empleo asalariado formal. Lo que ocasiona un abanico de contradicciones si se tienen en cuenta las intervenciones del Estado en vistas de dotar de institucionalidad a la economía popular, social y solidaria, reconociendo a este como un sector de trabajo; aunque por fuera de las cualidades atribuidas a los sectores más dinámicos de la economía con valor de mercado.

Es un dato relevante mencionar que el programa "Potenciar Trabajo" ha sido sometido a sucesivas modificaciones a fines del año 2023. En este sentido, cabe señalar que aquello responde a desplazamientos de sentidos de las políticas según el contexto político y económico,

es decir, se constituyen en "blancos móviles" (Mazzola, 2015 en Ledda, 2023, p. 53) susceptibles de ser transformados.

En respuesta a las sospechas públicas, aunque también políticas, acerca de la implementación del programa "Potenciar Trabajo", los días previos a ceder la conducción del MDSN debido a la asunción de la gestión de gobierno del electo presidente Javier Milei, la entonces ministra Tolosa Paz presentó un sistema informático para mejorar el monitoreo y la evaluación de la gestión del programa[111], su objetivo era centralizar los datos y transparentar la información referida a las unidades de gestión y las actividades que realizaban sus titulares. Sin embargo, en un esfuerzo por redefinir la línea programática el "Potenciar Trabajo" fue modificado a fines del año 2023 para conformar el Programa de Inclusión Laboral a través del Decreto N° 565/23[112] que, aunque no llegó a implementarse por el cambio de autoridades gubernamentales, se proponía como finalidad nuevamente con sesgo trabajo-céntrico, "promover la capacitación y fortalecer el sistema formal de trabajo de las personas que se encuentren desempeñándose en el ámbito de la Economía Popular" (Art. 1, Res. 565/2023), transfiriendo lxs titulares del Potenciar Trabajo del MDSN al Programa de Inclusión Laboral del MTEySS.

Actualmente, durante el año 2024 el programa estudiado se ha dividido en dos líneas conocidas como Programa "Volver al Trabajo" y Programa "Acompañamiento Social"[113] a través del Decreto N° 198/2024[114] que establece sustituir el Programa de Inclusión Laboral del Decreto Nº 565/23 por el Programa Volver al Trabajo que funcionará en el ámbito de la

[111] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentan-el-sistema-de-transparencia-del-programa-potenciar-trabajo
[112] Disponible en: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/297484/20231101
[113] Para acceder a mayor información, consultar al siguiente enlace del gobierno argentino: https://www.argentina.gob.ar/capital-humano/potenciartrabajo
[114] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-198-2024-396928/texto

Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano[115], teniendo por finalidad "desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral a través de su participación en actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos" (Art. 1, Decreto 198/2024) y, además, crea el Programa de Acompañamiento Social en el ámbito de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano, cuyo propósito será "promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer su núcleo familiar y la comunidad en donde viven" (Art. 2, Decreto 198/2024).

Nada nuevo bajo el sol, la bifurcación del Potenciar Trabajo es similar a la sucedida con el PJyJHD, incluso con idénticas dependencias estatales, una de las líneas se traduce en formato familiarista quedando bajo la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia; mientras que la otra responde a una concepción de mejoramiento de habilidades y competencias personales para la activación laboral y depende administrativamente de lo que antes se denominaba MTEySS y ahora devino en Secretaría de la cartera ministerial de Capital Humano. Esto ocurre en un contexto de efervescencia de la ofensiva política y pública del gobierno de Milei[116] contra los movimientos sociales en nombre de la transparencia y la desintermediación[117], lo que se

[115] Se trata de la cartera ministerial en que se reorganizó la gestión de lo social a partir de la asunción presidencial de Javier Milei. Este ministerio concentra las áreas de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación; Cultura y Niñez, Adolescencia y Familia. Su organigrama se encuentra disponible en: https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/ministerios/026

[116] Disponible en: https://www.lanacion.com.py/mundo/2024/05/19/gobierno-argentino-arremete-contra-las-organizaciones-sociales/

[117] Aunque el Ministerio de Capital Humano no ha desintermediado ciertas prácticas de transferencias de recursos estatales, sino que ha escogido que otros actores entren en escena, tales como Cáritas y Fundación CONIN. Para mayor información consultar los siguientes enlaces: https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-ministerio-de-capital-humano-cargo-de-sandra-pettovello-firmo-hoy-un-acuerdo-con-la
https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-ministra-de-capital-humano-sandra-pettovello-firmo-un-acuerdo-con-caritas-argentina

correspondió con un desfinanciamiento de comedores populares[118], la clausura del Fondo de Integración Socio-Urbana (FISU)[119], la baja de titulares[120] y la reorganización del programa Potenciar Trabajo en el formato antes mencionado, la creación de una línea telefónica[121] para denunciar extorsiones por parte de las organizaciones a cargo de la implementación de la línea programática y la apertura de causas judiciales[122] por extorsión, coacción agravada y defraudación a dirigentes sociales.

Las sucesivas modificaciones programáticas parecen ser el emergente de un reto de tamaño mayor en el que aún no se ha avanzado, a saber: se trata de afirmar o desechar la apuesta por "nuevos arreglos distributivos alrededor del trabajo, basados en una consideración amplia del mismo" (Lijterman y Hornes, 2023, p. 67) que pueda contemplar otros tipos de trabajo diferentes al empleo asalariado formal; trabajos que efectivamente configuran la fuente de ingresos de un grueso sector de la sociedad, aunque hasta ahora no la de protecciones sociales robustas.

En síntesis, creemos que resulta imperioso plantear que las tensiones programáticas analizadas encarnan uno de los más grandes desafíos de los tiempos que corren: forzosamente continuar generando acciones estatales, algunas de ellas en acuerdo con el sector privado, para que ese sector poblacional de titulares sea integrado por el mercado laboral formal, a pesar de

[118] Disponible en:
https://www.perfil.com/noticias/politica/el-gobierno-recorta-mas-fondos-para-los-comedores-populares.phtml
https://www.tiempoar.com.ar/ta_article/rascar-la-olla-el-desfinanciamiento-de-los-comedores/
https://www.infobae.com/politica/2024/05/13/el-gobierno-denuncio-que-no-existen-la-mitad-de-los-comedores-a-los-que-el-gobierno-anterior-enviaba-alimentos-la-direccion-de-uno-era-un-country/
https://www.lanacion.com.ar/lnmas/sandra-pettovello-arremetio-contra-los-movimientos-sociales-tras-la-denuncia-de-juan-grabois-es-nid03032024/

[119] Disponible en: https://www.perfil.com/noticias/canal-e/indignacion-por-la-eliminacion-del-fondo-de-integracion-socio-urbana-una-ayuda-que-cambio-la-calidad-de-vida-de-370000-familias.phtml

[120] Disponible en: https://www.clarin.com/politica/gobierno-anuncio-dara-baja-27-mil-planes-sociales_0_9Z1VvfoxG0.html

[121] Disponible en:
https://www.clarin.com/politica/gobierno-habilito-linea-134-beneficiarios-planes-sociales-denuncien-punteros_0_HR49aos3lQ.html

[122] Disponible en:
https://www.pagina12.com.ar/737421-ahora-pidio-ser-querellante-contra-los-piqueteros
https://www.infobae.com/judiciales/2024/05/20/el-juez-casanello-acepto-al-ministerio-de-pettovello-como-querellante-en-la-causa-contra-los-piqueteros-acusados-de-extorsion/

que los indicadores macroeconómicos y sociales muestran un rasgo cristalizado respecto del porcentaje de la población que queda por fuera o que aún dentro de él no escapa a situaciones de pobreza; o comenzar a reconocer la metamorfosis del trabajo, conjugadas por nuevas realidades y modalidades productivas y tecnológicas, para producir políticas públicas, derechos y bienestar de cara al siglo XXI.

Cuadro 4. Análisis de Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja", Programa "Hacemos Futuro" y Programa "Potenciar Trabajo".

| **Programa / Criterios comparativos** | **Plan de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"** | **Programa "Hacemos Futuro"** | **Programa "Potenciar Trabajo"** |
|---|---|---|---|
| **Marco normativo** | Resolución 3182/09 de MDSN<br>Decreto 1067/09 de MDSN<br>Línea programática "Ellas Hacen"<br>Resolución 2176/13 de MDS<br>Resolución 3026/2006 de INAES<br>Resolución 592/2016 de MDSN<br>Resolución 2055/2016 de MDSN | Resolución 96/2018 de MDSN<br>Resolución 151/2018 de Secretaría de Economía Social | Resolución 121/2020 de MDSN<br>Resolución 1868/2021 de MDSN<br>Resolución 1625/2021 de MDSN<br>Resolución 835/2022 |
| **Descripción** | Programa de transferencia de ingresos condicionada a Gobiernos Provinciales, Municipales y Cooperativas o Asociaciones Mutuales durante la primera etapa; a partir del 2016 la transferencia es otorgada a personas físicas | Programa de transferencia de ingresos condicionada a personas físicas | Programa de transferencia de ingresos condicionada en dos modalidades: prestación económica individual y subsidio otorgado a Unidades de Gestión |
| **Objetivos** | "La promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de | "Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e | "Contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | organizaciones sociales de trabajadores" (Res. MDS 3182/2009) | integración social". (Res. 96/2018-151/2018) | gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica" (Res. MDS 1868/2021) |
| **Inserción institucional** | Ministerio de Desarrollo Social de la Nación | Ministerio de Desarrollo Social de la Nación | Ministerio de Desarrollo Social de la Nación |
| **Escala geográfica-estadual** | Nacional | Nacional | Nacional |
| **Población objetivo** | Población adulta entre 18 y 65 años de edad, de nacionalidad argentina o con residencia permanente en el país, en situación de vulnerabilidad socio-económica | Población adulta entre 18 y 65 años de edad, de nacionalidad argentina o con residencia permanente en el país, en riesgo o estado de vulnerabilidad social | Población adulta entre 18 y 65 años de edad, de nacionalidad argentina o con residencia permanente en el país, encontrándose en riesgo o estado situación de vulnerabilidad social y/o desempeñando actividades de la Economía Popular |
| **Criterios de focalización de acceso** | Lxs titulares de este programa deben estar domiciliadxs en localidades en que se implemente el Programa. La población objetivo no debe estar registrada en actividad como empleadx, empleador/a monotributista u otros, ni percibir haber previsional -incluye sistema contributivo y no contributivo-o seguro de desempleo; debe estar incluida en una cooperativa de trabajo. El PRIST solo es compatible con tarjeta o prestación alimentaría o Asignación Universal por Hijo. En cuanto a la línea "Ellas Hacen" fue destinada a mujeres en situación de vulnerabilidad, madres de tres o más hijxs y/o hijxs con discapacidad; al inicio se privilegiaba | Lxs titulares pueden ser propietarixs de hasta un bien inmueble y de hasta un máximo de dos (2) bienes muebles registrables con dominio vigente. La prestación será compatible con Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, prestaciones de carácter alimentario otorgados por Estado Nacional, Provincial o Municipal y con personas inscriptas en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes en una categoría que no supere el monto equivalente al salario mínimo vital y móvil. Es incompatible con personas en actividad como empleadx o empleador/a, prófugos de la justicia, jubiladxs y/o pensionados -tanto en el | Lxs titulares pueden percibir Asignación Universal por Hijo o por Embarazo para Protección Social, prestaciones económicas o materiales de naturaleza habitacional, alimentaria y/o de protección familiar otorgadas por el Estado Nacional, Provincial, Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ser monotributistas sociales o monotributistas autónomos categoría A, personal de casas particulares, trabajadorxs temporarios y agropecuarios, pueden ser propietarixs hasta de un inmueble. Es incompatible con personas que tengan empleo registrado, sean propietarixs de |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | el acceso de mujeres en situación de violencia, luego se modificó este aspecto.<br>La población objetivo puede ser propietaria de hasta un bien inmueble y de hasta un automotor con más de diez años de antigüedad. El endurecimiento de criterios de ingreso se dio con el macrismo | sistema contributivo como no contributivo-, seguro de desempleo o por incapacidad permanente, prestación social y/o de empleo de naturaleza económica otorgada por el Estado Nacional y/o Provincial, subsidios no reintegrables otorgados por cualquier nivel estatal.<br>Se considerarán de manera prioritaria las solicitudes de ingreso de personas que tengan hijxs con discapacidad, que tengan 3 o más hijxs, que sean víctimas de violencia de género o explotación sexual | establecimiento comercial, perciban prestaciones previsionales contributivas y no contributivas, sean titulares de más de un inmueble o de automotor, embarcación o aeronave menor a diez años, perciban subsidio o prestación monetaria no reintegrable con fines de empleo y/o capacitación otorgado por el Estado en cualquiera de sus niveles, perciban prestación por desempleo |
| **Periodo de implementación** | 2009-2018 | 2018-2020 | 2020-2023 |
| **Gestión de gobierno** | Cristina Fernández-Mauricio Macri | Mauricio Macri | Alberto Fernández |
| **Fuente de financiamiento** | Partidas presupuestarias del MDSN | Partidas presupuestarias del MDSN | Partidas presupuestarias del MDSN |
| **Actores involucrados en su implementación** | La Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como autoridad de aplicación en articulación con Estados sub-nacionales, Estados municipales y/o federaciones de cooperativas durante la primera etapa, a partir del 2016 se incluyen mutuales, fundaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones de la Sociedad Civil, organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales y redes de patrimonios comunitarios | Dirección Nacional de Políticas Integradoras dependiente de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como autoridad de aplicación en articulación con el Ministerios de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación y otros Ministerios y Secretarías Provinciales y/o Municipales que propiciarán diferentes instancias para que los titulares accedan y finalicen sus estudios primarios y/o secundarios y la Secretaría de Gobierno de Salud para definir formularios y procedimientos que permitan la acreditación de los controles | Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” en la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y las Unidades de Gestión/Unidades de Gestión Asociadas conformadas por gobiernos provinciales y/o municipales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, universidades, cooperativas y todo tipo de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro formalmente constituidas |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | sanitarios realizados en otros centros de salud públicos y privados especializados. La formación y capacitación estará a cargo de las Unidades de Capacitación (UCAPS), que pueden ser llevadas a cabo por organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales | |

**Fuente: elaboración propia en base a normativas, documentos nacionales y trabajos académicos.**

### 3.3 Recapitulando

En este capítulo se han abordado los programas socio-laborales Plan Ingreso Social con Trabajo - "Argentina Trabaja", Programa "Hacemos Futuro" y Programa "Potenciar Trabajo", que representan el objeto de estudio de esta tesis. Los mismos se han focalizado en poblaciones en situación de vulnerabilidad socio-económica y han sido, como toda política social, portadores de una definición legítima de trabajo. Sin embargo, como programas no han sido radicados en el MTEySS, sino en MDSN, entendiendo a esta cartera, tal como plantea señala Grassi (2012), como encargada de políticas de asistencia y promoción social vinculadas al auto-empleo.

Comenzando por el PRIST, este programa nace como un impulso correlacionado a la organización colectiva de los sectores de la economía social a través del asociativismo y cooperativismo, aunque a partir de la asunción de Macri en el gobierno nacional sufre una serie de modificaciones, que desalientan sus lineamientos iniciales para centrarse en la figura del individuo, la capacitación y la formación como escalones hacia la meritocracia del salvataje individual.

En el marco de pulseadas de poder mediadas por la movilización y el reclamo de las organizaciones sociales denominadas San Cayetano el macrismo aprueba en el año 2016 la Ley N° 27.345 reconociendo la emergencia social, creando el Salario Social Complementario como

ingreso suplementario para quiénes desarrollan modalidades informales de trabajo y estableciendo el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP) volviendo a revestir de importancia a este tipo de organizaciones.

Dos años después de la puesta en marcha del Salario Social Complementario, la gestión macrista decide en 2018 fusionar el PRIST y su línea programática "Ellas Hacen" en el Programa "Hacemos Futuro" y "Ellas Hacen-Nuevo Enfoque", reivindicando el emprendedorismo como sesgo característico del "hacer futuro" y como trampolín, otra vez, hacia la capacitación y la formación como promotoras de la inclusión en el mercado laboral.

A diferencia de la densidad institucional estatal característica del periodo de gobierno de Cristina Fernández, en el mandato de Mauricio Macri, más allá de los rasgos mayormente estado céntricos de lo establecido normativamente, en la praxis de gobierno se le otorga un rol importante a las organizaciones no gubernamentales tales como las asociaciones civiles en su rol de formación y capacitación, mientras que también reconoce como actor de la arena política a los movimientos sociales con quiénes pulseo en el año 2016 por la definición política de la ley antes mencionada, aunque apuesta por su desintermediación directa en lo que hace a la gestión de los programas socio-laborales.

Con la asunción de Alberto Fernández, el Salario Social Complementario y el Programa "Hacemos Futuro" se unifican en el Programa "Potenciar Trabajo". A partir de esta definición política se condensan la apuesta por la formación y la capacitación con el otorgamiento de un gran protagonismo a las organizaciones sociales como Unidades de Gestión, de Gestión Asociada y de Certificación a cargo de proyectos socio-productivos, proyectos socio-laborales, socio-comunitarios y de la terminalidad educativa. Esto ha dado lugar a denuncias públicas sobre irregularidades en la implementación del programa, lo que generó diversas iniciativas políticas orientadas a su auditoria y a la verificación de la identidad de sus titulares y, como

resultado de aquello, se instala una sospecha pública siempre candente y reactualizada sobre las organizaciones sociales capaz de impugnar totalitariamente el rol clave que ocupan estas organizaciones en el territorio argentino.

En términos generales, la prestación monetaria que otorgan los programas analizados encuentra su contracara en el desarrollo de diferentes actividades laborales, de capacitación y/o de formación, portando una idea de trabajo en términos de obligatoriedad, desligado de las protecciones sociales (Lucero, 2021, p. 145) asociadas al empleo asalariado formal, a saber: licencia anual obligatoria, licencia por enfermedad, licencia por ma/paternidad, pago de asignaciones familiares, percepción de aguinaldo, aportes jubilatorios, cobertura de obra social y remuneración acorde al convenio de trabajo que rige cada actividad. La mayor parte de estas protecciones no son consideradas para el tipo de trabajo desarrollado por titulares de programas socio-laborales.

