



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA
DE POLÍTICA
Y GOBIERNO

MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y GERENCIAMIENTO DEL DESARROLLO

TESIS DE MAESTRÍA: "Cambios y continuidades en las políticas sociales de Argentina durante la gestión Cambiemos (2015-2019): Del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen al Hacemos Futuro".

AUTOR: Lic. Julián Álvarez Sansone

DIRECTOR: Dr. Gustavo Gamallo

AÑO: 2022

*"La inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda
lucha contra la exclusión"*

Pierre Rosanvallon

Índice

AGRADECIMIENTOS	6
RESUMEN	7
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO 1 - MARCO CONCEPTUAL. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES	12
1.1 Discusiones sobre el concepto de política social	13
1.2 Estado y política social argentina en perspectiva histórica	14
1.3 Presupuestos teóricos con respecto a las políticas sociales en el caso argentino	17
1.3.1 Partiendo de una reflexión sobre el bienestar.....	17
1.3.2 La brecha de bienestar.....	22
1.3.3 El rol del Estado Social	25
1.3.4 Sobre la dependencia y la ruptura de la trayectoria	27
1.3.5 ¿Cómo abordar la exclusión social? ¿Con inclusión o integración?	29
CAPÍTULO 2 - HACIA UNA DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA (PTMC).....	35
2.1 Hacia un análisis tipológico de los PTMC.....	40
2.1.1 Los PTMC de tipo 1:	40
2.1.2 LOS PTMC de tipo 2:	51
CAPÍTULO 3: MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA.....	58
3.1 Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro	60
3.1.1 Inicio y despliegue territorial del Argentina Trabaja (2009-2012):	64
3.1.2 Etapa de consolidación de las políticas sociales (2012-2015).....	68
3.1.3 Etapa de transición (2016-2017)	75
3.1.4 Etapa de desclientelización y transformación meritocrática (2018-2019)	80
CAPÍTULO 4 - DESARROLLO	85
4.1 Introducción al “Hacemos Futuro”.....	85
4.2 Evolución presupuestaria y de alcance: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro	92
4.3 Diagnóstico	97
4.3.1 Estadísticas relevantes del primer diagnóstico	104
4.4- De los “CAL” y los “CDR” a la ANSES: Desintermediación, individualización y nuevo rol de las organizaciones sociales.	110

4.4.1 La incorporación de la ANSES: De la burocracia de territorio a la burocracia de escritorio con mayor penetración territorial.....	112
4.4.2 Cambio de rol de las organizaciones sociales	118
4.5. Política de transparencia y anticlientelismo	121
4.5.1 Prevención	122
4.5.2 Detección	124
4.5.3 Sanción o respuesta.....	128
4.6 Transparencia y acceso a la información.....	129
4.6.1 La irrupción del anti-clientelismo	130
4.7 Giro capacitador y nueva oferta formativa.....	136
4.8 Desafíos para la inserción laboral y la inclusión social	147
4.8.1 La importancia del Plan Empalme en el Hacemos Futuro	151
CONCLUSIONES.....	158
ANEXO	164
BIBLIOGRAFÍA	166

AGRADECIMIENTOS

A Gustavo Gamallo, Luciano Andrenacci y Pilar Arcidiácono por sus enseñanzas, comentarios, correcciones y sugerencias a la hora de escribir esta tesis de Maestría. A mis compañeros de cursada, por compartir los talleres de tesis conmigo. A Sabrina Ajmechet, por guiar parte de mi investigación en Taller de Tesis III. A mi familia y mi novia, por respetar mis momentos de estudio. A mis compañeros de trabajo, especialmente a Guillermo Suárez, José Rosenfeld y Luciana Cigna, quienes me brindaron necesarios "días de estudio" para poder terminar esta tesis en tiempo y forma. A los entrevistados, ya que sin sus testimonios sobre la política pública en cuestión nunca podría haber realizado esta tesis. A la Doctora Silvia Eguren, quien me brindó información para realizar esta investigación en el Marco de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275). A los Diputados y Senadores Nacionales que presentaron y aprobaron ese proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, dado que sin éste, hubiese sido mucho más difícil obtener información cuantitativa necesaria para la aprobación de esta tesis de Maestría.

RESUMEN

Esta tesis se propone analizar y describir los cambios y continuidades que sufre una política social durante la gestión de Cambiemos (2015-2019). En particular, el análisis del diseño del Hacemos Futuro que se plantea en esta tesis ayuda a llenar parte de un vacío de conocimiento que hay en torno a un análisis más detallado del diseño de esta política pública (sin centrarse demasiado en su implementación como otros trabajos), y también procura abordar una temática menos trabajada en otras investigaciones: la cuestión del clientelismo y cómo el diseño del Hacemos Futuro intenta, por un lado, ordenar las irregularidades de miles de cooperativas que funcionaban con anomalías bajo el Argentina Trabaja y, por otro lado, busca generar desintermediación entre los movimientos sociales y los beneficiarios de los programas a fin de romper posibles y presupuestas redes clientelares que se dan en éstos en el marco de las políticas sociales. Sumado a eso, la presente tesis indaga con mayor profundidad en las capacitaciones y en cómo éstas se ofrecen a lo largo y ancho del territorio nacional. También, la tesis incorpora aristas al análisis de esta política social con respecto a la implementación de medidas que promueven la transparencia en la gestión pública del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Este estudio considera que hay un cambio de paradigma ya que se pasan de concepciones de la Economía Social y Solidaria a teorías asociadas al desarrollo del Capital Humano; se pasa de Entes Ejecutores a Unidades de Capacitación; se pasa de una mirada trabajo-céntrica a una mirada centrada en la formación de los individuos como herramienta central para la inclusión social y la integración laboral.

Metodológicamente se trazó un vasto recorrido bibliográfico por los estudios más relevantes sobre el campo de las políticas sociales; se apeló a la lectura de documentos oficiales y también se realizaron entrevistas a decisores claves y funcionarios involucrados en el proceso de diseño del programa Hacemos Futuro; y se realizaron solicitudes de acceso a la información pública.

Palabras clave: "Políticas públicas"; "Políticas sociales"; "Programas de transferencia monetaria condicionada"; "Hacemos futuro"; "Argentina".

INTRODUCCIÓN

Durante el período kirchnerista (2003-2015), las políticas sociales desarrolladas desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina al mando de Alicia Kirchner pusieron en valor las concepciones asociadas al cooperativismo de trabajo, las experiencias autogestionadas y la Economía Social. Esta tesis sostiene que dicha posición se vio afectada y modificada con el cambio de gestión que se dio a partir del 10 de diciembre del 2015 con la llegada de Carolina Stanley al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Con esta nueva gestión, se evidencian cambios y continuidades en el enfoque de la política social. Este proceso se puede visibilizar a través de la continuación del Argentina Trabaja, el Ellas Hacem y Desde el Barrio, primero, y luego con la unificación y modificación de éstos al crear el Hacemos Futuro

El Programa Ingreso Social con Trabajo (también conocido como "PRIST-AT" o sencillamente como "Argentina Trabaja") comenzó a implementarse durante el año 2009 luego de la crisis económica del 2008. Dicho programa fue una de las banderas de la gestión de la Presidenta Cristina Fernández y de la Ministra Alicia Kirchner hasta el año 2015. El programa, cabe agregar, se destacó por su expansión territorial vinculada a municipios y organizaciones sociales, por su magnitud presupuestaria y también por su masividad. A causa de su matriz territorial, se evidencia en la literatura académica cierta heterogeneidad en su funcionamiento que responde a un conjunto de factores, entre los cuales algunos autores destacan el sistema de alianzas, tensiones y conflictos que se plantean entre los municipios y las organizaciones de base territorial.

La intención del Argentina Trabaja era generar inclusión social mediante cooperativas de trabajo, a fin de consolidar y amalgamar a aquellos individuos que se encontraban por fuera del mercado de trabajo formal (Resolución 3182/2009). Cabe resaltar que la implementación de esta política social prosiguió incluso con la asunción de Cambiemos en diciembre del 2015. Durante los dos primeros años de gestión de la nueva administración, es decir, durante 2016 y 2017, el Argentina Trabaja sufrió modificaciones de distinta índole, a saber: la

posibilidad de desarmar cooperativas, la inclusión de la posibilidad de realizar capacitaciones, y la incorporación de nuevos entes ejecutores (Resolución 592/2016).

Pero lo más relevante acontece en febrero del 2018, mediante la Resolución 96/2018, los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio se unifican bajo una nueva política social llamada "Hacemos Futuro". El objetivo de esta nueva iniciativa consistía en empoderar a las personas promoviendo su autonomía económica a través de cursos, prácticas de formación integral y cursos de terminalidad educativa para potenciar las posibilidades de inserción laboral.

Varios autores señalan que la lógica que guía a esta nueva política social se aleja de la concepción de la economía social y el cooperativismo fomentada desde el Ministerio de Desarrollo Social durante la gestión anterior. Al mismo tiempo, el cambio en los objetivos del programa muestra un claro giro en términos de lo que se busca con una política social.