El sector poblacional atendido por estas políticas, ha tenido que acreditar su condición de necesidad a través de criterios definidos por mecanismos de focalización que debía sortear para comprobar el merecimiento de su titularidad. En todos los casos, se trataba de sujetxs empobrecidos en situación de vulnerabilidad social. En relación a los procesos de empobrecimiento y polarización social, Salvia (2007) explica que el concepto de exclusión social intenta describir los procesos a través de los cuales sectores que antes estaban incluidos en los procesos de desarrollo en los años de bonanza del Estado de bienestar, son ahora excluidos, especialmente del mercado laboral y la seguridad social, pero también de las relaciones sociales, políticas y culturales predominantes. En este caso, la marginación de carácter económica, social y cultural, sería una consecuencia de los cambios operados en los procesos productivos, los mercados de trabajo y las tradicionales funciones económicas y sociales del Estado de bienestar (p. 35).

A pesar de las pretensiones de fundamentación de este tipo de programas que se plantean como transitorios, entendidos como el peldaño de la escalera previo al empleo asalariado formal, Venciday (2022) explica que lejos de comportarse como puentes hacia la integración suelen funcionar como circuitos de inserción (p. 29).

En este contexto, resulta fundamental interrogar más profundamente siguiendo a Castel (2010) sobre la instalación de una precariedad que podría constituir un registro permanente de las relaciones de trabajo, una suerte de infrasalariado en el seno del salariado, ya que continuamos estando en el marco teórico, práctico y político de un deterioro de la sociedad salarial, pero una parte esencial de nuestro destino social se sigue jugando alrededor de la consistencia del salariado (p. 46).

De manera que puede aseverarse que las estudiadas intervenciones socio-laborales del Estado implementadas para atender a las expresiones de la cuestión social, estableciendo como punto de partida el hito que marcó la puesta en marcha del PJyJHD en 2002, repiten la lógica de producción de políticas sociales estandarizadas, aunque con la presencia de algunos matices, a través del impulso de diferentes líneas programáticas. No se puede hablar de nuevas políticas sociales ya que no existe una refundación de las mismas, pero sí de una reconversión de rasgos de programas sociales orientados a la atención del desempleo, el trabajo en condiciones de informalidad, precariedad laboral y baja productividad y la pobreza. En términos generales, estos programas han sido escasamente vinculados al desarrollo económico y caracterizados por mecanismos de focalización de sus poblaciones objetivo. Según Navarro Ruvalcaba (2006):

> en un modelo liberal, los beneficios serán típicamente herméticos y focalizados en varios aspectos. Primero: estarán dirigidos a las personas con auténticas necesidades. Sólo se darán apoyos de ingreso y prestaciones sociales a los individuos cuya necesidad de servicio sea demostrable (el cuidado médico sólo

> al enfermo, vivienda nada más a los desamparados, y así sucesivamente). Segundo: los beneficios estarán focalizados en los sujetos que no puedan satisfacer esas necesidades a través del libre intercambio ordinario. La ayuda sólo se dará a aquellos que no cuentan con los recursos suficientes (tomando en cuenta sus ingresos y recursos y, en algunos casos, de los familiares y amigos) para satisfacer esas necesidades por sí mismos. Tercero: los beneficios estarán dirigidos a los individuos carentes por razones legítimas. Para determinar esa condición, los liberales han impuesto a veces "pruebas" para evaluar a los demandantes de la ayuda. La prueba de "disponibilidad para el trabajo" impuesta para recibir los beneficios de desempleo es hoy en día el residuo principal de esa práctica. La principal tarea de la política liberal estriba en separar a los que no quieren trabajar de los que son incapaces de hacerlo (p. 115).

Lo relevado se pone de manifiesto en las formas de intervención de la sociedad sobre sí misma que Soldano y Andrenacci (2005) denominan "política social", explicando que esta sigue un doble patrón, es decir, una intervención en el centro, que define los mecanismos axiales o principales del proceso de integración social; y una intervención en los márgenes, sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos quedan afuera de los vectores centrales de la integración social (p. 22).

Poniendo atención en la intervención socio-laboral de los gobiernos, se dieron allí reconocimientos normativos que dotan de mayor institucionalidad a la economía popular, social y solidaria; pudiéndose pensar que aquello representa un incentivo para configurarse como una nueva matriz de producción de sentidos acerca del trabajo, posibilitando la construcción de identidades trabajadoras otras, en un intento alternativo de disputar legitimidades a la relación salarial de tipo formal como único tipo de trabajo como legitimo ; aunque el desafío pendiente es no pensar a este sector de la economía como subalterno sino como complementario.

A modo de crítica, Pautassi (2022) destaca que en ni sus diseños institucionales, ni en sus intentos por corregir las crecientes desigualdades estos programas socio-laborales incorporan la perspectiva de género, las identidades étnicas y el respecto por la diversidad cultural (p. 52). Sin embargo, se pueden identificar intentos en este sentido a partir del lanzamiento de las líneas programáticas "Ellas Hacen" y "Ellas Hacen-Nuevo Enfoque", así como también en los sucesivos programas que contemplan como prioritarias a las desigualdades de género, aunque estas medidas deberían de profundizarse y enlazarse en la comprensión de la política social en clave de interseccionalidad de las variables de vulnerabilidad para promover el enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género y pluri-cultural como pisos mínimos para comenzar a pensar y diseñar la protección social. Una apuesta en este sentido la menciona Arcidiácono (2012a), quién refiere que no se contempló el potencial desfamiliarizador, ya que a priori ninguno de estos programas sociales promovió mecanismos que permitan descargar a las familias y especialmente a las mujeres de responsabilidades domésticas y de cuidado no remuneradas para trasladarlas a otros ámbitos o esferas de bienestar (p. 106).

Para concluir estas reflexiones, se propone explorar la intencionalidad política del accionar estatal en materia socio-laboral en un contexto en el que según Dubet (2023) se instala un régimen de desigualdades múltiples, o de desigualdades fraccionadas, que se vivencian singularmente "en calidad de"; esta individualización de las desigualdades se asocia a una mutación de las concepciones de la justicia social (p. 87-88).

En términos de Dubet (2011) se confrontan dos modos de representaciones de la justicia social: por un lado, la igualdad de posiciones centrada en los lugares que organizan la estructura social, busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las distintas posiciones que ocupan las personas, altamente dispares debido a sus calificaciones, de su edad, de su talento, entro otras dimensiones, para lograr que las distintas posiciones estén lo más próximas las unas de las otras

en la estructura social, a costa de que la movilidad social ya no sea una prioridad; por el otro, la igualdad de oportunidades que consiste en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar las mejores posiciones en función de un principio meritocrático. En este caso, las inequidades son justas, ya que todas las posiciones están abiertas a todos (p. 11-12), aunque quede fuera de consideración el lugar de partida de cada sujetx.

Queda de manifiesto que, en sociedades democráticas como Argentina, las demandas socio-políticas entorno al bienestar no son coyunturales, sino que representan el potencial fundamento de los cambios necesarios en materia de políticas públicas. Conforme a ello:

> quién sea que esté al frente de los nuevos intentos de inclusión en un futuro próximo, tendrá que resolver las contradicciones inherentes creadas por la democratización de las expectativas y de los procedimientos políticos, en un contexto social fuertemente impregnado por profundas desigualdades de oportunidades, de activos y de resultados. Creemos es el combustible común detrás de esta transformación de la política y de las políticas: una brecha creciente entre la expansión de la dinámica que democratiza y legitima las aspiraciones de consumo, movilidad y obtención de estatus (democracia, urbanización, logros educativos, exposición a patrones de consumo) y el paisaje congelado en lo que se refiere a las dinámicas necesarias para democratizar la capacidad de satisfacer las nuevas aspiraciones, extendidas y crecientes (estructura ocupacional, redistribución de activos, garantías de bienestar, redistribución de la renta) (Filgueira et al., 2012, p. 54).

Como señala Fleury (2021) no es posible desconocer la transformación de los Estados, de recaudadores a deudores, lo que redujo las condiciones fiscales para el ejercicio de las políticas redistributivas, desilusionando a la ciudadanía con las limitaciones de la democracia

(p. 3); sin embargo, aquello complejiza, pero no debería constreñir la búsqueda de coordenadas de bienestar que puedan entrañar mayores niveles de justicia social.

Aquí radica el dilema: legitimar las necesidades sociales en la praxis política implica no solo reconocerlas discursivamente, sino que también corresponderlas democráticamente a través de arreglos institucionales traducidos en políticas sociales que incidan en el mejoramiento de las condiciones y los modos de reproducción de la vida. Ello se vincula estrechamente a una definición política que se vuelve ineludible: políticas sociales para igualar oportunidades o para igualar posiciones. Los procesos de toma de decisión y sus respectivas consecuencias, como lo muestra el recorrido analítico realizado, no son estáticos, ni definitivos; por el contrario, serán siempre dinámicos y atravesados por pujas de poder entre actores gubernamentales y no gubernamentales en representación de intereses sectoriales diversificados. Resulta central no perder de vista que lo que se pone en juego son los niveles de bienestar y, por lo tanto, de integración social de lxs sujetxs y que la única certeza es que, sin política, no como una cuestión estética sino ética y urgente, aquello no se podrá dirimir.

# Capítulo IV

## La arquitectura finalística, operacional y relacional de las políticas socio-laborales implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el periodo 2009-2023

Partiendo de comprender a la política social, en general, como la acción estatal que puede preservar y cuidar la vida social o bien hacer una sociedad menos integrada (re)produciendo los niveles de desigualdad; y a las políticas socio-laborales, en particular, como políticas sociales sectoriales que entrañan diagnósticos, definiciones, regulaciones e intervenciones que tienen por objeto el trabajo; el presente capítulo se propone fijar la mirada no solo en el 'deber ser' de las políticas socio-laborales expresadas en las líneas programáticas que configuran el objeto de este estudio, de las funciones que normativamente se establecen y del instrumental utilizado para viabilizar estas medidas, sino que se amplía la apuesta analítica para identificar también el componente relacional que la pone en tensión produciendo efectos e implicancias concretas a partir de su implementación en un contexto histórico, político, económico y social definido, en un territorio determinado como lo es el nacional, con sus heterogeneidades a cuestas y con una trama de actores institucionales y sociales en interrelación a través de pujas de poder.

Para ello, se delimitarán las dimensiones de análisis de las políticas socio-laborales. Siguiendo a Fleury (2002) existen cinco formas de conceptualizar a la política social, entre ellas: finalística, sectorial, funcional, operacional y relacional. Asumiendo los riesgos de la toma de postura, esta investigación hará foco a partir de un prisma atravesado por las siguientes concepciones: *finalística* de la política social poniendo su énfasis en el 'deber ser' o las finalidades orientadas por un conjunto de valores que se cristalizan en estrategias para que las políticas socio-laborales analizadas puedan cumplir los fines que se plantean; *operacional* de

la política social orientando la mirada en identificar los instrumentos y los mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines y, para tensionar aquello, se hará uso de la conceptualización *relacional* de la política social vista como producto de una dinámica relacional de poder, en la cual diferentes actores son constituidos, se interpelan, se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias, lo que efectivamente en relación con las definiciones vinculadas al instrumental utilizado por la política social puede contribuir al desarrollo de la finalidad planteada inicialmente o no (p. 2-4).

Este apartado configura una invitación para pensar la politicidad de las políticas socio-laborales como dimensiones del engranaje de la política social con capacidad de operar sobre la construcción, la reproducción y la transformación de la estructura social a partir de la definición de los valores que portan, las finalidades que persiguen, su modo de implementación y su trama relacional inter actoral.

### 4.1 Concepción finalística de los programas socio-laborales

La concepción finalística de la política social encuentra apoyatura en el sistema de valores y creencias para traducir su finalidad concreta, la que puede devenir en solo una afirmación declamativa o en la producción de efectos específicos en términos de producción del bienestar. De acuerdo a Fleury (2002):

> algunas definiciones de política social pueden ser caracterizadas como teológicas porque su énfasis principal está dado por el deber ser, o las finalidades que la política social debería cumplir. La principal ventaja de las definiciones finalísticas consiste en llamar la atención al contenido valorativo de la política social, considerando que las políticas sociales están basadas en un conjunto de valores que orientan las definiciones y estrategias (p. 1-2).

En relación a la concepción finalística de los programas estudiados se abordarán los objetivos definidos explícitamente en sus resoluciones fundantes:

- PRIST: en su primer versión, durante el gobierno de Cristina Fernández la resolución 3182/2009 del MDSN establece en su artículo 2 que este programa "tendrá por objetivo fundamental la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores" y su línea programática "Ellas Hacen" a través de la resolución 2176/2013 determina como finalidad principal "la inclusión social de mujeres jefas de hogar monoparentales desocupadas, que perciban la Asignación Universal por Hijo, preferentemente con tres (3) o más hijos a cargo, menores de 18 años o discapacitados, o que sufran violencia de género, que vivan en barrios emergentes de extrema vulnerabilidad, que estén dispuestas a realizar en primer término, actividades de capacitación y terminalidad educativa de carácter obligatorio, que las habilite a realizar mejoras barriales y mejorar su calidad de vida" y dentro de sus objetivos específicos plantea "1) el fortalecimiento de las capacidades humanas y sociales de las mujeres Jefas de Hogar, favoreciendo su empleabilidad, mejorando su estima y consecuentemente, el debido reconocimiento socio-familiar; 2) la formación en perspectiva de género en derechos de mujer, niñez y familia; 3) la construcción de ciudadanía urbana; y la capacitación en oficios de construcción y mejora de infraestructura urbana, que permitan la promoción de la participación comunitaria en el mejoramiento de barrios emergentes; 4) la formación en cooperativismo y asociatividad en economía social; 5) la producción social de infraestructura; 6) la terminalidad educativa, coordinada con el Programa FINES"; con las modificaciones implementadas por la gestión macrista la resolución 592/2016 se determina respecto del PRIST que "el

objetivo principal del presente programa es brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio-productivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral, a través de la enseñanza y realización de actividades que adicionalmente redunden en beneficio de toda la comunidad, así como la promoción del cuidado de la salud personal, familiar y comunitaria y de la infraestructura socio sanitaria, por lo que se promoverán acciones y capacitaciones tendientes a asegurar estos objetivos" y en cuanto al "Ellas Hacen-Nuevo Enfoque" a partir de la resolución 2055/2016 se establece que "es un programa de inclusión cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las mujeres y brindarles una concreción integral, promoviendo su empoderamiento y autonomía. Con este fin, se busca genera actividades de formación, acompañamiento en la terminalidad educativa y realización de capacitaciones asociadas con prácticas socio-comunitarias, abordado desde una mirada de género. Entre sus objetivos específicos se encuentran los siguientes: fortalecer las capacidades humanas y sociales de las mujeres, favoreciendo su empleabilidad y mejorando su autoestima; incrementar el acceso a la educación formal de las titulares a través de la terminalidad educativa, la formación en oficios, en carreras terciarias y/o universitarias; favorecer el aumento o desarrollo de las capacidades de habitabilidad en sus viviendas; propiciar actividades que apunten a la contención de las mujeres y sus familias y brindar apoyo y asesoramiento frente a situaciones críticas y/o de violencia".

- Hacemos Futuro: la resolución 96/2016 del MDS reglamenta en su artículo 2 que esta línea programática tiene como objetivo "empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social";

aunque en sus lineamientos generales se agrega una reformulación a partir del decreto N° 151/2018 planteando que su propósito "es empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y prácticas formativas, brindando contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar general".

- Potenciar Trabajo: la resolución 121/2020 del MDSN determina que el programa mencionado tiene por finalidad "contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica. Las acciones previstas se orientan a atender la situación de cada persona que procura iniciar y/o continuar su formación, mejorar su empleabilidad y/o fortalecer iniciativas productivas gestionadas en forma individual, asociativa o familiar, tanto en el ámbito urbano como rural, ya sea en las fases de puesta en marcha y/o reactivación, como en las fases de consolidación y mejoramiento de su competitividad".

Una vez expuesta la finalidad de cada programa socio-laboral pueden situarse coincidencias y disidencias en la fundamentación de sus finalidades. Se comenzará por un análisis diferencial de cada uno de ellos:

- El único de ellos que plantea una conceptualización valorativa con mayores pretensiones de integralidad es el PRIST, durante su primera etapa de implementación ocurrida en la gestión gubernamental de Cristina Fernández. Menciona la promoción

del desarrollo económico a través de la generación de trabajos genuinos promoviendo la organización comunitaria de lxs trabajadorxs; a diferencia del resto de los programas estudiados que hablan de inserción laboral y no de generación de trabajo. Este "deber ser" que persigue no es posible de alcanzar con la implementación aislada de una política socio-laboral, sino que debe estar íntimamente vinculada por partida doble no solo a otras políticas sectoriales tales como las de salud, educación, vivienda, cultura, deporte, ambiente, ciencia y tecnología, entre otras; sino que también a un modelo de desarrollo. Lo destacable en el marco de sus objetivos es que promueve un potencial asociativo, comunitario y cooperativo que se ha desarrollado vigorosamente. Adicionalmente, el PRIST menciona la igualdad de oportunidades como algo deseable. Como anteriormente se abordó a partir de Dubet (2011) se trata de una declaración de orden meritocrático prototípica de los principios neoliberales, la cual considera que es necesario partir de ofrecer las mismas oportunidades, omitiendo y/o desconociendo la estratificación propia de la estructura social.

Es notorio el giro respecto de sus objetivos con el ascenso del gobierno de Macri, que plantea la capacitación y la formación como condición para lograr la inserción laboral y el mejoramiento de los niveles de vida, repercutiendo aquello en términos favorables para la comunidad toda. Además, dentro de las modificaciones previstas menciona la promoción del cuidado personal, familiar y comunitario dentro de sus objetivos y, en parte, lo operacionaliza estableciendo dentro de los requisitos solicitados a sus titulares certificaciones de controles sanitarios anuales. Merece la pena señalar que se trata de objetivos demasiado ambiciosos. Una mejorar calidad de vida no solo se logra a través del accionar de lxs sujetxs y la obtención de credenciales educativas y/o formativas; ni tampoco el acceso y la promoción de los cuidados y la salud se garantiza si no existe una infraestructura público estatal adecuada para ello. De modo que es relevante no

perder de vista la condición relacional de la desigualdad social que no es afectable solo a través del mérito de la capacitación y la formación y las prácticas de auto-cuidado, sino que requiere tanto de una mirada, como de la presencia de un abordaje multidimensional en las intervenciones sociales del Estado.