La presente tesis sostiene que el estudio de la transformación y la unificación de estos tres programas ("Argentina Trabaja", "Ellas Hacen" y "Desde el Barrio") por parte de la nueva gestión que diseña e implementa el Hacemos Futuro permite comprender similitudes y diferencias entre los paradigmas, como también vislumbrar las distintas posturas y enfoques que se tienen sobre la problemática social de las poblaciones más vulnerables que están excluidas del mercado de trabajo y del tejido social.

En este marco, esta tesis se propone analizar el diseño del Hacemos Futuro a fin de dar luz a los cambios y continuidades en general, y a las transformaciones institucionales y los cambios de paradigma que conlleva esta nueva política pública en particular. Así, se pondrá el ojo en la desintermediación, la individualización y en el nuevo rol de las organizaciones sociales; se describirá el presunto *giro capacitador* de esta política pública y la nueva oferta formativa; se analizarán las políticas de transparencia que vienen ligadas al Hacemos Futuro para combatir el clientelismo y, por último, se debatirán los desafíos y alcances de la inserción laboral y la inclusión social propuesta por este programa.

Para la elaboración de esta tesis, cabe aclarar, se llevó a cabo una metodología mixta que conlleva una investigación cualitativa que revisa documentos, normativas y bibliografía

académica, al mismo tiempo que se utilizan datos cuantitativos provenientes del Informe de Gestión 2019 y de otros artículos académicos. También, se realizaron pedidos de acceso a la información pública del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a través de la Ley 27.275. Además, se realizaron diversas entrevistas semiestructuradas a altos mandos de la gerencia pública y decisores importantes que estuvieron en las etapas de diseño e implementación del Hacemos Futuro.

Cabe aclarar que para la realización de la presente tesis sólo se entrevistaron funcionarios de alto rango porque el foco de este estudio es el diseño de la política pública, no así su implementación ni la evaluación propiamente dicha de su funcionamiento. Por esta razón, no se consideró pertinente para esta tesis la realización de entrevistas a referentes de movimientos sociales ni a trabajadores de las oficinas descentralizadas.

Esta tesis, por su parte, consta de seis partes, a saber: 1) La introducción, donde se presenta el trabajo. 2) El marco conceptual, donde se repasan los conceptos claves para comprender el estudio de estas temáticas; 3) El estado de la cuestión, donde se repasan los textos centrales sobre la evolución de las políticas sociales más características de la Argentina desde el período de gobierno iniciado en el año 2003; 4) El desarrollo, donde se expone y desenvuelve la tesis en sí misma analizando las características del Hacemos Futuro como son la desintermediación, la individualización, el giro capacitador y las políticas de transparencia; 5) Las conclusiones, donde se esbozan las reflexiones finales que se desprenden del análisis del diseño de esta política pública; y 6) La sección bibliográfica, donde se especifican los textos y documentos usados para la elaboración de esta tesis de Maestría.

CAPÍTULO 1 - MARCO CONCEPTUAL. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES

Como bien plantean Genturiz et al (2018), hablar de políticas públicas implica referirse al "Estado en acción" (Jobert, 1996; Muller, 2002), y distinguir tres sentidos o dimensiones de la política: *polity*, *politics* y *policy* (Vargas, 1999; Salazar, 1999; Roth, 2003; Varela, 2005; Parsons, 2013). La primera de estas dimensiones, la "polity" se asocia a la política como forma o estructura, y hace referencia a la "macro-política". Es decir, hace referencia a aquel ámbito del gobierno de las sociedades humanas, ese espacio donde se estructuran los principios y valores políticos de toda la sociedad. La segunda dimensión, "politics", se asocia a la política entendida como proceso político, y se vincula con el nivel "mesopolítico". Esto tiene que ver con la política como actividad profesional y el proceso de lucha por la definición y el control del poder político gubernamental. Normalmente, esta es la rama de la política que se asocia con los partidos políticos y los movimientos sociales, quienes a través de su accionar inciden en diferentes procesos que pretenden transformar situaciones y condiciones de las colectividades humanas (Genturiz et al, 2018).

En tercer lugar, aparece la dimensión relacionada con las políticas públicas, denominada "*policy*" (asociada a la política como contenido). Esta dimensión ubica a las políticas como cursos de acción gubernamental que atienden (o intentan atender) situaciones sociales o políticamente problematizadas. Sumado a eso, estos cursos de acción responden a posicionamientos que toman los hacedores de políticas públicas (*policymakers*) frente a los principios y valores políticos, previamente construidos por las diferentes asociaciones humanas (dimensión correspondiente a la *polity*). En este sentido, una política pública es una visión particular del mundo que se busca imponer y realizar sobre otras visiones (o *policies*). Así, la ideología constriñe a las políticas públicas, por consiguiente, los factores ideológicos deben ser tomados en cuenta dentro del análisis de las políticas públicas. En adición a esto, los cursos de acción gubernamental aparecen también articulados e interrelacionados con la dimensión de las *politics*, en el sentido de la disputa políticamente electoral disputada. Genturiz et al (2018) explican que los partidos políticos, que son las organizaciones que participan por excelencia en dicha disputa electoral, construyen

plataformas políticas y, dentro de ellas, programas de gobierno, entendidos como proyectos políticos que buscan orientar la acción del Estado. Los programas de gobierno, la construcción de las ideas de gobierno o los distintos proyectos políticos, explican estos autores, obedecen también a cuestiones ideológicas y buscan transformarse en políticas públicas que logren atender situaciones percibidas como problemáticas por la colectividad política que logra conquistar el poder gubernamental.

Así, lo político electoral disputado, en el sentido de los proyectos políticos partidistas, no sólo se relaciona condicionando o determinando las políticas públicas, sino que a su vez éstas se relacionan condicionando o determinando la construcción de proyectos políticos. Dichos condicionamientos, según Genturiz et al (2018), se evidencian particularmente en la materialización de políticas públicas exitosas que logran impactar y transformar un determinado momento una situación insatisfactoria o problemática. Estas políticas aceptadas positivamente no sólo por diferentes actores en el seno de la sociedad, sino también por los electores y demás sujetos políticos, obligan a los distintos partidos a incluirlas en sus proyectos políticos, lo cual resulta en la igualación de otras propuestas partidarias diferentes.

En suma, se puede definir a las políticas públicas como cursos de acción gubernamentales que atienden (o intentan atender) situaciones no sólo socialmente problematizadas (*policy*), sino sobre todo políticamente visibilizadas, determinadas transversalmente por cuestiones ideológicas en tanto principios y valores políticos de las diferentes colectividades humanas (*polity*), e interrelacionados con los proyectos políticos que emergen en el seno de una colectividad humana (*politics*).

1.1 Discusiones sobre el concepto de política social

El análisis de las políticas sociales implica un desafío de un orden teórico y político. Teórico porque como disciplina de estudio acerca de las políticas sociales es un debate académico consolidado. Político porque el análisis de las políticas sociales implica de qué manera se lleva adelante la intervención social del Estado.

Al mismo tiempo, las políticas sociales suponen una intervención social del Estado. Dicha intervención implica un debate acerca de la manera en las cuales las sociedades gestionan públicamente los riesgos sociales (Castel, 1997; Esping Andersen, 1993; Esping Andersen,

1999). Según Castel (2006), las protecciones sociales surgen como una manera de compatibilizar los principios de igualdad social promovidos por las revoluciones burguesas y la verificación fáctica de la desigualdad social.

Así, la Política Social responde a una ubicación temporal y territorial que da sentido y significado a sus presupuestos teóricos, a sus medios básicos y a sus manifestaciones institucionales (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011; 4).

Es menester mencionar que Andrenacci y Soldano (2006) hacen un minucioso recorrido de las teorías que fundamentan el estudio de las políticas sociales y los cambios que han operado en los Estados Sociales. Puntualmente, plantean el problema de las transformaciones recientes en la cuestión social y la manera que la forma de protección estatal pasó de políticas universalistas (que tenían como eje el trabajo asalariado como puerta de acceso de los derechos sociales) hacia políticas de lucha contra la pobreza. Este tipo de políticas, mencionan estos autores, comenzaron a desarrollarse fuertemente en la década del 90. Según Grassi (1994), la noción básica a partir de esto tuvo que ver principalmente con tres grandes preceptos: descentralización, focalización y participación.

Cabe agregar que esta suerte de convivencia entre distintas estrategias y tipos de política social se prorrogan hasta la actualidad. A partir de las ideas planteadas por Lo Vuolo (1998), se puede hablar de un "*híbrido institucional*" que combina tres formas diferenciadas de intervención. A este modelo, cabe mencionar, Filgueira (2007) lo denomina "*ciudadanía estratificada*", dado que el acceso a los derechos sociales va a estar vinculado al tipo de inserción socio ocupacional que cada actor posee.

1.2 Estado y política social argentina en perspectiva histórica

La década del 90 ha sido ampliamente analizada en diversos trabajos (García Delgado, 1994, 1998; Minujín, 1999). En ellos se demuestra que el Estado realizó un apartamiento de sus funciones de regulación. Por otra parte, se describe un modelo de sociedad orientado hacia el mercado como espacio donde resolver las necesidades sociales y dirimir los conflictos. Algunos autores sugieren también que el ajuste estructural vino a ser una manera de paliar el

golpe económico (Bernal Meza, 1996) o golpe de mercado (Golbert y Roca, 2010) producido a fines de la década de los 80.