Respecto a la línea "Ellas Hacen", en su primera versión el objetivo es promover la inclusión social de las mujeres, con criterios focalizados, a través del fortalecimiento de sus capacidades, el favorecimiento de su empleabilidad, la formación en perspectiva de género y economía social, la participación comunitaria en prácticas de mejoramiento de la infraestructura y la terminalidad educativa; mientras que en su modificatoria durante el macrismo se renombra como "Ellas Hacen-Nuevo Enfoque" contemplando también la inclusión centrada, según refiere su resolución, en una mirada de género como horizonte de sentido para alcanzar la autonomía y el empoderamiento mayormente circunscripta a la terminalidad educativa y a la capacitación en prácticas socio-comunitarias como condición para mejorar las capacidades y habilidades personales en virtud de mejorar la empleabilidad, acceder a la educación formal, a conocimientos sobre mejoramiento de infraestructura de viviendas y al abordaje ante situaciones críticas y/o de violencia. Ambas líneas ponen en su agenda la violencia, aunque la primera versión menciona explícitamente a la violencia de género, mientras que la segunda menciona "situaciones críticas y/o de violencia" diluyendo, en parte, su perspectiva de género. De modo complementario, es necesario considerar que tal como señala Anzorena (2015) a las mujeres que son titulares de las políticas sociales, se les otorga una gran responsabilidad en su implementación, a la vez que suele orientarse el contenido de género o de igualdad de las políticas a la atención de las mujeres en cuanto madres, vulnerables y víctimas (p. 115).

- En cuanto al programa “Hacemos Futuro” incorpora dentro de sus objetivos, en el marco de sus lineamientos generales, el acceso a la salud, lo traduce como eje programático junto a la educación formal obligatoria y la formación integral como parte de la implementación del programa. Además, es el único que refiere a la perspectiva de género y diversidad, aunque no profundiza de qué modo se implementará, por lo que parece ser más declarativa que efectivamente aplicable. Por otro lado, menciona el *empoderamiento* de las personas y poblaciones en situación de vulnerabilidad social. Se trata de una categoría de origen anglosajón proveniente del ‘empowerment’, vinculada a la gestión empresarial; que en este caso es extrapolada a la gestión de lo social. La propuesta del programa es potenciar la autonomía económica a través de la terminalidad educativa y los cursos de capacitación y formación para fomentar la inserción laboral y la integración social. La iniciativa planteada es el salvataje de sesgo individual enfocado únicamente en la obtención de ingresos como dimensión única en la conceptualización del bienestar; postulando que aquello mecánicamente redundaría en una inserción en el mundo laboral y posterior integración social. Lo que suena contradictorio y, a la vez, demasiado ambicioso cuando se desvincula al sujetx del factor contextual y la sociedad en la que vive y se desarrolla. Aquello puede relacionarse a lo que Lijterman (2021) llama orientación productiva de la asistencia asentada sobre los valores morales que fundaron su deber ser remitido a la productividad y a la autosuficiencia (p. 195).
- Respecto al programa “Potenciar Trabajo” establece como finalidad el mejoramiento de la empleabilidad, se trata del único de los programas estudiados que lo menciona explícitamente, aunque todos los analizados lo portan como razón de ser. El “Potenciar Trabajo” propone alcanzar su objetivo no solo a través del acceso a la educación, la capacitación y la formación, sino que también por medio de la creación de unidades productivas gestionadas individual, familiar o asociativamente. Este programa recupera,

en parte, las finalidades propuestas por los programas que lo antecedieron y las combina en un intento de ampliación y mejoramiento de la propuesta programática, aunque con la reproducción de sentidos similares en cuanto al deber ser del programa: generación de activos y credenciales educativas y de formación y trabajo asociativo como condiciones para el mejoramiento de la vida.

En lo referente a las similitudes entre programas:

- Tanto el PRIST en su versión macrista, como el "Hacemos Futuro" y el "Potenciar Trabajo" mencionan como población objetivo a personas en situación de vulnerabilidad, mientras que los primeros dos hablan de vulnerabilidad social, el tercero menciona la vulnerabilidad en términos sociales y económicos. Adicionalmente, los tres programas mencionados contemplan como importante la terminalidad educativa, la capacitación y la formación. Por último, otro aspecto en común entre el programa "Hacemos Futuro" y el programa "Potenciar Trabajo" es que ambos aluden como objetivo a alcanzar la autonomía económica.
- El PRIST, durante su primera fase de implementación en el gobierno de Cristina Fernández y el "Potenciar Trabajo" realizan referencias explicitas de relevancia respecto de los ejes del trabajo, la producción y el componente asociativo. Proponen iniciativas asociativas y cooperativas para promover la organización comunitaria de lxs trabajadorxs, aunque este último también contempla la generación de unidades productivas gestionadas individualmente y, además, como se ha dicho la importancia de la capacitación y certificación de competencias laborales.
- El PRIST en su versión inicial y el programa "Potenciar Trabajo" hacen mención explícita al objetivo de la inclusión social; cuestión que no se menciona con los cambios propuestos por el PRIST durante el macrismo, ni en el programa "Hacemos Futuro" donde se hace referencia a la integración social como horizonte a donde arribar. Sin

> embargo, aquí queda de manifiesto el uso contradictorio de las categorías, ya que los primeros dos programas centran su fundamentación en una concepción próxima a la integración no solo socio-comunitaria, sino que también productiva en el marco de un trabajo; mientras que el PRIST macrista solo habla de inserción laboral y el programa "Hacemos Futuro" no se basa en la integración más allá de declararla como parte de sus objetivos, ni siquiera en la inclusión, más bien lo que hace es centrarse en el enaltecimiento de la auto-suficiencia y la auto-activación a través de la capacitación y la formación como activos que la harían posible. Arcidiácono (2012b) plantea que la apelación a la noción de inclusión social es recurrente en la normativa vinculada a los programas sociales, aunque estas ideas no son mayormente desarrolladas sino sólo mencionadas como conceptos cerrados que suelen estar ausentes del diseño y de la implementación. Esto se debe a que en general, hay una coexistencia entre visiones políticas disímiles sobre el abordaje de los problemas públicos, lo que en muchos casos termina por representar una proliferación de conceptos más o menos coherentes entre sí; resaltando que el único elemento que está presente de manera coherente y recurrente es la visión trabajo-céntrica que impregna las miradas sobre el modelo de bienestar social y el rol de las políticas sociales (p. 326).

Respecto de las finalidades de los programas, con claridad se observa que el problema de la integración de la sociedad es propio de la modernidad capitalista y se agudiza en los tiempos actuales, planteándose de acuerdo a Grassi y Danani (2009) "en los ya vapuleados términos de la inclusión social y que pretende saldarse por la participación laboral" (p. 42). A su vez, la primacía de sus fundamentos se centra en la reinserción, por sobre la distribución, lo que pone de relieve una arista económica y también un sentido moral (Lijterman, 2021, p. 195) que, de algún modo, pierde de vista los límites del modelo ya que la integración se plantea siempre

mediante el mercado de trabajo, que es en su funcionamiento, estructuralmente expulsivo (Boga, 2020, p. 36).

Es relevante manifestar que este estudio basa su análisis en la categoría de integración social y no de inclusión social. Esto se fundamenta en que se problematizan las trayectorias de vida de sujetxs que no están por fuera de la sociedad argentina y que deben ser incluidos, como si se tratara de una receta societal que indicara que ingredientes debo añadir para que sepa mejor el (con)vivir y se leuden a medida, pero sin desbordar, las capacidades de gestión estatal de los conflictos sociales. Por el contrario, se trata en sentido estricto de sujetxs que forman parte de una sociedad en tanto ciudadanxs y que cuentan con diversas inscripciones familiares, educativas, laborales, políticas, sociales, comunitarias y territoriales en el marco de un modelo de desarrollo y de acumulación. Justamente lo que se dirime en el diseño, la formulación y la ejecución de las políticas sociales, que no son ni más ni menos que las definiciones y las acciones políticas que dejan de manifiesto el sistema de valores, creencias e ideología del elenco gobernante, es poder integrar a lxs sujetxs a la trama social a través de un proyecto ciudadanizante o contribuir a que convivan en los márgenes de la sociedad con el estatuto de objetos sobrantes.

Estas finalidades se esgrimen en relación a una población objetivo delimitada por cada programa. En reiteras ocasiones se somete a escrutinio a dichas poblaciones, transformándose en el foco de debate de la opinión pública. Aquí la propuesta no es debatir los atributos característicos de lxs sujetxs titulares de programas socio-laborales, aunque debe hacerse la salvedad de que estos atributos no se construyen en el vacío, sino que su enraizamiento tiene un origen profundamente político, económico, social y cultural.

Como la delimitación de este estudio invita a discutir sobre políticas sociales, es fundamental plantear que, si un segmento de la ciudadanía demanda respuestas a la cuestión

social a través de las intervenciones sociales del Estado, no se debe solo a situaciones de pobreza, solubles a través del paradigma que propone "la rehabilitación productiva de los individuos, que llevaría a las poblaciones excluidas hacia la autonomía económica" (Lijterman, 2021, p. 189), sino que se debe fundamentalmente a las consecuencias del fenómeno estructural que representan las relaciones de desigualdad. Reygadas (2004) explica que las fronteras de la desigualdad no son fijas, sino que se encuentran de modo recurrente cruzadas, reforzadas, desafiadas, levantadas, reconstruidas, transgredidas (p. 16); y a todo ello contribuyen las finalidades que portan la política social, en general, y las políticas socio-laborales, en particular, que son la problemática que hoy nos ocupa.

### 4.2 Concepción operacional de los programas socio-laborales

La concepción operacional de la política social tiene que ver con el proceso de definición de los instrumentos y los mecanismos a través los cuales se ejecuta el programa. Fleury (2002) plantea se trata de definiciones de política social que enfatizan los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines. En estas definiciones enmarcan a la política social dentro de la política pública y destacan tanto el proceso de toma de decisiones sobre cómo enfrentar un problema identificado como prioritario en la agenda pública, así como el conjunto de medidas, de carácter institucional e instrumental que son movilizadas para alcanzar el fin propuesto. Cabe aclarar que las principales limitaciones de esta conceptualización son consecuencia de su visión del proceso decisorio y de implementación de políticas como eminentemente técnico-burocrático, disociado de lo político (p. 3-4).

Considerando las limitaciones señaladas respecto de este tipo de conceptualización, se ha trabajado convenientemente en el marco de los capítulos anteriores los contextos históricos, políticos y económicos de emergencia de los programas socio-laborales y el surgimiento las políticas activas de empleo asociadas a las contraprestaciones laborales, situándose los antecedentes de los programas analizados en Argentina a partir de la década del '90.

Respecto a los programas socio-laborales y las representaciones sociales que los impregnan, cabe aclarar que tal como plantea Del Valle (2009):

> no es una política de 'ayuda' del mismo modo que no son 'ayuda' las desgravaciones impositivas. Es necesario tomar conciencia que técnicamente la desgravación fiscal o la exención impositiva, de la que gozan sectores de medianos y altos ingresos, son iguales al pago de un 'Plan Social': ambas son transferencias de renta que realiza el estado hacia los particulares. Es decir, hay que dejar de ver los programas sociales como resultado de una 'política para los pobres' y empezar a pensarlos como otra de las formas de administrar transferencias monetarias del estado hacia la ciudadanía (p. 235).

En cuanto a las políticas sociales estudiadas, se trata de programas orientados a intervenciones socio-laborales cuyo foco esta puesto en el trabajo, por lo que se promueve la formación, la capacitación y la promoción y el reconocimiento de unidades productivas, desde las gestionadas individual o familiarmente hasta las enmarcadas en la economía popular, social y solidaria. Además, las mismas contemplan una transferencia de ingresos sujeta al desarrollo de las prácticas mencionadas con anterioridad que, de acuerdo a cada uno de los programas, varia si esa prestación monetaria tiene como destinataria directa a una persona física o a una unidad de gestión. A saber: mientras que el PRIST comenzó otorgando la transferencia monetaria gobiernos provinciales, municipales y cooperativas o asociaciones mutuales durante su primera etapa de implementación, a partir del año 2016 la transferencia se otorgó a personas físicas; el programa "Hacemos Futuro" transfirió ingresos a personas físicas y, por último, el programa "Potenciar Trabajo" cuenta con dos modalidades de transferencia, la prestación económica individual y el subsidio otorgado a unidades socio-productivas, socio-laborales y socio-comunitarias.

Se han desarrollado respuestas estatales a partir de lo que se conoce popular y peyorativamente como “plan”. El merecimiento de esta transferencia de ingresos por parte de lxs titulares encontraba una validación en su vinculación con el mundo del trabajo, ya sea a partir de la preparación para insertarse en él a través de la capacitación y la formación o bien a través el desarrollo de la propia actividad laboral en unidades productivas de distinto tipo. Aquello representa un elemento performativo relevante que supone la construcción de un merecimiento en la pobreza, implicando un disciplinamiento en donde la posición de un titular o una titular de un programa social trae aparejado que se puedan definir conductas válidas y conductas inválidas (Boga, 2020, p. 39) o, lo que en otros términos, plantea la legitimación de la protección social solo cuando es una acreencia que se corresponde a un mérito, es decir, un derecho se merece (Semán y Welschinger, 2023, p. 180). En relación a aquello, Hopp y Lijterman (2018) plantean que:

> si bien el trabajo resulta definitorio del reconocimiento social y cultural de sujetos y grupos, transformándose en el soporte de la construcción de identidades y de la pertenencia legítima a la sociedad y, garantizando, el acceso a las protecciones sociales. A pesar de ello, frente a los problemas estructurales del mundo del trabajo, las alternativas “al plan” apelan fundamentalmente a incrementar el control sobre los destinatarios para reforzar la responsabilidad individual orientada a “devolver” el recurso o la oportunidad que la sociedad le está brindando (p. 164).

El auge de estos programas sociales muestra la persistencia de una lógica de tipo inductiva sostenida en la eficacia de la acción selectiva y la activación. Mientras que el primer criterio se refiere a la necesidad de alcanzar la máxima eficiencia en la intervención, a través de la delimitación a partir del establecimiento de criterios de acceso y la elaboración de programas focalizados (Del Valle, 2006, p. 73 en Del Valle, 2009, p. 221) para un sector

poblacional atravesado por relaciones de desempleo, subempleo, precariedad e informalidad; el segundo se asocia a la generación de mecanismos que estimulen al colectivo identificado para que, con los recursos con que cuenta, se disponga a superar sus privaciones (Del Valle, 2009, p. 222).

A pesar de que las líneas programáticas analizadas se plantean como transitorias y paliativas, se evidencia que "han hecho pasar a las personas de un estado de desocupación transitorio a una situación de transitoriedad permanente" (Del Valle, 2006, p. 73-74 en Del Valle, 2009, p. 229). De acuerdo a Arcidiácono (2012a) "parece haberse convertido en un esquema permanente" (p. 45) y así lo demuestran las últimas décadas de implementación de programas socio-laborales en Argentina.

Más allá de las modificaciones que estos programas pueden tener con la alternación democrática de las gestiones gobernantes a nivel nacional, la transferencia de ingresos es el instrumento privilegiado para operacionalizar la política socio-laboral. Estos programas cambian su denominación y parcialmente sus objetivos, aunque no se producen transformaciones estructurales y audaces porque parece ser que desde los '90 a esta parte la transferencia monetaria se llevó la mayor parte del ingenio estatal respecto de la gestión y el abordaje de la arista socio-laboral de las personas en situación de desempleo, subempleo, informalidad y precariedad laboral.

Adicionalmente, aunque en la práctica estos programas se transformaron en la expresión de una política de Estado que trascienden a las gestiones de gobierno de distinta orientación política, en términos de formalidad estas acciones gubernamentales se encuentran dotadas de una institucionalidad marginal a través de resoluciones ministeriales, sin asignárseles una inscripción institucional con mayores garantías de previsibilidad en el marco de una normativa

de mayor rango y jerarquía, tal como si sucedió con el Salario Social Complementario y el RENATREP[123].

En caso de que la decisión política operara para cohesionar de mayor institucionalidad a estos programas, como apuesta en favor de su legitimación en términos de derecho, se podría determinar sin que quede sujeto a la intencionalidad de cada nuevo gobierno y sus funcionarixs: su contenido y su finalidad respecto de la/s problemática/s que atenderá y la modalidad de respuesta estatal que dará; su estructura y organización dentro de la administración pública estatal, definiendo cuestiones relativas a los organismos y/o las dependencias estatales a cargo de su gestión y las articulaciones multi nivel con Estados Provinciales y/o Municipales en caso de preverse; las fuentes de financiamiento y su implicancia en materia de gasto público social en el presupuesto y, por último, la estructura y la modalidad de implementación estableciendo que tipo de personal, de infraestructura y de coordinación con organizaciones no gubernamentales de base territorial será necesaria.

Definitivamente, es innegable que existe una problemática de ingresos que en un sistema de acumulación capitalista obstaculiza la reproducción de la vida, pero que tampoco es posible analizar de manera lineal entendiendo al trabajo como escudo ante la pobreza, aun cuando en términos reduccionistas se considere solo la dimensión de los ingresos. El siglo XXI dejó claro que no basta con tener trabajo para escapar de la pobreza, sino que esto depende de las garantías y protecciones (Lijterman y Hornes, 2023, p. 65). De acuerdo al informe[124] publicado por la Oficina de Presupuesto del Congreso de Argentina durante el mes de enero del año 2021, la brecha de ingresos entre el grupo más rico y el grupo más pobre de la población argentina exhibió una tendencia creciente a partir de 2019, con un aumento significativo en 2020: “en 2016, el 20% de los hogares más ricos (quintil 5) tenía ingresos que representaban 10,1 veces

[123] Regulados por Ley N° 27.345.
[124] Disponible en: https://www.opc.gob.ar/objetivos-de-desarrollo-sostenible/ejecucion-presupuestaria-del-ods-10-reducir-la-desigualdad-en-los-paises-y-entre-ellos/

el ingreso del 20% de los hogares más pobres (quintil 1). En 2020, la distancia entre los ingresos de los hogares más ricos y pobres se amplió, ascendiendo a 13" (OPS, 2021, p. 7). De modo que puede comprenderse que la contracara de la pobreza es la concentración de la riqueza.

En el caso de lxs titularxs del programa "Potenciar Trabajo" que cuenten con la prestación económica de carácter individual, al mes de octubre del año 2023 percibían $66.000[125] de bolsillo, considerando los datos disponibles de INDEC medidos en el Gran Buenos Aires[126] al mes de octubre de 2023 respecto de la canasta básica total[127], la prestación otorgada por el programa representa el 59,1% del monto que una persona adulta requeriría para cubrirla. Midaglia (2012) explica que "parecen unirse las condiciones de vulnerabilidad de los segmentos sociales beneficiarios y la debilidad política, institucional y financiera de esas iniciativas públicas" (p. 86).