Según diversos autores, es en este escenario que emerge y se consolida un sector amplio de la sociedad civil que pasa a atender diferentes aspectos de la cuestión social (Arcidiácono, 2012; Zibecchi y Paura, 2019). Con respecto a este tema, el texto de Arcidiácono (2012) permite evidenciar que la participación de la sociedad civil en la provisión de bienestar no es necesariamente nueva.

Es relevante comentar que la incidencia de las organizaciones sociales en la provisión de bienestar tomó mayor protagonismo en la década del 90. Esto evidencia una nueva configuración de una dinámica política marcada por la compleja interacción entre el Estado y la sociedad civil. Boga (2020) habla también de un *Estado polifronte* que adquiere tantas modalidades como los sectores sobre los cuales interviene. En otras palabras, dicho autor plantea que el Estado conserva cierta perspectiva racional-legal y sigue siendo la *protoforma* de la política social o el horizonte de sentido aspiracional, pero en el plano fáctico lo que se evidencia es una discrecionalidad permanente asociada a las distintas clases sociales. Es más, se plantea que cada sector social tiene distintas estrategias y capacidades de agencia según cada estrato.

Volviendo al tema de la política social, es necesario mencionar que Grassi (2008) la define como la configuración estatal de la reproducción social que expresa el cómo y hasta dónde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción. Parte de la literatura académica sobre esta temática considera que las políticas sociales expresadas con esta nominación son parte constitutiva de los llamados "*Estados de Bienestar*". El texto de Orloff (2005) sugiere que las políticas sociales, en su surgimiento, fueron intrínsecas a dicho modelo estatal por su estrecha relación con el modelo de acumulación, distribución de la renta y de regulación del mercado de trabajo, consumando una paulatina transformación en la cual la responsabilidad por la protección social pasó de las familias y comunidades hacia los estados nacionales.

Andrenacci y Soldano (2006), consideran que el conjunto de formas de intervención de la sociedad sobre sí misma que se denomina "*política social*", parece haber seguido un doble

patrón. Por un lado, una intervención en el centro, que define los mecanismos axiales o principales del proceso de integración social; y por otro, una intervención en los márgenes, sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos que no logran acceder a la integración social a partir de los mecanismos principales.

Es necesario considerar que, si bien las políticas sociales se encuentran en la mayoría de los Estados capitalistas de occidente, fueron asumiendo distintas formas particulares según diversas variables como la posición que cada país ocupa dentro de la economía global, las tradiciones institucionales y los conflictos políticos de cada uno (Martínez Ramírez y Torres, 2018).

En nuestro país, como mencionamos más arriba, se produjo un "*híbrido institucional*" de Estado de Bienestar que combinaba distintas formas universalistas y corporativas de protección social, outputs de un sistema político autoritario y poco proclive a la negociación entre la totalidad de los actores colectivos y grupos de interés (Lo Vuolo, citado en Soldano y Andrenacci, 2006, pág 6).

Siguiendo con estos autores, se puede mencionar que las políticas sociales en nuestro país operaban en tres lógicas distintas, definidas de la siguiente manera: políticas del trabajo, políticas de servicios universales, y políticas de asistencia. Estas últimas, cabe mencionar, se suponían residuales en tanto operaban sobre los casos de extrema pobreza. Andrenacci y Soldano (2006) explican que mientras la situación de pleno empleo se mantuvo, esta segmentación se produjo de forma relativamente sencilla, en tanto la relación salarial aseguraba el acceso a la protección social y la posibilidad de tener dicho empleo era brindada por un mercado en constante expansión. Grassi (2008), explica que el Estado se ocupó de construir los mecanismos para delimitar lo que sería la población "merecedora" de la asistencia como aquella que estuviera realmente imposibilitada de ejercer la capacidad de valerse por sí misma a través del trabajo.

Esta segmentación, cabe mencionar, se mantuvo en nuestro país hasta el presente, atravesando sucesivas crisis y reformulaciones en el modo en que el Estado garantizaba algunos derechos sociales y cómo se definieron los destinatarios de las diferentes políticas sociales desplegadas por los diversos entramados institucionales (Martínez Ramírez y

Torres, 2018). Así, estos autores afirman que el devenir de las políticas sociales sobrepasó la existencia de los Estados de Bienestar que las consolidaron.

Por su parte, Andrenacci y Soldano (2006) señalan tres esquemas en la organización de la política social que se suceden históricamente sin que uno suponga la revocación absoluta de su precedente. Estas configuraciones históricas se refieren a procesos acontecidos en todo el occidente capitalista, pudiendo a su vez ser enmarcados en las dinámicas históricas de la Argentina.

Se podría afirmar, citando ideas de Andrenacci y Soldano (2006), que actualmente la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo, la transformaciones de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasimercados, y también la expansión de los dispositivos de intervención (de) e intervención (sobre), y la neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo.

Según Fleury (2005), atender a las políticas sociales implica analizar una de las formas que adquiere esta relación estatal con algunos de los sujetos que abarcan la totalidad de la ciudadanía, y con los sistemas de protección social al incluir de forma universal o estratificada a algunos individuos , y al excluir a algunos otros se están definiendo modalidades diferentes de ciudadanía y de relación entre el Estado y los sujetos sociales.

En suma, se podría definir a las políticas sociales como un fruto de la dinámica de la esfera pública conformada en cada sociedad y también como un factor esencial en la materialización y en la transformación de la esfera pública.

1.3 Presupuestos teóricos con respecto a las políticas sociales en el caso argentino

1.3.1 Partiendo de una reflexión sobre el bienestar

Tomando ideas de Esping Andersen (2000), el bienestar puede comprenderse como una capacidad relacionada con el manejo de la incertidumbre y de los riesgos sociales y es provisto por distintas fuentes o esferas: el Estado, el mercado, y la familia. Adelantado et al (1998), adicionan una cuarta esfera: la relacional. Estas cuatro esferas se caracterizan por tener relaciones complejas entre sí, tanto desde el punto de vista estructural como desde el histórico. Adelantado et al (1998), plantea que estas esferas no deben comprenderse como

lugares físicos sino más bien como un complejo de instituciones y mecanismos de coordinación de la acción social o "dimensiones" de esa acción, que se encuentran atravesadas transversalmente por grupos e individuos, así como también por diversos ejes de desigualdad existentes.

Es menester resaltar que la distribución y la producción del bienestar son un problema de "economía sustantiva" y deben ser comprendidos como aspectos relevantes de la dependencia de las personas a la hora de asegurar su supervivencia y su inclusión en la sociedad. De esta forma, se advierte una "economía del bienestar" que se aleja de una concepción formal o de mercado para inscribir una reflexión en un horizonte más abarcativo (Adelantado et al, 1998).

Con respecto a las esferas, cada una de éstas se asocia a un principio de gestión de los riesgos sociales: al interior de la familia predomina la asignación mediante la reciprocidad; los mercados, por su parte, están gobernados por la distribución a través del nexo monetario, mediante el cual las personas venden su fuerza de trabajo y a cambio compran bienes y servicio; el Estado, por otro lado, adopta predominantemente el principio de asignación mediante la redistribución autorizada. De esta forma, se advierte la contingencia de los arreglos sociales asociados a diferentes estrategias institucionales para la distribución del bienestar (Adelantado et al, 1998).

Esping Andersen (2000) propone una distinción conceptual diferenciando tres "tipos ideales" de producción y distribución de bienestar por parte del Estado: el residual, que limita su ayuda a unos estratos de riesgo específico dividiendo a la sociedad entre una mayoría de ciudadanos autosuficientes que pueden asegurarse por medios privados (de mercados o sin fines de lucro) y una clientela dependiente del Estado; el universalista, es el tipo ideal de bienestar mediante el cual los derechos sociales son incondicionales y que los riesgos se deben compartir bajo una misma cobertura; en tercer y último lugar se encuentra el modelo "corporativista", en donde los riesgos sociales se conciben de forma compartida en clave de la pertenencia a un estatus (normalmente basado en grupos profesionales) expresando distintos niveles de diferenciación según los grupos y las ramas de actividad de la economía.

Es necesario resaltar que según este autor danés, las sociedades combinan principios y esferas en diferentes arreglos institucionales dando origen a lo que se denomina "Régimen de

Bienestar". Según Arcidiácono, Gamallo, Pautassi y Staschnoy (2015), los "*Regímenes de Bienestar*" estratifican y estructuran desigualdades según la forma de reconocimiento de riesgos sociales, el acceso a las prestaciones y el alcance de los derechos.

En definitiva, explican estos autores en sintonía con Arcidiácono y Gamallo (2012), cada hogar obtiene el bienestar según los arreglos institucionales socialmente organizados sobre la base de su capacidad diferencial de reunir los recursos disponibles en los diferentes arreglos institucionales vigentes. Dicha capacidad, explica Gamallo (2015), alude a la combinación de aspectos de la estructura social (de la posición de las clases sociales, su ubicación en el mercado de trabajo, y la configuración institucional de la protección social) como de las prácticas de los agentes estatales y las estrategias familiares.