Entendiendo que se trata de programas socio-laborales con alcance nacional, para arrojar mayor precisión, aunque escapa a los fines de este trabajo, este ejercicio podría practicarse provincia por provincia ya que existen asimetrías no solo interprovinciales, sino también entre localidades pertenecientes a la misma unidad subnacional en relación a los costos de reproducción vida, lo que podría arrojar datos interesantes al comprarse con el monto de la transferencia de ingresos contemplada por el programa socio-laboral en términos de insuficiencia.

---

[125] Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-ministra-tolosa-paz-informo-los-nuevos-montos-del-potenciar-trabajo-y-una-prorroga-del

[126] El INDEC denomina de este modo al área comprendida por la Ciudad de Buenos Aires y los 24 partidos del Gran Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-PreguntasFrecuentes#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Gran%20Buenos,Hurlingham%2C%20Ituzaing%C3%B3%2C%20Jos%C3%A9%20C.

[127] Según las estadísticas ofrecidas por INDEC para el Gran Buenos Aires en el mes de octubre del año 2023, el monto de la canasta básica total proyectado fue de $111.746.
Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/canasta_11_236E74CB6507.pdf

Con los datos del INDEC proporcionados anteriormente respecto de la canasta básica en el Gran Buenos Aires, se asevera que cualquier sujetx que tenga como único ingreso esta prestación o que se vea imposibilitadx de complementarlo con otra fuente de ingresos alternativa, se encuentra por debajo de la LP. Aunque es preciso resaltar especialmente que lxs titulares de estos programas son personas que desempeñan una actividad laboral, aunque en condiciones de desprotección. Es menester plantear que quienes participan en unidades productivas de tipo asociativo, cooperativo y autogestionado en el marco de programas de economía popular, social y solidaria, de acuerdo a Hopp (2020) "no se caracterizan por su incapacidad para el trabajo, sino por la precariedad de las condiciones laborales, las dificultades de inserción laboral, los bajos ingresos o el desempleo" (p. 78). En sintonía con ello, Ledda (2023) destaca que:

> las personas beneficiarias del programa ciertamente trabajan, en la economía popular o en la economía informal, realizando actividades de baja productividad y con ingresos insuficientes, o llevando a cabo tareas de cuidados y comunitarias, es decir, tareas socialmente útiles que garantizan la reproducción social. De este modo, no sería necesario "vincular" a los titulares del programa "con trabajo", ya que se encuentran trabajando, sino reconocer que el trabajo tiene diversas formas y no solo la forma tradicional y formal que prevalecía en la sociedad salarial (p. 52-53).

Los resultados publicados por el INDEC del segundo semestre del año 2023 correspondientes al total de aglomerados urbanos registraron que el porcentaje de hogares por debajo de la LP alcanzó el 31,8% y que en ellos reside el 41,7% de las personas[128], a pesar de que las tasas de desocupación y subocupación informadas por el mismo organismo para el

[128] Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-46

último trimestre del año 2023 arrojaron que solo un 5,7% de la población económica activa se encontraba desocupada y un 10,5%[129] subocupada. Esto significa que el fenómeno de la pobreza por ingresos también alcanza a lxs con asalariadxs registradxs. Estos datos cuestionan, siguiendo a Lijterman y Hornes (2023), que la idea de que la pobreza constituye un problema eminentemente productivo, antes que distributivo (p. 66).

Este escenario de deterioro de las condiciones en que se reproduce la vida, opera produciendo lo que Martínez Franzoni (2007) llama informalización del bienestar caracterizado por una adaptación y ampliación del trabajo no remunerado, basado en la división sexual del trabajo, a los fines de atender las insuficiencias de las restantes prácticas en cuanto a producción de bienestar (p. 22); lo que también requerirá de políticas públicas específicas que incidan positivamente respecto de las brechas de género.

En este debate se cuela lo que Arias (2020) denomina dilemas de lo trabajista vinculado a la importancia del trabajo -asalariado formal- como principal organizador de la vida (p. 44), como mecanismo legitimado para la obtención de ingresos y como garante de las protecciones asociadas a la seguridad social e incluso del reconocimiento social. Sin embargo, la admisión de la coincidencia entre trabajo y pobreza da lugar a interrogar la relación entre seguridad social y asistencia (Lijterman, 2021, p. 182) que ha promovido históricamente la estratificación de la población entre sujetxs aseguradxs y sujetxs asistidxs, tipificando una "ciudadanía de segunda clase" (Faria, 1994; Sen, 2000; Roberts, 2004 en Bayón, 2017, p. 823) y contribuyendo a la generación de brechas de bienestar entendidas como la "distancia entre un modo de funcionamiento del Estado social y el tipo de problemas sociales existentes" (Pautassi y Gamallo, 2022, p. 20) o, en otras palabras, como la "inconsistencia funcional entre la estructura de riesgos sociales y los arreglos institucionales del Estado" (Gamallo, 2015, p. 34).

[129] Disponible en: https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-4-31

En cuanto a las críticas que reciben los tipos de programas socio-laborales, Danani (2005) refiere en cuanto a su instrumentalización que "asistencializan el trabajo constituyen un programa de integración con mayor subordinación; a la vez que redefinen el trabajo mismo, presentándolo como algo cuya obtención debe ser ganada" (p. 184).

Respecto a la transferencia de ingresos que suponen estas políticas sociales, Lijterman (2021) plantea que la inferioridad que se imprime a las prestaciones no contributivas termina por otorgarle la caracterización de asistenciales; incluso a las traspoladas al campo de la seguridad social, cuyo componente asistencial no contributivo (re)actualiza la relación histórica de oposición entre dos lógicas, una vinculada con la necesidad y la otra con los derechos sociales (p. 443-444).

Reconociendo como problema estructural la precarización y la informalidad laboral asociadas a los avances tecnológicos aplicados al proceso productivo en el marco de sistema económico capitalista en su fase especulativa financiera, Garces (2022) plantea la propuesta alternativa representada por el ingreso ciudadano refiriéndose a un "ingreso básico, universal e incondicional otorgado a todas y todos los ciudadanos, independientemente de su condición laboral, de su condición económica-patrimonial y de su situación familiar" (p. 378).

Lejos de zanjarse cuál es la respuesta estatal más conveniente a los problemas socio-laborales, lo transitorio se termina por arraigar como permanente y, en el contexto actual, las transferencias de ingresos se configuran como un piso de protección necesario para continuar problematizando, proyectando y planificando las innovaciones que, sin lugar a dudas, requiere el sistema de protección social público-estatal. Entonces, para que deje de concebirse en términos maniqueos como un "mal necesario", sería pertinente conferir mayores niveles de institucionalidad a estas medidas para que no queden presas del voluntarismo del gobernante políticx en funciones y se metamorfoseen en derechos sociales exigibles. Aunque claro está que

la pobreza no es única, ni exclusivamente una cuestión que se pueda atender a través del otorgamiento de ingresos; sino que responde una problemática multidimensional vinculada a relaciones sociales de desigualdad que requieren de intervención intersectoriales, integrales y pluri actorales para incidir en los procesos de exclusión social.

### 4.3 Concepción relacional de los programas socio-laborales

Al hablar de concepción relacional de la política social lo que intenta tensionarse son las relaciones entre actores institucionales, gubernamentales y no gubernamentales, que no solo pujan por agendar sus problemáticas en un orden de prioridad de cara a la agenda de gobierno, sino que fundamentalmente disputan los sentidos a través de tramas de poder que darán forma a las políticas sociales. Fleury (2002) expone que:

> en algunas definiciones la política social es vista como producto de una dinámica relacional de poder, en la cual diferentes actores son constituidos, se interpelan, se enfrentan y redefinen sus identidades y estrategias. En estas definiciones, el énfasis radica en las relaciones que, históricamente, se establecen entre los diferentes actores sociales, por la redefinición de las relaciones de poder, con consecuencias en la distribución de los recursos producidos en una sociedad dada. El Estado, representado por los agentes e instituciones gubernamentales, es tomado como un actor privilegiado, pero también una arena donde se enfrentan los intereses constituidos y organizados (p- 4-5).

En la presente sección del capítulo se determinó abordar, en términos relacionales, en primer lugar, al sujetx que estos programas socio-laborales reconocen y dan existencia institucional a partir sus acciones en materia de política social y, posteriormente, en una segunda instancia analizar la articulación del Estado con otras esferas del bienestar en el proceso de producción de las políticas sociales seleccionadas.

Acerca del tipo de sujeto que formatean los programas socio-laborales, Grassi (2013) explica que la política social es constitutiva de lxs sujetxs "sea como asistido, pobre, ciudadano, trabajador. Es decir, no encuentra sin más a quién va dirigida, sino que, al identificar un destinatario, también le da existencia, no obstante lo cual, es ya un alguien antes, y no una tabula rasa" (p. 281). En sintonía con esta idea, la intervención social del Estado toma sentido "cuando el otro de esta intervención es adjetivado como vulnerable, necesitado o no incluido, es decir, prefiguran el lenguaje de la compasión en el que los sentimientos morales sobre el otro aparecen como los fundamentos para la acción" (Fassin 2016 en Lucero, 2021, p. 121). De acuerdo a Del Valle (2009):

> es fundamental comprender que existe una construcción social de las diferencias que convierte a los pobres en sujetos orientados hacia el trabajo informal. Este proceso de 'socialización diferenciada' condiciona las posibilidades materiales de vida, las actitudes y las representaciones simbólicas, posicionando a los pobres en situación de subordinación respecto a los no pobres (p. 230).

Los programas socio-laborales escogidos para este estudio definen que su población objetivo debe encontrarse en riesgo o en situación de vulnerabilidad social, lo que se valora desde el prisma de las vinculaciones de lxs sujetxs con el mundo del trabajo y la esfera relacional. De acuerdo a Castel (1997), las zonas de integración se conformaban a partir de la asociación de trabajo estable e inserción relacional; mientras que lo contrario, es decir, la ausencia de participación en actividades productivas y el aislamiento relacional repercuten para producir la exclusión, o más bien, como el autor lo denomina: la desafiliación. A partir de ello, reconoce a la vulnerabilidad social como una zona intermedia e inestable que enlaza la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad (p. 13).

En cuanto a la vinculación de estxs sujetxs con el mundo del trabajo, Danani (2005) explica que no es que este segmento de la población se niega a "vivir de su trabajo", comprendiéndolo como trabajo asalariado, y por eso buscan rutas de escape, sino que el propio proceso de transformación capitalista en su etapa neoliberal, llevado a sus límites, sólo presenta rutas de escape como alternativa (p. 184).

Sería una ingenuidad desconocer el hecho de que esta población objetivo, además de estar atravesada por situaciones de vulnerabilidad social, está compuesta por personas adultas entre los 18 y 64 años, tratándose de una franja etaria coincidente con el inicio de la etapa laboral, planteado en términos productivistas, y con su final, en términos institucionales formales, a partir del cual un sujetx puede acceder a un haber previsional en el marco de la seguridad social[130].

A partir de protecciones sociales estratificadas, quiénes han desempeñado su trabajo en condición de asalariadxs formales y cuentan con treinta años de aportes jubilatorios registrados pueden acceder a la prestación previsional jubilatoria[131], lo que se convierte en un sinsentido a la luz de las transformaciones del mundo del trabajo que parecen cristalizarse en las primeras décadas de este siglo; mientras que quiénes han trabajado de manera informal y desprotegida son remitidos a formas de protección inferiores a través de pensiones como la Pensión Universal al Adulto Mayor[132] (PUAM), cuyo monto representa el 80% de una jubilación mínima. Aquí se reenvían nuevamente al plano individual las consecuencias de las desigualdades estructurales. En caso de que una persona pensionada por PUAM que desee jubilarse, deberá comenzar realizando aportes jubilatorios para luego poder incluirse en el régimen de moratoria previsional[133]. Se trata del régimen previsional vigente, aunque durante los primeros meses del

[130] En Argentina, las mujeres deben tener 60 años para poder jubilarse, mientras que los varones 65 años de edad.
[131] Disponible en: https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/como-iniciar-mi-jubilacion
[132] Disponible en: https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/como-obtener-mi-pension/pension-universal-para-el-adulto-mayor-puam
[133] Disponible en: https://www.anses.gob.ar/jubilaciones-y-pensiones/regimenes-jubilatorios/moratorias-previsionales

año 2024 se discutieron posibles modificaciones en el marco de un proyecto de ley conocido popularmente primero como "ley ómnibus" y luego como "ley bases" que establecía, entre otros cambios de importancia en materia económica, laboral y productiva, la eliminación de la moratoria previsional y su reemplazo por un sistema de prestación proporcional para personas de 65 años que no cuenten con aportes de 30 años; sin embargo terminaron por eliminarse dichas propuestas para obtener la aprobación de la ley por parte de la oposición[134].

En relación al sujeto de la política social, en general, y a lxs sujetxs de los programas socio-laborales, en particular, el merecimiento constituyó un capítulo central en el tratamiento de la cuestión social y, más específicamente, en lo que hace al campo de las transferencias monetarias:

> en palabras nativas, los "planes sociales". En estos debates, la valoración de "los planes" se conectaba estrechamente con las formas de merecimiento percibidas como justas para ser destinatario de la acción estatal. Allí también se ponían en juego diferentes modos de valorar social y moralmente a los sujetos asistidos (Hopp y Lijterman, 2018, p. 141).

En el merecimiento de la titularidad del programa socio-laboral en tanto sujetx, está en juego en términos de Danani (2009) el vector por el que las personas y grupos quedan a un lado u otro de las fronteras de satisfacción de las necesidades. Por ello, la sola condición de pobreza no canaliza el acceso a derechos, sino que debe tamizarse la garantía de accesibilidad en razón de los esfuerzos que las personas realicen para "salir" de la pobreza, principalmente, a través del trabajo, cuya tipificación legitima es objeto de la lucha social y política (p. 41-42).

[134] Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/733013-ley-bases-y-jubilacion-a-que-edad-se-podran-jubilar-los-trab https://www.lanacion.com.ar/politica/ley-bases-de-javier-milei-asi-quedo-el-proyecto-definitivo-despues-de-los-ultimos-cambios-acordados-nid27062024/ https://www.diputados.gov.ar/prensa/noticia/LA-CAMARA-DE-DIPUTADOS-SANCIONO-LA-LEY-BASES-Y-EL-PAQUETE-FISCAL/

Ahora bien, una vez realizadas las reflexiones pertinentes sobre lxs sujetxs de la política necesaria, resulta necesario avanzar sobre las articulaciones entre actores que tienen lugar en el marco de los programas socio-laborales estudiados para hacer posible su implementación. Se comenzará por analizarlo en cada uno de los programas en cuanto a lo establecido normativamente:

- El PRIST contó con una Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como autoridad de aplicación en articulación con Estados subnacionales, Estados municipales y/o federaciones de cooperativas durante la primera etapa, mientras que a partir del 2016 se incluyeron mutuales, fundaciones y asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales y redes de patrimonios comunitarios.
- El programa "Hacemos Futuro" estableció a la Dirección Nacional de Políticas Integradoras dependiente de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como autoridad de aplicación en articulación con el Ministerios de Educación Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación y otros Ministerios y Secretarías Provinciales y/o Municipales que propiciarán diferentes instancias para que lxs titulares accedan y finalicen sus estudios primarios y/o secundarios y la Secretaría de Gobierno de Salud para definir formularios y procedimientos que permitan la acreditación de los controles sanitarios realizados en otros centros de salud públicos y privados especializados. Serán importantes las Unidades de Capacitación (UCAPS) para garantizar el acceso a la capacitación y formación.
- El programa "Potenciar Trabajo" cuenta con una Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local "Potenciar Trabajo" en la

> órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y las Unidades de Gestión, Unidades de Gestión Asociadas y Unidades de Certificación. Se trata de unidades conformadas por gobiernos provinciales y/o municipales, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, universidades, cooperativas y todo tipo de organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro formalmente constituidas.

De lo anterior se deduce la correspondencia de lo establecido normativamente respecto de la primera etapa del PRIST, coincidente con la presidencia de Cristina Fernández, cuya implementación demandó un anclaje territorial a nivel local lo que fue posible en articulación con roles directivos por parte Estados Provinciales y Municipales coordinando a las organizaciones cooperativas promovidas por este programa haciendo honor a la propuesta de generación de trabajo de tipo asociativo y cooperativo. En esta instancia Ferrari Mango (2019) explica que para poner en marcha el programa se demandó de la intervención de los tres niveles de gobierno, de INAES, del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del MDS, del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTys) y de la administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) (p. 49-50).

Durante la segunda etapa del PRIST, sucedida durante el gobierno macrista, se deslegitiman a las cooperativas, atendiendo a las modificaciones programáticas de contenido a partir de un sesgo individualista. Las transformaciones ya no se centran en la lógica asociativa, sino que ponen el foco en el horizonte de la empleabilidad de lxs sujetxs titulares que se propone alcanzar a través de cursos, capacitaciones y prácticas socio productivas y comunitarias. A la vez, suma nuevos entes ejecutores que abarcarán tanto organizaciones gubernamentales, tales como: "Gobiernos Provinciales, Municipales, Entes Descentralizados, Empresas del Estado, Entes Públicos, Universidades Públicas, Ministerios y Organismos dependientes del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, así como Secretarias, la Unidad Ejecutora de

Ingreso Social con Trabajo y organismos descentralizados y desconcentrados dependientes del Ministerio de Desarrollo Social" (Res. 592/2016); incluyéndose también a organismos no gubernamentales, a saber: "Cooperativas, Mutuales, Federaciones de Cooperativas y Mutuales, Fundaciones y Asociaciones civiles sin fines de lucro, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones internacionales que trabajan en políticas sociales y Redes de patrimonio Comunitarios" (Res. 592/2016).

Cabe volver a mencionar, por su pertinencia en este apartado, que durante el gobierno de Mauricio Macri la puja de poder impulsada por los movimientos sociales logró en el año 2016 el reconocimiento de la emergencia social, la creación del Salario Social Complementario y del RENATREP a través la Ley N° 27.345. Esto marca las tensiones vinculares entre el macrismo y los movimientos sociales organizados, ya que, por un lado, invalida el rol protagónico de las cooperativas como modalidad de trabajo asociativo en el marco de programas socio-laborales y, por el otro, crea el Registro Nacional de la Economía Popular.