Como bien es sabido, las políticas sociales requieren una intervención social por parte del Estado. Dicha intervención, implica un debate acerca de la forma en que las diversas sociedades gestionan públicamente los riesgos sociales (Castel, 2006; Esping Andersen, 1999; Esping Andersen, 1993). En la interpretación de Robert Castel (2006), el Estado debe intervenir con la intención de igualar los derechos de los propietarios y los no propietarios.

En esta línea, la seguridad social pasaría a equiparar los derechos individuales a la propiedad con los derechos a la "propiedad social". En el planteo de este sociólogo francés, asegurando el derecho al trabajo se pretendió construir lo que denomina "sociedad salarial" (Castel, 2006). Según se explica en su libro, el vínculo del salario supone cohesión social y una manera de estar asegurado. Bajo esta idea, cabe aclarar, se construyeron los seguros sociales de índole estrictamente contributivo. En esta lógica, es esencial que la sociedad logre ser un conglomerado unido, sin fallas en el "tejido social", como diría Rosanvallon (1998). Puede ser desigual, pero unificado bajo ciertos preceptos aseguradores o protectores. Esto, según el pensamiento de estos intelectuales franceses, conlleva una modalidad de intensificación de la explotación del capital sobre el trabajo. Un pacto entre desiguales pero que sostiene de alguna manera a sociedades estables (Castel, 2006).

Por su parte, la lectura del sociólogo danés Gosta Esping Andersen (1993) sobre los regímenes de bienestar se sustenta en los modos de gestionar y distribuir los riesgos sociales.

El planteamiento de este autor consiste en establecer la participación del Estado, el mercado y la sociedad (las familias, particularmente) en la gestión y distribución de dichos riesgos sociales. En otras palabras, estudia las relaciones entre el Estado, el mercado y las familias a la hora de proveer bienestar en una sociedad en particular. En su estudio, cabe mencionar, este autor propone tres tipos ideales de regímenes de bienestar: el modelo liberal, el conservador (también llamado bismarckeano) y el social-demócrata.

Siguiendo a Del Valle (2008 y 2010), se puede entender al concepto de *régimen de bienestar* como un sistema complejo donde se interrelacionan formas legales y organizativas relacionadas sistemáticamente que responden a diferentes lógicas de organización, integración social y estratificación

Ahora bien, como dijimos, hay tres tipos de régimen. Procederé a enumerarlos y definirlos a cada uno:

1) En primer lugar tenemos el *régimen liberal*. Este tipo de Estado de bienestar le da centralidad al individuo como único responsable a la hora de garantizar sus condiciones de existencia mediante el trabajo de manera que el mercado ocupa un lugar fundamental en el sistema. Del Valle (2008), toma como ejemplo explicativo el caso estadounidense, en donde la mejor política social es lograr el pleno empleo.

2) En segundo lugar, tenemos el *régimen conservador o bismarckeano*. En éste tipo de régimen, las familias tienen centralidad a la hora de encargarse del cuidado de ellas mismas. El ingreso económico lo garantiza el varón como jefe de familia, dejando al Estado y al mercado un rol suplementario. En este régimen, de tipo corporativo, la distinción se da en función de la pertenencia al status, dice Esping Andersen (2000). Aquí, las diferencias al acceso a la salud, por ejemplo, están determinadas por el tipo de empleo que tenga el trabajador. El caso típico de esta clase de Estado de Bienestar es Alemania.

3) En tercer y último lugar, tenemos el *régimen social-demócrata*, en donde el Estado ocupa un lugar central en el desarrollo de la economía y en la vida de los individuos. Este régimen, cabe mencionar, está basado en la provisión universal de beneficios mediante los cuales se liga a los derechos con la concepción de ciudadanía. En términos generales, se puede afirmar, siguiendo a Esping Andersen (1993) que poseen un alto nivel de desmercantilización y el

objetivo de las políticas social en estos casos consiste en promover la maximización de las capacidades individuales para promover la independencia de las personas. Según (Del Valle, 2008), Suecia es el caso típico de esta clase de Estado de Bienestar.

Si hay una crítica que se le puede hacer a las propuestas de este prestigioso sociólogo danés, es que no toma en cuenta países tercermundistas. Toma casos europeos, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda. Para el caso latinoamericano en general y el caso argentino en particular, este esquema resulta insuficiente. Otra crítica que también es útil al analizar sus postulados es que no tiene en cuenta a otro actor importante en algunas sociedades, como el "tercer sector" o las organizaciones de la sociedad civil.