Respecto al programa "Hacemos Futuro" cuya implementación comienza en el año 2018, en su reglamentación se menciona mayormente a organismos y dependencias estatales de diferentes niveles; aunque las UCAPS podían ser desarrolladas por organizaciones tanto gubernamentales, como no gubernamentales.

El periodo de implementación del programa "Hacemos Futuro" coincide con lo que Arias (2021a) denomina un intento de disminución de la institucionalidad pública estatal. De acuerdo a Ferrari Mango (2021) este programa llevo adelante una estrategia de desintermediación a partir: por un lado, la eliminación de la figura de los entes ejecutores que en algunos casos lograron reacomodarse en las UCAPS bajo convenios con el MDS y en otros no, produciendo una eliminación de los soportes y una reducción de los recursos económicos; y por el otro lado, buscó la desintermediación de los Centros de Atención Local (CAL) para traspasar la

responsabilidad burocrática vinculada a la ANSES. En este proceso han tenido más protagonismo las asociaciones civiles, en menor medida los movimientos sociales y casi nula los municipios, que dictaron capacitaciones validadas por la cartera ministerial de Desarrollo Social para continuar en vinculación con los titulares del programa, aunque sin financiamiento tras las dificultades para convertirse en UCAPS (177-178).

En diciembre del año 2019 asume la presidencia de la Nación Alberto Fernández a través de la alianza electoral compuesta por el Frente de Todos que incluyo entre sus actores fundantes a las organizaciones sociales. Como se mencionó en el capítulo tres, los lazos con este último actor y el gobierno fueron estrechos, se lo reconoció dotando de institucionalidad su práctica social a partir de la implementación del RENATEP[135], cuya creación fue establecida normativamente durante el macrismo como se ha indicado previamente y, además, se otorgó la personería social a la UTEP a través del MTEySS.

Un dato para resaltar es que la unidad ejecutora del programa "Potenciar Trabajo" dependía de la Secretaría de Economía Social situada en el MDSN, cuyo secretario era Emilio Pérsico -dirigente del Movimiento Evita-. Se considera que el giro político que se le dio a partir del impulso del programa socio-laboral "Potenciar Trabajo", en términos sustanciales de contenido, guarda relación directa con la impronta propuesta por las organizaciones sociales. Larsen y Capparelli (2021) refieren que la elección de las actividades[136] previstas por el programa demuestra el "diálogo entre las organizaciones sociales y la gestión entrante en el Estado. No

[135] Al mes de junio del año 2022 el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular contaba con 3.457.669 personas inscriptas, el 42% de esta población estaba conformada por varones y el 58% representado por mujeres, observándose que, a su vez, el 62,5% de estxs trabajadorxs de la economía popular tenía entre 18 y 35 años. Con claridad, estos datos reactualizan el debate respecto a las brechas de desigualdad en materia de protección social que afecta mayormente tanto a las mujeres, como a lxs jóvenes. Para mayor información consultar el siguiente enlace: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_renatep_noviembre_2022_v3.pdf

[136] A saber: tareas de cuidados y servicios socio-comunitarios, reciclado y servicios ambientales, construcción de infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional, agricultura familiar y producción de alimentos, producción de indumentaria y otras manufacturas y comercio popular.

es coincidencia dicha selección: los rubros son los mismos en los que se divide la estructura histórica de ramas de la UTEP" (p. 223).

Durante el mandato de Alberto Fernández, esta centralidad de las organizaciones sociales en la gestión directa de los programas socio-laborales ha sido cuestionada por propixs y ajenxs. Mientras que su par del poder ejecutivo Cristina Fernández en el marco de un acto público en el mes de junio del año 2022 refirió que "el Estado debe recuperar el control, la auditoría y la aplicación de las políticas sociales que no pueden seguir tercerizadas" para "transparentar frente a la opinión pública todo esto"[137]; la propia ministra de Desarrollo Social Tolosa Paz y el secretario de Economía Social Pérsico han recibido denuncias penales[138] por la gestión y la administración que se hace desde la cartera del MDSN respecto del mencionado programa tal como se trabajó en el capítulo tres.

Se analiza que lo que atraviesa a los programas socio-laborales estudiados en las sucesivas gestiones de gobierno, es la estrecha relación entre las organizaciones no gubernamentales -sean estas cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, organizaciones sociales, entre otros- y el Estado para hacer posible su implementación en el territorio.

Es preciso remarcar que específicamente la emergencia de los movimientos sociales se sitúa en los albores de los años '90; aunque su rol actoral comienza a ser legitimado gubernamentalmente por Néstor Kirchner quién optó por cancelar la estrategia represiva e interpelar al movimiento reconociendo su protagonismo en la resistencia al neoliberalismo, a la vez que implementó estrategias de integración institucional de estas organizaciones (Perelmiter, 2012, p. 6-7).

[137] Disponible en: https://www.pagina12.com.ar/430877-texto-completo-del-discurso-de-cristina-kirchner-en-la-cta
[138] Disponible en: https://www.clarin.com/politica/fiscal-guillermo-marijuan-denuncio-penalmente-victoria-tolosa-paz-planes-sociales_0_QWcUVmKTOO.html

Como se puede apreciar en este recorrido analítico, los movimientos sociales han ido adquiriendo cada vez mayor protagonismo en la arena política a pesar de las resistencias de algunas gestiones de gobierno de tinte neoliberal. Para referirse a ello, Arias (2021a) habla de territorialización desestatizante porque valora que crece tanto la cantidad de recursos gestionados en territorio por estas organizaciones, como su centralidad política en tanto actores de la política social del Ministerio de Desarrollo Social (p. 14).

Las cuestiones sociales y políticas son portadoras de una enorme complejidad como para aseverar que su resolución se encuentre contenida en una definición dicotómica. Subirats (2019) plantea que se trata de aceptar la complejidad como un marco, más que como un problema, proponiendo la alternativa política que representa la gobernanza como gobierno en red en entornos complejos, lo que implica generar una cooperación horizontal y vertical entre los actores: no creando, sino que co-creando políticas públicas (p. 5-7).

En este sentido, queda claro que renunciar a la articulación del Estado con organizaciones no gubernamentales es, en parte, renunciar a brindar respuestas integrales e intersectoriales a problemas que contienen las mismas características. Por eso, es importante aclarar que no se habla de la delegación de la responsabilidad público-estatal sobre los problemas sociales, sino de la co-producción de las políticas públicas, entendiendo que el rol del Estado como regulador de la vida es irremplazable e indelegable, pero que la realidad socio-política actual es inabordable desde el accionar de un único actor, si se quiere responder a la misma desde la audacia, la innovación y la justicia que solo se potencia con la pluralidad de actores.

### 4.4 Recapitulando

El recorrido propuesto por este capítulo intentó abordar las conceptualizaciones finalística, operacional y relacional representada por los programas socio-laborales en estudio para demostrar que no hay ingenuidad en el proceso de producción de políticas sociales, sino

que, en todo caso, deliberación a partir de distintos marcos de referencia para contornear intervenciones estatales que puedan abordar, contener y proponer alternativas de superación progresiva de las problemática sociales, en este caso, analizamos formas de respuesta estatal frente a las relaciones de lxs sujetxs argentinxs con el mundo del trabajo atravesada por registro de desempleo, subempleo, informalidad y precarización. Críticamente Barba Solano (2016) plantea que este tipo de programas socio-laborales presentan renuencia a tomar en consideración en su diseño, el contexto laboral que prevalece, particularmente la insuficiente generación de oportunidades de empleo remunerado formal y la precariedad de los empleos disponibles (p. 29).

En el caso de la concepción finalística aparecen conjugadas valoraciones teleológicas vinculadas al "deber ser" de la política social que, en términos generales, comprenden a las políticas sociales como acciones orientadas a mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas, aportando a la disminución de las desigualdades y contribuyendo al bienestar de la sociedad. Estas expresiones de lo que debiera ser, en ocasiones, no inciden o solo lo hacen parcialmente sobre el (mal)estar de vastos sectores de la población. Por ello, es imprescindible comprender tanto al sistema de protección social, como las políticas sociales, expresadas en programas socio-laborales en el caso de estudio, como herramientas de intervención público-estatales portadoras de valores que no solo pueden dar lugar a la reparación de inequidades, sino que también pueden sostenerlas y/o profundizarlas.

Si bien el deber ser de una política social se nutre del conocimiento técnico, pero también de las creencias, los valores y la ideología que portan quiénes son tomadores de decisión, por lo que, como se ha dejado en claro, estas finalidades se pueden impugnar en el discurso público. Mientras la consagración de las demandas de algunos actores pueden ser "entendidas y codificadas como derechos" (Gamallo, 2015, p. 39) en términos de conquista reivindicativa por una parte de la sociedad; por la otra parte puede ser definida como "derechos

que empobrecen" (Semán y Welschinger, 2023, p. 179) ya que significan como una humillación la percepción de dinero estatal a través de programas sociales, independientemente del tipo de políticas sociales de las que se trate. En este sentido, Minteguiaga y Lijterman (2023) señalan que los contenidos y la extensión del proceso de satisfacción de necesidades dependen de la legitimidad de las instituciones en que se materializa la relación protectoria; por ello proponen considerar la centralidad de la capacidad estatal en relación, no solo a la dimensión institucional, sino también a la dimensión político-cultural entendida como el núcleo de las problematizaciones que habilitan y movilizan la intervención social del Estado (p. 3).

A su vez, es preciso recordar que estos programas socio-laborales no se implementan en el vacío, sino que lo hacen en un escenario social, político y económico dinámico a nivel nacional, regional e internacional en un mundo cada más interdependiente, atravesado por una trama múltiples y diversa de actores, tanto gubernamentales, como no gubernamentales, con intereses en disputa y con distintas posibilidades de incidencia en relación a la situación-problema a abordar para lograr el alcance de una síntesis a partir del procesamiento de esos intereses divergentes. Midaglia (2012) plantea con claridad que "la reestructuración de los sistemas de protección dependerá esencialmente de los proyectos políticos en disputa, del posicionamiento de los principales actores socioeconómicos y de la fortaleza de las coaliciones emergentes para respaldar distintas alternativas de integración social" (p. 89).

En ese sentido, Salvia (2007) mirando la región latinoamericana plantea que existe una estrecha relación existente entre los procesos de acumulación capitalista, el funcionamiento de la estructura socio-ocupacional y los fenómenos de la pobreza y la desigualdad social en el contexto de países sometidos a modelos de desarrollo desigual, combinado y subordinado; no siendo esto la expresión de un fenómeno en transición, sino un componente encadenado al funcionamiento general del sistema socio-económico y político-institucional (p. 38). Queda en

evidencia que se trata de una realidad a la que Argentina no escapa como país integrante de esta región.

En la actualidad, parece ser que los programas socio-laborales quedan "cortos" para atender a las demandas de provisión de bienestar y protección por parte de lxs sujetxs. Del Valle (2009) destaca que existe un modelo de gestión que concibe a las políticas sociales como 'políticas para' y, por ello, no logra avanzar hacia un planteamiento estratégico de integración transversal de un programa social (p. 232). Como plantea Midaglia (2012):

> la debilidad de este instrumento surge cuando se lo concibe como un fin en sí mismo, es decir, una estrategia que resolverá por su propia operatoria, complementada por otros bienes sociales –salud y educación–, el fenómeno de la pobreza. La producción de bienestar en las sociedades occidentales ha demostrado que la función primaria de las políticas sociales es la redistribución socioeconómica, que se alcanza a través de estrategias universales respaldadas por actores colectivos. El resto de las iniciativas públicas tienden a ser subsidiarias en la estructuración del sistema de protección, ya sea ajustando la provisión social a nuevos riesgos, ocupando vacíos de intervención o introduciendo innovaciones sectoriales, entre los diversos papeles que pueden desempeñar. Resulta evidente que la singularización y el aislamiento de las propuestas públicas no hacen más que propiciar la fragmentación del esquema de provisión de bienes sociales y facilitan así la instalación de programas «pobres» para grupos «pobres» (p. 85).

Esto es así, en parte, porque se trata de una política sectorial que debe poder amalgamarse junto a otras políticas de ambiente, vivienda, cultura, deportes, educación, salud, empleo, ciencia y tecnología, desarrollo social y comunitario, entre otras, con pretensiones de

integralidad. No se trata de descuartizar los problemas sociales, ya que es central la consideración de holística de los mismos para arribar a "buenos" diagnósticos, que es el punto de partidas de las "buenas" políticas; al decir de Corzo (2013) la intervención social del Estado "sin un diagnóstico adecuado no es una política pública, es simplemente una acción gubernamental" (p. 130). Sin embargo, tampoco se trata de pretender que una política social expresada en forma programática resuelva de manera unilateral problemáticas sociales de orden estructural; sino que para ello es imprescindible que puedan impulsarse debates más profundos acerca de los patrones de desigualdad, las brechas de bienestar y los modelos de desarrollo en términos amplios.

Las distancias entre las demandas programáticas y las ofertas programáticas responden a asimetrías entre lo que perciben las instituciones productoras de estas y lo que efectivamente sucede; en términos de Carballeda (2018):

> el sujeto que llega a las instituciones no es el esperado por estas. El que esperan hace décadas que dejo de concurrir. Aun se lo sigue esperando y quizás, en vez de escuchar activamente las nuevas expresiones de la singularidad, se las fuerza a que cumplan con el mandato institucional, es decir, que sean como deberían ser (p. 89).

Lo anterior pone de manifiesto que cuando de concepciones finalísticas se trate, para contribuir a propósitos y objetivos más genuinos y alcanzables, al momento de impulsar programas socio-laborales se requiere de análisis situacionales y contextuales que pongan el foco en los modos y las condiciones de reproducción de la vida de lxs sujetxs a quienes se pretende proteger. Por ello, es menester mirar con precisión quirúrgica a las transformaciones del mercado de trabajo sucedidas en las últimas décadas en el contexto nacional y regional y, adicionalmente, los efectos que puede llegar a surtir, sin lugar a dudas, la dinámica

internacional; haciendo eje en los impactos que esto ocasiona tanto en la singularidad de las biografías de las poblaciones, como en términos de posibilidades de integración social, para luego evaluar cual es la configuración de las capacidades estatales requerida para desarrollar políticas sociales a medida de la realidad.

A partir de lo analizado puede determinarse que todas las políticas sociales performan una idea de sociedad y de trabajo, enmarcándose en un modelo de desarrollo determinado. Esto lo expresan en sus finalidades que intentan alcanzar mediante la construcción de su accionar a partir de instrumentos y mecanismos a través los cuales se operacionaliza su implementación. Por este motivo, resultó interesante dar lugar a la comprensión de la concepción operacional de estos programas. Ello implica una discusión no solo técnica, sino también ideológica y política, en contraposición a lo que Vilas (2011) postula acerca de la formulación neoliberal de la pretendida apoliticidad de las políticas sociales que cierran autoritariamente la discusión acerca de la filiación política de las mismas, aludiendo al aislamiento conceptual que se propicia entre estas políticas y las configuraciones de poder (p. 122).

Lo relevado indica que más allá de las pretensiones de transitoriedad, los programas sociales que intervienen a partir de una pauta distributiva secundaria de ingresos parecen haber llegado para quedarse al mirar con atención las últimas décadas a nivel latinoamericano y, en nuestro caso específico, argentino; así lo demuestran no solo las limitaciones de la protección social basada en el empleo formal, sino que también las altas tasas de informalidad laboral, cercanas al 40%[139] de la población argentina (Garces, 2022, p. 384), asociadas concomitantemente a altos niveles de desprotección social.

[139] Garces (2022) realiza esta estimación considerando la población que accedió al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), tratándose de una transferencia de ingresos excepcional durante el periodo de pandemia de covid-19 a los fines de amortiguar la perdida y/o descenso de sus ingresos.

El camino de las definiciones políticas respecto de la elección de los instrumentos, los mecanismos y los subsistemas -seguridad social versus asistencia social- en que deberían enmarcarse las protecciones que podrían asociarse a programas como los socio-laborales se encuentra aún abierto. Encontrar puntos de fuga a las discusiones dicotómicas y moralizantes acerca de "que vale más", equivaldría a poder ampliar la mirada translocalmente hacia algunos países de la región tales como México y Brasil han dado pasos en favor de la institucionalidad de la asistencia social otorgándole un estatuto de derecho a partir de leyes[140], aunque la profundidad teórico-práctica, epistemológica y política de la discusión escapa con creces a los alcances de esta tesis.

Adicionalmente, está sometido a debate si es el criterio de focalización el que deberían portar estos programas destinados a poblaciones enmarcadas en relaciones de labilidad, informalización y desprotección con el mundo laboral o, más bien, formatearlos hacia prestaciones de corte universal otorgadas en razón del estatuto ciudadano y sorteando la fiscalización de la situación socio-familiar, laboral, económico-patrimonial y de ingresos. Un aporte interesante es el ofrecido por Midaglia (2012) quién explica que se requiere de una revisión de los criterios de focalización aplicados, capaz de trascender el enfoque centrado en la pobreza en dirección a otro que ofrezca una amplia concepción de vulnerabilidad. Esto contemplaría a los estratos sociales medios y bajos, que a pesar de que se encuentran en cierta proporción integrados al subsistema de la seguridad social, se insertan en el mercado de empleo en forma potencialmente inestable debido a las categorías laborales de pertenencia (p. 88). Esto implica un desafío respecto al desarrollo de un debate amplio acerca de los proyectos societales y sus capas de protección social, pudiendo dirimir qué lugar ocupa dentro de nuestras sociedades la noción de ciudadanía social para reubicarla en un espacio social más abarcativo

[140] En el caso de Brasil, la Ley N° 8742 regula y establece competencias y competencias respecto del subsistema de asistencia social. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=35442 Mientras que México cuenta, en el mismo sentido, con la Ley de Asistencia Social. Disponible en: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LASoc.pdf

que el espacio del trabajo formal (Boga, 2020, p. 40). En ese sentido, puede representarse un desacople de la dupla trabajo/protección a partir de la restructuración de la política social de acuerdo al principio de universalidad (Lijterman, 2021, p. 176).

En el campo de la política social las definiciones nunca son acabadas porque las realidades políticas, sociales y económicas a las que se atiende son transversalmente dinámicas. Frente a las promesas ininterrumpidamente incumplidas de derrame del bienestar proclamadas por el mercado, como parte de las esferas de provisión de bienes y servicios que se transmutan en niveles de bien y mal estar; el Estado como regulador de la vida común y como artífice de la hechura la política social tiene la obligación de garantizar aquello como un asunto de derecho(s), aunque sin olvidar que los derechos solo pueden ser garantizados por instituciones robustas y que gran parte de su sostenibilidad se juega en el proceso de legitimación social y político por parte de la ciudadanía.

Aquello demanda una reinterpretación aguda de la sociedad y sus demandas actuales en vistas de ajustar la relación entre los arreglos institucionales de bienestar y la estructura de los riesgos (Gamallo, 2015, p. 41) para que la intervención social del Estado realmente produzca una afectación positiva en términos de calidad de vida de las mayorías. Esto da lugar, respecto del tema que nos ocupa, a señalar que si se pretendiera optimizar el potencial de los programas socio-laborales estudiados necesariamente deberán pasar por un tamiz técnico-político para evaluar su volumen, su extensión y su calidad en vistas de su mejoramiento; lo que implicaría un aporte para revisar y perfeccionar parte de la arquitectura del bienestar argentina.

En lo que refiere a la concepción relacional, se consideró relevante no solo avanzar sobre el estudio de las articulaciones inter actorales a partir de las distintas esferas de provisión de bienestar, sino que resultó fundamental la proposición de indagaciones respecto de lxs sujetxs que relacionalmente construye la política social.

El merecimiento como condición sine qua non para acceder a los programas socio-laborales es un rasgo central en el acceso a los mismos. Esto implica que más allá de la reglamentación normativa y los requisitos formales que se demanda a lxs posibles titularxs de un programa social, se tienda a delinear complementariamente requerimientos de tipo informal, pero con el mismo o, a veces, mayor nivel de exigibilidad que los formales; basados en sesgos moralistas, racistas, capacitistas y sexistas acerca de quién merece ser alcanzado por la acción de protección estatal.

En criterio del merecimiento puede asociarse con lo que Reygadas (2004) explica respecto de los grados de desigualdad que se toleran en una sociedad; vinculando aquello "a qué tan distintos, en términos culturales, se considera a los excluidos y explotados, además de qué tanto se han cristalizado estas distinciones en instituciones, barreras y otros dispositivos que reproducen las relaciones de poder" (p. 15).

Los discursos acerca del merecimiento no solo permean a lxs ciudadanxs de la sociedad civil, sino también que calan profundo en los mismos actores institucionales y las esferas que producen protección social. Entre ellas, se ubica que la esfera estatal es la central en cuanto a su organización, contribuyendo favorable o desfavorablemente respecto de las pujas distributivas y la (re)producción de las jerarquías sociales. Durante el periodo estudiado, los programas socio-laborales implementados se han caracterizado por su vinculación permanente, aunque con distintos niveles de intensidad con organizaciones no gubernamentales tales como asociaciones civiles, mutuales, cooperativas y organizaciones sociales.

Hacia el final del periodo analizado el mayor protagonismo se encontraba notablemente monopolizado por las organizaciones sociales. Sin embargo, esto no se trata de un fenómeno inmediatamente novedoso en términos históricos, políticos e institucionales, ya que Perelmiter (2012) señala que la incorporación de organizaciones sociales como actores importantes del

MDSN -que incluye pero excede al movimiento de desocupados- tiene sus orígenes en el año 2003 con el gobierno de Néstor Kirchner con el propósito de construir una institucionalidad arraigada a la vida cotidiana de los territorios (p. 16).

Así como parte de las organizaciones sociales comenzaron a comprender que para traducir las necesidades territoriales y "bajar al Estado", es necesario desmitificar a la burocracia como una entidad oscura, para convertirse en una institucionalidad, en términos de normas, reglas y procedimientos, a comprender y dominar (Perelmiter, 2012, p 20); resulta fundamental promover la misma construcción de sentido respecto a las organizaciones sociales. Estas no son per se malversadoras de fondos públicos, inescrupulosas y maléficas. Pensar y debatir en esos términos, tan dogmáticos como simplistas, implica denostar a la política social y a las esferas que la co-producen.

Es prioritario dar lugar a este debate que parte de comprender la necesariedad de discutir las corresponsabilidades, competencias y facultades de respuestas y de intervención de cada actor de la política social y, complementariamente, impulsar mecanismos de rendición de cuentas que transparenten el accionar inter actoral. Todo ello sin negar la importancia de las organizaciones sociales en marco del abordaje público-estatal de lo social apostando por políticas sociales críticas, innovadoras, situadas, integrales e integradas a los territorios en favor de menores niveles de desigualdad. Aunque sin dejar de considerar tal como lo plantea Danani (2009) que la política social no necesariamente mejora las condiciones de vida, aunque puede hacerlo (p. 34).

Si como parte de las intervenciones sociales del Estado de carácter regulatorio, la política social, tensiona los modos y las condiciones de vida y como esta se reproduce en un contexto determinado, resulta apremiante poder inclinar la agenda estatal en favor ya no del concepto necesidades básicas asociado a mínimos vitales, sino de una serie necesidades amplias

e interconectadas que hacen a una vida habitable en los términos de la dignidad, no desde una perspectiva minimalista sino integral, inherente a la condición humana y fuente de interpretación de los derechos humanos[141]. Se trata de la superación de lo que Isuani (2001) denomina "enfoque zoológico" utilizado para asegurar la dieta básica con el menor número de componentes alimenticios del menor valor posible (p. 10). En este sentido, Danani (2005) habla de impulsar "la expansión del reconocimiento social de las necesidades posibles de ser satisfechas es una dimensión central de cualquier alternativa que se pretenda progresiva/equitativa, en el sentido de mejorar las condiciones de vida de los miembros de una sociedad" (p. 185).

Los planteamientos que anteceden deben guardar relación con una concepción de la desigualdad capaz de dar cuenta de su multidimensionalidad. Reygadas (2004) expone que el tratamiento de la desigualdad tiene que articular su accionar en tres ámbitos:

> en el aspecto microsocial, desarrollar las capacidades de los sectores que han sido históricamente excluidos y explotados, para que puedan competir en condiciones de igualdad; en el nivel intermedio, eliminar los mecanismos de discriminación y todos los dispositivos institucionales que han favorecido de manera sistemática a ciertos grupos en detrimento de otros, así como impulsar medidas transitorias de acción afirmativa; y, en el ámbito macrosocial, transformar las estructuras de posiciones y los mecanismos más amplios de distribución de cargas y beneficios. Si la desigualdad tiene muchas caras, muchas aristas y muchas dimensiones, la búsqueda de la igualdad también es multifacética y tiene que desplegarse por diversas rutas (p. 25).

[141] Los sistemas internacionales y regionales de protección de los derechos humanos reconocen el principio de la dignidad humana, partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pasando por los Pactos Internacionales sobre los Derechos Civiles y Políticos y sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, la normativa nacional argentina la contiene en su espíritu a través de la ratificación de estos tratados internacionales con jerarquía constitucional. Disponible en: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=63

Para concluir, es preciso remarcar que no es cierto que donde hay política social, no hay desigualdad. Por el contrario, hay política social donde hay desigualdad porque allí radica su razón de ser. Más allá de la reflexión acerca de los principios valorativos que portan, de las finalidades que se propongan alcanzar, los instrumentos y los mecanismos a través de lo que opere su accionar y las alianzas de carácter relacional entre actores y esferas productoras del bienestar, los tiempos actuales demandan agudizar la imaginación política y robustecer la capacidad estatal, entendida como "la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente" (Bertranou, 2015, p. 39), en un contexto político-institucional, económico y social volátil en el que los problemas sociales, tales como la desigualdad y sus variopintas expresiones asociadas, no son ya problemas de la marginalidad, sino que son problemas sociales medulares y, en tanto tales, como sociedad democrática nos debemos la posibilidad de abordarlos.

# Reflexiones finales

En esta tesis nos encargamos de estudiar programas socio-laborales, considerándolos como una de las dimensiones de la intervención público-estatal sobre los problemas críticos de reproducción de la vida, reconstruyendo a partir del periodo 2009-2023 la metamorfosis de este tipo de políticas sociales aplicadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la Argentina. En esta sección recuperamos los aportes y las reflexiones emergentes a partir de este trabajo.

Tal como hemos desarrollado en el capítulo uno, consideramos que no resulta posible analizar los programas socio-laborales sin considerar que su contexto de emergencia ocurre en el marco del interjuego de relaciones de poder que tienen lugar en un momento histórico, social, político y económico determinado entre modelos de desarrollo, Estado, mercado, familias, comunidades, sistemas de protección social, políticas públicas y políticas sociales.

Al analizar los antecedentes de los programas socio-laborales estudiados en el capítulo dos, nos situamos a mediados de los ’90 en un escenario signado por la desregulación y la apertura económica, la privatización, la descentralización y el empeoramiento de los indicadores sociales. Allí es donde puede identificarse el diseño de políticas de reducción de la pobreza que han cumplido un rol de estabilizadoras de la crisis; si bien mitigaron y compensaron, no han resuelto lo estructural, ya que su intervención no entrañaba un horizonte de transformación sino de contención de los procesos de desigualdad social. Expresión de este tipo de alternativas públicas fue la creación de las tres versiones del Plan Trabajar como respuesta al deterioro de la relación laboral formal, lo que consecuentemente producía una afectación en el acceso a la protección social y, en consecuencia, al bienestar. De manera que, puede determinarse que durante este ciclo político noventista toda la ingeniera social se concentró en las transferencias monetarias cuya contrapartida era el cumplimiento de contraprestaciones laborales. Este tipo de líneas programáticas tuvieron su continuidad en la

entrada al nuevo milenio a partir del PJyJHD cuando estallaron las consecuencias del modelo neoliberal, con un brutal empobrecimiento y aumento de la desocupación. Resulta interesante señalar que en el periodo donde se sitúan estos antecedentes programáticos ocurre un punto de inflexión. A partir del año 2003 se inaugura un ciclo que se ha denominado de contrarreformas, donde la intervención del Estado irá ganando centralidad en la escena pública para pensar la intervención en lo social, lo que quedará de manifiesto, en el caso que nos ocupa, a partir de una idea de trabajo que promueve la asociación y la cooperación cuya expresión más acabada es el Plan "Manos a la Obra", germen de lo que denominamos como programas socio-laborales.

En el capítulo tres, se trabaja sobre los programas PRIST, "Hacemos Futuro" y "Potenciar Trabajo" como foco de nuestro estudio. Estos conforman una ruta de programas sociales que fueron pensados como transitorios y, a pesar de ello, han portado un carácter de absoluta permanencia durante las últimas décadas en Argentina como opción política de intervención en lo social-laboral. El prisma analítico utilizado para el estudio de estos programas ha sido la idea de modelo de organización de la política social, entendiendo que aquella guarda relación con la relevancia diferencial que se pueda otorgar tanto a los actores que producen bienestar, como así también a la conceptualización acerca de la sociedad, el trabajo y las condiciones de vida que porten las políticas sociales. Dicha definición ha permitido evidenciar los contrastes técnicos, pero también político-ideológicos desde los que cada gestión de gobierno nacional se aproxima a la configuración de este modelo, lo que termina por impactar proporcionalmente en el diseño de los programas socio-laborales en cuanto a lo referente a su contenido, su orientación, su población objetivo, su modalidad de gestión e implementación, sus requisitos formales-institucionales y su vínculo con el modelo de desarrollo imperante. Podemos entonces observar recalibraciones que van desde de un carácter innovador con el PRIST en su primera versión hacia uno conservador durante su segunda

versión y su pasaje al “Hacemos Futuro”, para luego acabar en una mixtura de los mismos en el “Potenciar Trabajo”.

Adicionalmente, se releva de este tercer apartado que todos estos programas tienen en común que su creación fue mediante instrumentos normativos de baja densidad institucional tales como resoluciones, ubicadas en el MDSN, financiados nacionalmente e implementados a escala federal a partir de criterios de focalización. Adicionalmente, su devenir programático zigzagueante se vinculó a los cambios producidos por la asunción de las distintas gestiones gubernamentales que en su afán refundacional han modificado mucho más las nominaciones que el propio espíritu, fisonomía, contenido y objetivos de los programas; en términos de Benassi y Zampani (2020) puede señalarse que “sus transformaciones institucionales fueron mucho menos profundas que los cambios societales y económicos que se produjeron, lo cual generó cada vez más dificultades en términos de garantizar cobertura y eficacia de las protecciones” (p. 204). En consecuencia, estas definiciones gubernamentales han dejado deudas pendientes en materia previsibilidad política, institucional y financiera, integralidad e integración de las políticas sociales en el marco del sistema de protección social argentino.

Estas políticas son analizadas a la luz de las concepciones finalística, operacional y relacional de los programas socio-laborales que funcionan como lentes que nos permiten hacer comparaciones y establecer análisis entre las diferentes propuestas.

Es así que en el capítulo cuatro abordamos, en primer lugar, el “deber ser” de estos programas, es decir, que finalidad persiguen a partir de su creación para afirmar el sistema de valores y creencias que lo sostiene. El PRIST en su primera versión persigue un fin sumamente ambicioso asociado a la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a partir de la generación de nuevos puestos de trabajo asociativo y cooperativo genuinos que igualen oportunidades a través de la organización social y comunitaria. En su segunda versión se plantea

un objetivo más modesto con un sesgo individual y, en consecuencia, con efectos de descolectivización, ya que propone brindar capacitación a sus titulares para lograr capacidades y credenciales con valor de mercado que garanticen la inserción laboral. Su reformulación en el programa "Hacemos Futuro" incluye la terminalidad educativa y las prácticas de formación como camino hacia la autonomía económica y empoderamiento y, finalmente, el pasaje al programa "Potenciar Trabajo" a través de la terminalidad educativa, la formación laboral y la creación de unidades productivas de distinto tipo se encomienda el fin de alcanzar la inclusión social y la autonomía económica.

En cuanto a su finalidad, si valoramos con qué categorías se nominan estas políticas socio-laborales, se identifica que las palabras que aparecen en la definición de los programas estudiados hacen referencia al ingreso, al trabajo, al hacer y al futuro. De ningún modo es posible que haya ingenuidad en ello. A partir de esa definición política se intentan trastocar sistemas de valores, ideas, representaciones a la vez que afirmar otros enfocados en el rol actitudinal de los sectores empobrecidos como clave del éxito socio-laboral. Las denominaciones de estos programas aluden con claridad a promover la auto activación y la movilización de las personas, a correrlas de la inactividad a través de las conductas y de comportamientos que se entienden como activos simbólicos, pero que también portan una materialidad concreta, a los efectos de reconfigurar capacidades que, traducidas en el lenguaje de capital humano, garantizarían la superación de la pobreza como si de una decisión individual se tratase.

Más allá de las diferencias en relación a los marcos referenciales desde los que se concibe a estos programas y las modificaciones parciales de las finalidades, todas las gestiones de gobierno se han enfocado mayormente en formatear las capacidades de lxs sujetxs para ingresar a un mercado laboral que muestra limitaciones estructurales en cuanto a las

posibilidades de integración del conjunto de la sociedad en condiciones de protección socio-laboral.

A propósito de ello, se vuelve impostergable la reconstrucción de las tramas económicas, socio-políticas y culturales que articulan de manera dinámica y conflictiva el mundo social con las formas productivas y socio-laborales, como un ejercicio que nos invita a politizar el bienestar para interpelar a los imaginarios sociales que entienden que solo se trata de una definición personal; pero fundamentalmente con la intencionalidad de hacer inteligibles las verdaderas causas de la desigualdad social para configurar arreglos institucionales que realmente puedan incidir sobre aquellas.

En cuanto a su operacionalización, intentamos argumentar que la construcción del instrumento y del mecanismo de implementación de un programa forman parte de una discusión acerca de cómo se construye el problema a ser atendido, ya que a partir de ese diagnóstico se orientará la respuesta que se le dará al mismo. En el caso de los programas socio-laborales estudiados, parten de reconocer situaciones de vulnerabilidad y precariedad que encuentran su origen, de acuerdo a cada lectura gubernamental, en la falta de activos y capacidades de lxs sujetxs para insertarse en la estructura socio-ocupacional y/o en la dinámica de un mercado laboral que se vuelve expulsivo como vector de integración. El instrumento utilizado por estos programas es la transferencia de ingresos a través del mecanismo de la focalización. Esto ha demostrado que en materia socio-laboral se ha sostenido el auge de este tipo de políticas sociales, aunque con algunos contrastes en cuanto a la titularidad de las mismas variando, como se ha trabajado, entre organismos gubernamentales, no gubernamentales y personas físicas.

Resulta interesante destacar que dentro de la dimensión distributiva que compone a estos programas socio-laborales, una de las aristas generalmente desatendida es el nivel en que recomponen los ingresos a partir de una transferencia monetaria de igual monto a escala

nacional sin considerar las heterogeneidades de tipo sub-nacional tales como las matrices productivas de desarrollo, las condiciones y los costos de reproducción de la vida, las pautas de comportamiento, los patrones de consumo, entre otros aspectos. Esto implica registrar que la desigualdad en la distribución del ingreso, no solo a nivel mundial o regional, sino también a escala nacional, no solo es de carácter económico y mucho menos natural, aunque se haya naturalizado, sino que sus razones son fundamentalmente políticas; por eso la solución también será política.

El planteo acerca del carácter distributivo no pretende desconocer las dimensiones variopintas que contienen los fenómenos de pobreza y de desigualdad, sino que busca engrosar el alcance y la potencia de una política social. El ingreso no basta, pero sí parece razonable asegurarlo en el contexto actual. Solo el ingreso no resulta suficiente para reducir la desigualdad, ni consolidar el estatus de ciudadanía, sino que será necesario hacer lugar a otra dimensión escasamente considerada que es la clave de sociabilidad política de esta intervención en lo social. La pauta distributiva no asegura por sí misma la recomposición de la vida social, si no es parte de una institucionalidad diferente; para construirla, las políticas sociales necesitan de la legitimidad y del consenso de la sociedad para funcionar. Para ello habrá que librar contiendas simbólicas de sentido que partan de considerar que tanto los niveles de privación, como sus significados y sus satisfactores, están cultural y políticamente determinados. Sin abordar aquellos como aspectos relevantes, difícilmente puedan diseñarse mejores políticas sociales con mayores niveles tanto de legitimación social, como de incidencia sobre la desprotección social.

Respecto de la concepción relacional de las políticas sociales, esta reposa su mirada tanto sobre lxs sujetxs a quiénes se reconoce como titulares de los programas socio-laborales, como sobre los vínculos que se establecen entre actores para dar curso a su implementación. Como se ha recabado, la población objetivo de estos programas está caracterizada, según

enuncian sus normativas fundantes, por personas en situación de vulnerabilidad, lo que mayormente se termina por equiparar a sujetxs desempleadxs, con escasos ingresos y/o con relaciones en condiciones de precariedad con el mundo del trabajo. Es dicha condición, en desmedro de su estatus de ciudadanía, la que suele dar lugar a la intervención social del Estado, que se circunscribe focalmente y que demanda pasar por el tamiz del merecimiento para lograr la titularidad del programa.

Una vez identificadxs estxs sujetxs, los programas requieren articulaciones entre organizaciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para garantizar su implementación. Cabe señalar entonces en mayor detalle este proceso:

- En la primera versión del PRIST el protagonismo estuvo centrado en Estados subnacionales y municipales y, sobre todo, en federaciones de cooperativas; mientras que en su segunda etapa se optó por incluir a las mutuales, las fundaciones, las asociaciones civiles sin fines de lucro, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones internacionales vinculadas a políticas sociales.
- Respecto al programa "Hacemos Futuro" en nombre de la desintermediación de las organizaciones cooperativas, se estableció que quienes se podían encargar de implementar la capacitación prevista eran organismos tanto gubernamentales, como no gubernamentales lo que terminó por privilegiar convenios del MDSN con asociaciones civiles más que con organizaciones sociales.
- En cuanto al "Potenciar Trabajo" las organizaciones sociales fueron el actor privilegiado para implementarlo, esto responde en parte a que las mismas fueron parte de la alianza electoral que llevó a la presidencia a Alberto Fernández.

Cabe destacar que la centralidad creciente de las organizaciones sociales en los procesos de implementación de estos programas ha implicado el reconocimiento de un nuevo sujeto del

mundo del trabajo representado por la economía popular, social y solidaria, demostrando aquello, en alguna medida, indicios de interpelación al tipo ideal del empleo asalariado formal al que se homologa como único tipo de trabajo posible.

Es partir del ciclo político iniciado en 2003 que se comienzan a impulsar la validación de nuevos modos de trabajar, en esa línea podemos identificar algunos sucesos como centrales:

- Inicialmente, la creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo local y Economía Social y el Plan "Manos a la Obra" como precedente de la primera versión del PRIST cuya finalidad también pasaba por promover la organización cooperativa del trabajo desde la intervención estatal.
- Seguidamente, su ubican retrocesos programáticos ocurridos tanto en la segunda etapa de implementación del PRIST, como en el diseño del "Hacemos Futuro" en virtud de favorecer la desintermediación de la organización cooperativa en la implementación del programa y, adicionalmente, coletazos dirigidos hacia las organizaciones sociales, tales como la modificación del Registro de Efectores Sociales de Desarrollo Local y Economía Social en 2018 que introdujo cambios restrictivos en su ingreso. El contrapeso para el fortalecimiento del capital político de este actor fue la instalación en la agenda política de sus demandas que se consagran, en parte, a partir de la aprobación de la Ley N° 27.345 que estableció la creación del Salario Social Complementario y del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular.
- En el mismo sentido, el programa "Potenciar Trabajo" sostuvo en la centralidad de la economía popular, social y solidaria, tal vez con un grado de protagonismo inédito ya que no solo se incluyó a las organizaciones sociales como parte del proceso de implementación del programa sino que también se les otorgó lugares estratégicos dentro de la cartera ministerial de desarrollo social, específicamente dentro de la arquitectura institucional en la que se insertaba el programa, a saber, la Secretaría de Economía

Social a cargo de Emilio Pérsico, referente de Movimiento Evita. Adicionalmente, otros guiños políticos en ese sentido fueron la implementación efectiva del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular y el otorgamiento de la personería social a la UTEP a través del MTEySS.

No obstante, el rol desempeñado por las organizaciones sociales en la implementación de estos programas socio-laborales ha despertado enormes y persistentes cuestionamientos políticos y sociales acerca de la conveniencia, el criterio y la discrecionalidad en este proceso que aún no han logrado saldarse. En base a ello, entendemos que en política social no hay actores moralmente buenos, ni malos ya que centrar las consideraciones en ese sentido sería erróneo. La relevancia de los actores que intervienen en los procesos de implementación de programas sociales se construye atendiendo a la complejidad que portan las problemáticas sociales que abordan y aseverando que la capacidad de las respuestas unilaterales podría perder perspectiva, tonicidad y potencia. Por eso, la clave de este proceso no pasa por la simpatía social y política que despierten los actores, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas, sino por los procesos de toma de decisión que confluyen en políticas sociales más o menos justas de cara a la integración social que debe prever una sociedad democrática en el marco de un modelo de desarrollo que no concentre privilegios, sino que equipare derechos políticos, sociales, económicos, culturales y ambientales.

A la par de la persistencia de los programas socio-laborales, ascienden como rasgo estructural del mercado de trabajo la informalidad laboral actualmente conjugada con cifras crecientes de desocupación[142], de empeoramiento de la pobreza[143] y la desigualdad [144]. Estas tendencias responden tanto a la heterogeneidad estructural del modelo de acumulación con sus

[142] Estimaciones para el año 2024 realizadas por INDEC disponibles en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_1trim2485E02B3519.pdf
[143] Estimaciones para el año 2024 realizadas por la Universidad Torcuato Di Tella disponibles en: https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=21960&id_item_menu=6
[144] Estimaciones para el año 2024 realizadas por INDEC disponibles en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ingresos_1trim244318411AA6.pdf

consecuentes limitaciones para la generación de empleo, como a los efectos de la globalización mediados por los avances tecnológicos y la automatización de la producción y de la vida, conjugados con una crisis fiscal del Estado, políticas de ajuste, estancamiento económico y concentración de riqueza en contexto de franco avance del capitalismo financiero altamente especulativo. Es así que la mitad de la población argentina se encuentra en condiciones de pobreza, pero no la totalidad de estas personas están desocupadas. Incluso en la actualidad algunos empleos protegidos no permiten atravesar el umbral básico de satisfacción de las necesidades a través del trabajo; lo que habilita a cuestionar la certeza de que todo trabajo integra y dignifica.

De este modo, la construcción de respuestas público-estatales a esta realidad social de ningún modo representa un problema sectorial, sino político acerca de cómo se organiza la sociedad. El mundo del trabajo desborda el mercado capitalista por fuera de las formas asalariadas clásicas. Hay trabajos socialmente útiles y necesarios para la reproducción de la vida, pero desprotegidos que terminan por redundar en la segmentación de la protección social con escalas de diversa densidad que, a pesar de sus esfuerzos, aunque las han mejorado, no han logrado resolverlas ni los gobiernos del giro a la izquierda, persistiendo un registro sostenido de brechas de desigualdad.

Aquí no hablamos del "fin del trabajo", tampoco de que no se puedan planificar políticas públicas en razón de mejorar los niveles y las condiciones de trabajo actuales, sobre todo si se atiende a las recomposiciones de las matrices productivas con una mirada federal estratégica; aunque lo cierto es que difícilmente volverá a darse un escenario de pleno empleo que resuelva los problemas de integración social. Un síntoma de aquello es la emergencia crónica de los niveles de pobreza y desigualdad que se vuelven alarmantes cual oxímoron a desentrañar.

En la actualidad, los programas socio-laborales representan una línea de acción posible en el campo de la política social a la que sería ingenuo pedirle que resuelva la complejidad estructural de la realidad argentina, aunque si resultaría conveniente que, para potenciar sus resultados e impactos en términos de bienestar, se contemplen y precisen algunas cuestiones neurálgicas vinculadas a su configuración. Para esto, es imprescindible pensar en clave de integralidad considerándola como "un esquema de gestión integral en diferentes escalas, configuraciones espaciales y niveles de avance" (Ingaramo, 2021, p. 248), lo que permitiría dar cuenta de las realidades políticas, sociales y económicas a nivel subnacional considerando competencias, territorios y alcance de la intervención socio-laboral para complementar, y no superponer, las capacidades estatales.

A su vez, consideramos imprescindible la efectiva incorporación de la perspectiva de género y diversidad para pensar la política social. Aquello será posible no solo a partir de la priorización del acceso a estos programas de mujeres y diversidades, cuyas líneas programáticas, en gran medida, reproducen estereotipos de género con su división sexual respecto al tipo de capacitaciones y trabajos ofrecidos; sino que también a través de la búsqueda de la transversalización de esta mirada al interior del sistema de protección social argentino. Esto implicaría fortalecer las definiciones políticas destinadas a achicar las brechas de desigualdad en género que obstaculizan la inserción socio-laboral de ese grupo poblacional en sectores no feminizados, ya que en la actualidad esta población se encuentra relegada a tareas domésticas y de cuidado no remuneradas, cuyo valor social y económico se desconoce y se invisibiliza, y/o a trabajos dentro del mercado laboral, pero en condiciones de desprotección absoluta y de baja productividad.

En esa línea, ninguna reconfiguración resultará viable sin instrumentos normativos robustos. Sin leyes de creación se contribuye a desinstitucionalizar las intervenciones sociales del Estado en materia socio-laboral y a promover su inestabilidad, lo cual resulta incompatible

en un país con altos niveles de desigualdad social. Una ley fundante habilitaría un piso para discutir por fuera de los debates coyunturales, definir competencias y horizontes de intervención sobre lo social. A partir del establecimiento de las políticas sociales a través de instrumentos normativos de mayor jerarquía que meras resoluciones se favorecería el potencial para recoger y poner en dialogo las necesidades sociales con los derechos sociales en vistas de promover su legitimación y que, a su vez, se le otorgue previsibilidad a su arquitectura institucional, a su estructuración operativa, a su fuente de financiamiento y a su articulación política entre los actores que producen bienestar, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para coordinar otras acciones y medidas políticas concebidas de modo complementario para potenciar la incidencia sobre niveles de desprotección social crecientes.

Considerando algunas propuestas para renovar la cartografía estatal cuando de política social se trata, destacamos por un lado, la iniciativa de la Red Argentina de Investigación sobre Asistencia Social[145] (RAIAS) de promover un proyecto de ley de servicios socio-asistenciales para dotar de mayores grados de institucionalidad a la asistencia social asignándole un estatuto de derecho y, por el otro, el planteo de Garces (2022) quién nos invita a problematizar que la solución a los problemas sociales no podrá concebirse de modo desarticulado, sino a través de un sistema integrado de políticas públicas (p. 382), es decir, a partir de una gestión pública que vincule la política social con la política económica para propiciar su integración; ya que, en caso contrario, si pensamos política social por un lado y política económica por el otro, tendremos política social para "pobres" y crecimiento de concentración de la riqueza. Es relevante precisar que estas prospectivas no deben entenderse como sentidos contrapuestos, sino que se trata de alternativas para pujar hechuras políticas que garanticen no solo la previsibilidad a las intervenciones sociales público-estatales existentes, sino que también su

[145] Para acceder a mayor información se puede consultar el siguiente sitio: https://tssantafesur.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/RAIAS-DocumentodeTrabajoN%C2%BA1-2019-1.pdf

articulación entre sí y la base para innovar en la producción de nuevas políticas sociales orientadas al horizonte común del bienestar social.

Entre la retórica de derechos y la vida cotidiana se encuentra la política social como intervención pública del Estado. Contrariamente a lo que plantea la herencia neoliberal que comprende a la política social solo a partir de la lógica programática con un inicio y un final determinado de carácter lineal, como si las problemáticas sociales de la ciudadanía comenzarán y terminaran al compás del ritmo de implementación de un programa social, consideramos que la apuesta por robustecer las políticas sociales tendrá que ser ampliamente superadora de la dicotómica y estéril discusión entre políticas asistenciales versus políticas socio-laborales o de empleo o, lo que se traduce en el eslogan popular y simplistamente traducido a "planes o trabajo". En vistas de la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas sociales a abordar, se requiere de audacia pública y política para afectar los ribetes de la cuestión social, que atacan severamente los mecanismos de integración social, tales como la vulnerabilidad social y laboral, la pobreza heterogénea y creciente, la fragmentación y la segregación socio-territorial, las violencias, la consolidación de núcleos de marginalidad avanzada y la desigualdad social reproducida intergeneracionalmente.

Cuando hablamos del campo socio-laboral, darle pulso y densidad a la intervención social del Estado significaría promover la reconfiguración de los arreglos institucionales previstos en el sistema de protección social argentino a partir de la decodificación de las heterogeneidades y transformaciones ocurridas en el mundo del trabajo y de la vida en las últimas décadas. Para lograrlo, resultará necesario la disputa por los sentidos, los imaginarios y las representaciones sociales para hacer posible la validación de la política social, en particular, y de las intervenciones público-estatales, en general, desde el punto de vista del conjunto de la sociedad y no desde lxs particulares necesitadxs, para evitar que se termine por presentarlas como un gasto superfluo y deficitario. Sin lugar a dudas, la política social más justa guardará

estrecha relación con las argumentaciones éticas y políticas que permitan reconocerla como una necesidad de la vida común en una sociedad como la argentina, que al reconocerse como democrática no quedará sobreseída de discutir los modos y las formas en que se proponga suturar las brechas de desigualdad imperantes.

## Bibliografía

Abramovich, V. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en Revista de la CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL. N° 88: pp. 35-50.

Adelantado, J. y otros. 2000. "El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales" en Adelantado J. Cambios en el Estado de Bienestar. Editorial Icaria. Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, L. (Ed.). 1993. Problemas públicos y agenda de gobierno. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Aldunate, E.; Córdoba, J. 2011. Formulación de programas con la metodología del marco lógico. ILPES-CEPAL. Manual 68. Santiago de Chile. Capítulo 4.

Ander Egg, E. y Aguilar Idáñez, M. J. 2005. Como elaborar un proyecto. Guía para diseñar proyectos sociales y culturales. 18ed. Editorial Lumen/Hvmanitas.

Anzorena, C. 2015. ¿Qué implica la protección social para las mujeres? Un análisis feminista de las políticas sociales y de igualdad en Argentina, OXÍMORA Revista Internacional de Ética y Política, 7, pp. 98-118.

Arcidiácono, P. 2012a. La política del mientras tanto. Programas sociales después de la crisis 2001-2002. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Arcidiácono, P. 2012b. Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. En Revista SAAP, Vol. 6, N° 2.

Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K.; y Bermúdez, A. 2014. ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?. Revista Trabajo y Sociedad, 22, pp. 341-356.

Arias, A. J. 2020. Obstáculos para la institucionalización de la asistencia: tensiones a procesar para que sea posible una Ley Nacional de Asistencia Social. En La asistencia como derecho:

por una Ley Nacional de Asistencia Social. Campana Alabarce, M. y Hermida, M. E. 1ed. Editorial Espacio. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Arias, A. J. 2021a. “Registro propio. Organizaciones sociales, acumulación política y disputa sobre la estatalidad (2015-2019)”. Revista digital de Trabajo Social “ConCiencia Social”, volumen 5, número 9. Universidad Nacional de Córdoba.

Arias, A. 2021b. Una apuesta a la densidad institucional. Propuesta de un concepto para pensar la relación de instituciones sociales públicas y políticas sociales. En Revista “Debate Público. Reflexión de Trabajo Social.

Barba Solano, C. 2016. Las transferencias monetarias (TM) en América Latina en La reforma social en América Latina en la encrucijada: transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. Coordinación general de Barba Solano C.; Enrique Valencia Lomelí, E. 1a ed. CLACSO: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Bayón, M. C. 2017. Ciudadanías periféricas. Desigualdad, pobreza y fragmentación en los márgenes urbanos. En La erosión del espacio público en la ciudad neoliberal. Coordinadora Patricia Ramírez Kuri; UNAM, México.

Benassi, E. y Zampani, R. 2020. La(s) protección(es) social(es) en Argentina 2020: Lo que la pandemia alumbró. Temas debates (En línea), Rosario, n. 40, supl. 1, pp. 203-212. ISSN 1853-984X.

Berger, P.L. y Luckmann, T. 1975. The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge. Harmonsworth: Penguin Books.

Bertranou, Julián. 2015. Capacidad estatal. Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. En: Revista Estado y Políticas Públicas, Nº 4. Año 2015, pp. 37-59.

Boga, D. J. 2020. Cambios recientes en las políticas sociales en Argentina. Lecciones a partir del programa ‘hacemos futuro’. Rumbos TS. Un espacio crítico para la reflexión en Ciencias Sociales, no 22, p. 25-47.

Borghini N., Bressano C. y Logiudice A. 2012. La actualidad de la política social. ¿Retorno del estado que no fue o nueva matriz de la asistencia?. Revista del CCC, número 16.

Bustos, M. 2018. Los programas de empleo en Argentina: el ascenso del neoliberalismo y la estrategia de workfare. I Congreso Nacional de Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

Campana Alabarce, M. 2020. Hacia una ley nacional de asistencia social. En La asistencia como derecho: por una Ley Nacional de Asistencia Social. Campana Alabarce, M. y Hermida, M. E. 1ed. Editorial Espacio. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Campana Alabarce, M., Hermida M. E. y Servio M. 2023. Trabajo y Asistencia Social: la urgencia de interferir un pensamiento binario. En Políticas Sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro. Cristina Díaz; compilación de Washington Uranga [et al.]. 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Calero, A. 2013. “Políticas de protección social, vulnerabilidad económica y enfoque de derechos” en Ziccardi, A. y Midaglia, C. Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social. CLACSO.

Carballeda, A. 2018. Apuntes de intervención en lo social: lo histórico, lo teórico y lo metodológico.1 ed. Editorial Margen: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Castel, R. 1997. Las metamorfosis de la cuestión social. Paidós, Buenos Aires.

Castel, R. 2010. El ascenso de las incertidumbres: trabajo, protecciones, estatuto del individuo. 1a. edición. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

Cecchini, S. y Madariaga, A. 2011. Programas de transferencias con condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe" en Cuadernos de la CEPAL N° 95. Santiago de Chile.

Cochrane, A. 1997. Enfoques comparativos y política social en: Cochrane, A. y Clarke, J. (editores): Comparing Welfare States. Britain in International Context. Open University/Sage Publications. Londres. Traducción: Andrea D´Avino.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2006. La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Corzo, J.F. 2013. Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. 2da Ed. IEXE Editorial. México. Cap. 4. pág. 129-149.

Danani, C. 2005. El trabajo y el reconocimiento de las necesidades: dos condiciones en un enfoque orientado a la equidad" en Integración, equidad y Desarrollo. FLACSO. Ecuador.

Danani, C. 2009. La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización. En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (comps.): Política Social: conceptos y herramientas. UNGS.

Danani, C. 2013. El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013: buscando el modelo que nunca tuvo. Revista Uruguaya Ciencia Política, volumen 22.

Danani, C. 2017. Políticas sociales universales: una buena idea sin sujeto. Consideraciones sobre la pobreza y las políticas sociales. Revista Sociedad, número 37, p. 77-94.

Del Valle, A. 2009. Educación y pobreza: la hipótesis del capital individual y el capital social. Co-herencia, vol. 6, núm. 10, enero-junio, 2009, pp. 207-237. Universidad EAFIT. Medellín, Colombia.

Deux Marzi, M. y Hintze, S. 2022. Trabajadores y trabajadoras autogestionadxs: búsqueda de reconocimiento y demandas de protección. En Danani, C. y Hintze, S. (coord) Protecciones y desprotecciones (IV): La seguridad social en Argentina 2015-2021. Buenos Aires: Mimeo.

Dubet, F. 2011. Repensar la Justicia Social: Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Buenos Aires. Editorial: Siglo Veintiuno.

Dubet, F. 2023. El nuevo régimen de las desigualdades solitarias. Qué hacer cuando la injusticia social se sufre como un problema individual. 1 ed. Buenos Aires. Editorial: Siglo Veintiuno.

Espejo, A. 2022. Informalidad laboral en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional. Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/6), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esping-Andersen, G. 2000. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Editorial Ariel Sociología.

Falappa, F. y Andrenacci, L. 2009. La política social de la Argentina democrática: 1983-2008 - 1a ed. - UNGS.

Ferrari Mango, C. G. 2019. El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión. Una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja en el Municipio de La Matanza, 2009-2016. 1 ed. adaptada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. FLACSO.

Ferrari Mango, C. 2021. Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos N° 24. IMESC/IDEHESI/CONICET, Universidad Nacional De Cuyo.

Ferrari, C. y Campana, J. 2018. Del "Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?". Informe Nº 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. FLACSO.

Ferrari Mango C. G. y Tirenni J. A. 2017. La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social. En García Delgado D. y Gradin A. (comps.): El neoliberalismo tardío: teoría y praxis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, p .109-124.

Ferrer, A. 2012. La construcción del Estado Neoliberal en Argentina. En Revista Nueva Época, N° 10.

Filgueira, F. 1998. El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: residualismo, eficiencia y ciudadanía estratificada. En Roberts, Brian (ed.) Ciudadanía y política sociales. FLACSO/SSRC. San José de Costa Rica.

Filgueira, F. 1999. Entre pared y espada: ciudadanía social en América Latina (I), en América Latina - Enciclopedia,www.henciclopedia.org.uy.

Filgueira, F.; Reygadas, L.; Luna, J. P. y Alegre, P. 2012. Crisis de incorporación en América Latina: límites de la modernización conservadora. En Perfiles Latinoamericanos N° 40. Julio-noviembre 2012.

Fleury, S. 2002. Políticas sociales y ciudadanía. En Umbrales, no. 11. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA, Universidad Mayor de San Andrés. La Paz, Bolivia.

Fleury, S. 2021. Derechos sociales: difíciles de construir, fáciles de destruir. En Revista Salud Colectiva, Universidad Nacional de Lanús.

Fleury, S. y Molina, C. 2000. Modelos de Protección social. En: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. INDES. Washington.

Gamallo, G. 2015. Aproximación al concepto de brecha de bienestar. En Pautassi, L. El bienestar en brechas: las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad / Pautassi, L; Gustavo Gamallo, G. - 1a. ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Biblos.

Garces, L. 2022. Los desafíos del ingreso ciudadano en la Argentina. En Brechas de bienestar: políticas contributivas y no contributivas en Argentina, 2002-2019. Laura Pautassi; Gustavo Gamallo. 1 ed. Editorial Biblos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Guimenez, S. y Hopp, M. 2011. Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja": una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación. Ponencia presentada en IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.

Golbert, L. 2004. ¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Serie Políticas Sociales, N° 84, CEPAL.

Grassi, E. 2003. Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame. Buenos Aires: Espacio.

Grassi, E. 2012. "Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades" en Revista de Ciencias Sociales, volumen I-II, N° 135-136, 2012, pp. 185-198. Universidad de Costa Rica.

Grassi, E. 2013. El Sujeto de la Política Social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de los Derechos. SER Social, volumen 15, número 33, p. 280-300.

Grassi, E. 2016. Un ciclo de reedición del Estado Social en la Argentina. La política sociolaboral entre 2003-2015. En: Revista Diálogos, volumen 17. Universidad de Costa Rica.

Grassi, E. y Danani, C. 2009. El mundo del trabajo y los caminos de la vida: trabajar para vivir; vivir para trabajar. 1 ed. Editorial Espacio: Buenos Aires.

Hermida, M. E. y Meschini, P. 2020. La pobreza es un problema moderno-colonial. En La pobreza es un problema. Melisa Campana Alabarce [et al.]; compilado por Melisa Campana Alabarce. 1a ed.- Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2020.

Hintze, S., Deux Marzi, M .V. y Costa, M. 2011. Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina. En Danani, C. y Hintze, S. (coord) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010. Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires.

Hopp, M.V. 2008. Tensiones en la construcción de la Economía Social como política social: La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra. V Jornadas de Sociología de la UNLP, 10, 11 y 12 de diciembre de 2008, La Plata, Argentina.

Hopp, M. V. 2009. "Asistencia social al desempleo: un estudio desde la mirada de los sujetos" en Revista Catedra Paralela, N° 6, pp. 121-134.

Hopp, M. V. 2010. "Trabajo e integración social en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina (2003-2008)". Instituto de Investigación Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Hopp, M. V. 2020. Protección social y políticas de promoción de la economía social y popular en Argentina: Estrategias y problemas en el periodo 2003-2019; Associação Brasileira de Estudos do Trabalho; Revista Da Abet, 19-1, 72-96.

Hopp, M. V. 2021. El trabajo: ¿medio de integración o recurso de la asistencia?, Buenos Aires. Editorial Teseo.

Hopp, M. V. y Lijterman, E. 2018. Trabajo, políticas sociales y sujetos “merecedores” de la asistencia: acuerdos y debates en el nuevo contexto neoliberal en Argentina. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, volumen 8, número 15.

Ingaramo, M. A. 2021. El Plan Abre, una política de escala en gestión de la complejidad urbana en la Provincia de Santa Fe. Papeles Del Centro, Vol. 12, Número 23.

Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC. 2016. La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. 1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Isuani, E. A. 1991. Bismark o Keynes: ¿Quién es el Culpable? Notas sobre la Crisis de Acumulación. En Isuani, E., Lo Vuolo, R. y Tenti Fanfani, E.: El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Buenos Aires, Miño y Dávila/CIEPP.

Isuani, A. 2001. Bienestar, consumo y capitalismo. Hacia una estrategia de consumo básico. SOCIALIS Numero 6: Buenos Aires.

Kymlicka, W. y Norman, W. 1997. El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En Revista La Política núm. 3. Paidos.

Mallardi M. y Aldazabal A. 2018. Conservadurismo y gestión estatal de la fuerza de trabajo. Apuntes sobre la lógica del merecimiento en la política social macrista. En Escenarios: revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales. UNLP.

Martínez Franzoni, J. 2007. Regímenes del bienestar en América Latina. Documento N° 11 Madrid: Fundación Carolina.

Martínez Franzoni, J. 2016. Las transferencias monetarias y la izquierda salvadoreña en el gobierno ¿De residualismo a universalismo? En Barba Solano, Carlos y Valencia Lomelí, Enrique (coordinadores).

Martos, A. 2017. “Políticas socio-laborales y lógicas de intervención estatal en Argentina. El caso del Programa Ingreso Social con Trabajo” en Crítica y Resistencias. Revista de conflictos sociales latinoamericanos, N° 4, pp. 184-200.

Marshall, T. H. 1965. Class, citizenship and social development. Anchor.

Messina, G. M. 2022. La construcción social del problema del desempleo y la política hacia los desocupados en la Argentina, 2002-2019 en Brechas de bienestar: políticas contributivas y no contributivas en Argentina, 2002-2019. Laura Pautassi; Gustavo Gamallo. 1 ed. Editorial Biblos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Minteguiaga, A. y Lijterman, E. 2023. Protección social y satisfacción de necesidades: aportes teórico-metodológicos desde una renovada noción de capacidad estatal. Caderno CRH, Salvador, V. 36, p. 1-15.

Muller, P. 2006. Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Navarro Ruvalcaba, M. 2006. “Modelos y regímenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina”. Revista Desacatos N° 21. México.

Neffa, J. C. 2014. Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL-CONICET.

Neffa, J. y Brown, B. 2011a. Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas públicas de empleo I, 1989-1999. CEIL PIETTE - CONICET.

Neffa, J. y Brown, B. 2011b. Empleo, desempleo y políticas de empleo. Políticas públicas de empleo III, 2002-2010. CEIL PIETTE - CONICET.

Larsen, M. y Capparelli, D. 2021. Del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo. Un recorrido desde las organizaciones sociales. En Antropología económica. Petz, I. [et al.]; compilado por Ivanna Petz; María Cecilia Scaglia; Guadalupe Hindi.1a ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.

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 LA LICENCIATURA EN GESTIÓN GUBERNAMENTAL, (3), 51-64.

Lijterman, E. 2016. Trabajo, seguridad social y asistencia en Argentina (2003-2015). Una periodización sobre sus transformaciones en Revista Margen N° 83.

Lijterman, E. 2019. Políticas sociales en la Argentina de la reconstrucción neoliberal. Los fundamentos de la protección social y el valor social del trabajo en cuestión en Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de seguridad social, Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.

Lijterman, E. 2020. Saberes técnicos y políticas sociales. La orientación de las políticas de asistencia y de seguridad social del Estado Nacional dirigidas al trabajo informal. Argentina, 2003-2015. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Teseo.

Lijterman, E. 2021. Del fin a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones sobre la (in)formalidad en un nuevo ciclo de reforma social (Argentina, 2002- 2015). Buenos Aires: Teseo.

Lijterman, E. y Hornes, M. 2023. Políticas sociales y trabajo en los albores del siglo XXI: preguntas y desafíos para la República Argentina. En Políticas Sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro. Cristina Díaz; compilación de Washington Uranga [et al.]. 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Lucero, M. F. 2021. Estrategias de intervención y discurso en la política social argentina: entre el PJJH y la AUH. 1 ed. Editorial Espacio: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ocampo, J.A. 2008. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. En Revista Nueva Sociedad, número 215, p. 36-61.

Offe, C. 1990. La política social y la teoría del Estado. En Offe, C. Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Editorial, México.

Oficina de Presupuesto del Congreso Argentino -OPS-. 2021. Ejecución presupuestaria del ODS 10: reducir la desigualdad en los países y entre ellos.

Oszlak, O. 2007. Formación histórica del Estado en América Latina. Elementos teórico-metodológicos para su estudio.” En Acuña, C. (comp) Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”, Editorial, Proyecto de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

Oszlak, O. y O’Donnell, G. 1981. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G. E. CLACSO/ N 4, Buenos Aires.

Paura, V. y Zibecchi, C. 2020. Aportes para una traducción regional de la categoría de régimen de bienestar. Una mirada desde el caso argentino. En Revista Apuntes 88, pp 5-33. Perú.

Paura, V. y Zibecchi, C. 2022. Género y protección social. Una mutua interpelación en un escenario de agendas renovadas y deudas persistentes. En En Danani, C. y Hintze, S. (coord) Protecciones y desprotecciones (IV): La seguridad social en Argentina 2015-2021. Buenos Aires: Mimeo.

Pautassi, L. y Gamallo, G. 2022. En Brechas de bienestar: políticas contributivas y no contributivas en Argentina, 2002-2019. 1 ed. Editorial Biblos, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Pastorini, A. 1997. "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales?" en Borgianni y Montaño Política social hoy. Cortez, Sao Paulo.

Perelmiter, L. 2012. Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). En Estudios Sociológicos, El Colegio de México, Mayo-Agosto, 2012.

Perelmiter, L. 2016. Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. San Martín: Universidad Nacional de San Martín.

Poy Piñeiro, S. 2018. Heterogeneidad estructural, políticas sociales y cambios en las condiciones de vida de los hogares durante una década de políticas heterodoxas (2003-2014). UBA. Buenos Aires.

Prats I Catalá, J. 2007. Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. En Acuña, C. H. (comp.). 2007. Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Reygadas, L. 2004. Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional. En Política y Cultura, Nº 22, Buenos Aires.

Robles, C. 2013. La protección social, la ciudadanía y la igualdad en América Latina. Un proyecto en claro-oscuro. En Ziccardi, A. y Midaglia, C. Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social. CLACSO.

Ronconi, L. 2002. El Programa Trabajar. Documento Nº 63, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

Santos, W. 1993. Razoes da Desordem. Rio de Janeiro: Editora Rocco.

Salas, M. 2020. Dificultades de institucionalización en programas sociales en la Argentina. El caso del Programa Familias por la Inclusión Social (2002-2015). Revista Estado y Políticas Públicas Nº 15, p. 147-164.

Salvia, A. 2007. Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político" en Salvia, A. y Chavez Molina, E. Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Saraví, G. 2007. De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina. Prometeo/CIESAS. México.

Sartori, G. y Morlino, L. 1999. La comparación en ciencias sociales. Alianza Editorial. Madrid.

Sautu, R. 2005. Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación. Editorial Lumiere. Buenos Aires.

Semán, P. 2023. La piedra en el espejo de la ilusión progresista. En Semán, P. 2023. Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos

venir? Semán, P. (coord.) 1 ed. reimpresa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Semán, P. y Welschinger, N. 2023. Juventudes mejoristas y el mileismo de masas. Porque el libertarismo las convoca y ellas responden. En Semán, P. 2023. Está entre nosotros. ¿De dónde sale y hasta dónde puede llegar la extrema derecha que no vimos venir? Semán, P. (coord.) 1 ed. reimpresa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Servio, M. 2020. Racionalidades históricas en disputa: las visiones sobre la asistencia social en argentina. En La asistencia como derecho: por una Ley Nacional de Asistencia Social. Campana Alabarce, M. y Hermida, M. E. 1ed. Editorial Espacio. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Soldano, D. y Andrenacci, L. 2005. Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci (comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Prometeo, pp. 17-80.

Subirats, J. 2016. Gobierno local, innovación social y coproducción de políticas. En El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo. Los libros de la catarata. Madrid.

Subirats, J. 2019. Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En Gómez Álvarez, David; Rajack, Robin; López Moreno, Eduardo y Lanfranchi Gabriel. Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desarrollo urbano sostenible. Washington: BID.

Subirats, J.; Knoepfel; Larrue, C. y Varone, F. 2008. Análisis y gestión de políticas públicas. España: Editorial Ariel-Ciencia Política.

Vecinday, L. 2022. Incidencia de las políticas sociales en las condiciones de vida de la población. Estado de la cuestión en términos comparados. En Problemáticas sociales en

escenarios reconfigurados: políticas sociales, intervención profesional y trabajo social. Elena Riegelhaupt; Valeria Rodrigo. 1 ed. Espacio Editorial: Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Vilas, C. 2011. Política y políticas públicas. En Después del Neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina. 1° ed. Remedios de Escalada: De la UNLa.

Vinocur, P. y Halperin, L. 2004. Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. En Serie Políticas Sociales N° 85. Santiago de Chile.

Weinberg, P. 2004. Formación profesional, empleo y empleabilidad. Foro Mundial de Porto Alegre.

## Anexo metodológico

Las definiciones metodológicas iniciales de este trabajo contemplaban un trabajo de campo a través de la realización de entrevistas a funcionarixs públicxs que se desempeñaran en el marco de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para problematizar no solo la normativa, sino también el diseño y la implementación del programa "Potenciar Trabajo". Como ello no fue posible, se reconfiguró el diseño metodológico inicial y se reencausó el estudio del modo en que se dio cuenta en el cuerpo de la tesis.

Respecto de las acciones realizadas para lograr las entrevistas mencionadas y, además, obtener información pública sobre los programas sociales estudiados, se detallan las siguientes:

Durante el mes de marzo de 2023 se remitieron e-mails de requerimiento de entrevistas con personal del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación vinculado al diseño y la implementación del programa "Potenciar Trabajo". Las solicitudes fueron enviadas al siguiente correo electrónico: unidadejecutorapotenciar@gmail.com junto a nota de FLACSO firmada por Alejandro Casalis secretario académico de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo. En ningún momento se ha recepcionado respuesta a dichos e-mails.

El 5 de abril de 2023 se establece contacto telefónico con funcionaria pública del gobierno nacional Lucía Cirmi Obón, Directora Nacional de Políticas de Cuidado del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, a quién se solicita articulación de contacto con funcionarixs del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que se desempeñan en vinculación a la ejecución del programa "Potenciar Trabajo" a los efectos de concretar entrevistas para abordar la temática de implementación de dicho programa lo que representaría un insumo para el trabajo de campo que se proponía inicialmente esta tesis. La funcionaria me ofrece los teléfonos de contacto de Cecilia Barros y Lucía Glimberg, ambas funcionarias del

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Mientras que Barros no ofrece respuesta, Glimberg el día 7 de abril socializa el teléfono de contacto de la referente de los Centros de Economía Popular del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), llamada Erica, sin especificar su apellido. La última persona mencionada el 18 de abril otorga referencia de quién sería el responsable del programa en el área patagónica, compartiendo el contacto telefónico del mismo con un apodo, sin especificar su nombre y apellido. Se trata de otra persona con quién no se pudo acceder a la comunicación.

En el marco de la Ley N°27.275 de Derecho a la Información Pública, el 19 de octubre de 2023 se remite nota de solicitud (Número: RE-2023-124369479-APN-DNPAIP#AAIP) que se tramita por expediente (EX-2023-124369550-APN-DNPAIP#AAIP) a través del sistema de gestión de documentación electrónica (GDE) de la plataforma de Trámites a Distancia (TAD) del gobierno nacional demandando información pública sobre los programas sociales estudiados en esta tesis. La misma es respondida el 29 de noviembre de 2023 (Número: NO-2023-142316395-APN-SES#MDS / Referencia: Respuesta NO-2023-124717131-APN-CIYMPT#MDS) remitiendo la búsqueda al portal de datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/ y al portal de Presupuesto Abierto: https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/

De lo planteado se destaca la pertinencia de la respuesta estatal a través del sistema GDE y, a su vez, la dificultad de acceder al contacto para realización de entrevistas con el personal técnico a cargo del programa a través del correo electrónico institucional y la informalidad de las últimas respuestas telefónicas que obstaculizaron la concreción de los objetivos planteados al inicio.