Para el caso argentino, primero Lo Vuolo (1995) y más recientemente Del Valle y Boga (2017), plantean que en Argentina la modalidad bismarckiana y contributiva coexiste con un sistema "*breadwinner*" en donde hay un varón jefe de familia que mediante su trabajo formal se asegura a él y asegura a su grupo familiar. Si bien últimamente esto está cambiando, durante muchas veces se construyó un sistema social en donde las mujeres eran las encargadas de la atención y los cuidados familiares.

La seguridad social, así, se relaciona históricamente con el modelo de mercado de trabajo y organización de la familia (Boga, 2020). Esto expresa en cierto punto una naturaleza contradictoria de la sociedad capitalista y la necesidad de mantener un pacto social que equilibre los conflictos de intereses entre la acumulación y distribución de la riqueza socialmente producida.

Sobre el caso argentino es menester resaltar que el Estado logró construir sistemas universales en educación y salud. Éstos poseen un aspecto complejo en su composición, accesibilidad, modalidad de atención, modos de gestión, formas de inclusión y exclusión, modalidades de exclusión, etc. Si bien la salud y la educación se erigieron como sistemas universalistas, lo cierto es que operan de forma segmentada por clases sociales a la hora de analizar quiénes utilizan las escuelas públicas y quiénes las escuelas privadas.

Andrenacci y Soldano (2006) hacen un recorrido relevante y detallado sobre las teorías que fundamentan el estudio de las políticas sociales y de los cambios que han operado en el Estado. Singularmente, abordan el problema de las transformaciones recientes en la cuestión

social y la manera en que la forma de protección estatal pasó de políticas universalistas (que tenían como eje el trabajo asalariado como puerta de acceso a los derechos sociales) hacia políticas de lucha contra la pobreza. Como bien explica Brown (2016), este tipo de políticas comienzan a desarrollarse fuertemente a partir de la década del 90, específicamente a partir de una serie de recomendaciones que se implementaban mediante el Consenso de Washington.

Este período de reforma estructurales del Estado, cabe agregar, modificó las formas en que la sociedad se vinculaba con la "cosa pública". El Estado pasó a posicionarse de otra manera con respecto a las demandas sociales. Lo importante de todo esto, lo que merece ser resaltado, es que a partir de esas diferentes estrategias y tipos de políticas sociales se llegó a una especie de "*híbrido institucional*" (Lo Vuolo, 1998) que combina en cierto punto las tres formas de intervención provistas por la teoría del ya mencionado sociólogo danés.

1.3.2 La brecha de bienestar

El concepto de brecha de bienestar surge del campo de la investigación social y refiere a la distancia o disparidad entre cierto parámetro teórico o normativo y un valor asumido empíricamente (Gamallo, 2015). Fue también utilizado para ilustrar formas de desigualdad, por ejemplo: brechas educativas, brechas de desarrollo, brechas urbanas, digitales, de género, etc. Suele usarse para ilustrar el grado de ajuste de la relación entre un arreglo institucional del régimen de bienestar con la estructura de los riesgos sociales.

La brecha de bienestar, explica Gamallo (2015), puede obedecer tanto a alteraciones simultáneas como a alternativas de cada uno de los componentes. Este sociólogo argentino, cabe aclarar, utilizó este concepto para estudiar las variaciones de la estructura de riesgos sociales en Argentina.

Es necesario mencionar que cada hogar consume los satisfactores de bienestar en función de los diferentes arreglos institucionales. La calidad de los satisfactores está en cierto punto determinada por el tipo de cobertura. Al mismo tiempo, el tipo de cobertura puede estar regulado por distintas condiciones. Sobre esto, el pensador británico Thomas Marshall explicaba a mediados del siglo pasado que el grado de igualdad que podrían brindar los servicios sociales (o la "ciudadanía social", en palabras de este autor) dependía de cuatro

aspectos, a saber: a) si el subsidio se ofrecía a todos o a una clase limitada; b) si tenía forma de pago en efectivo o de un servicio; c) si el mínimo era alto o bajo; d) la forma de financiarlo. De esta manera, cada estrategia política específica establecía efectos particulares y perdurables en la estructura social afianzando o quitando condiciones diferenciales de las familias en el acceso al bienestar (Gamallo, 2015)

En su análisis, Marshall (2005; 61) distinguió entre *igualdad de rentas* e *igualdad de condición*, planteando que cuando se universaliza la cobertura de un servicio social desde una proporción pequeña de la población hacia el conjunto, se mejora el ingreso disponible de quienes no estaban siendo atendidos por el servicio. No obstante, para este autor "la igualdad de condición es más importante que la igualdad de ingresos". De esta manera, es posible pensar, como sugiere Gamallo (2015) y también Castel (2004), que los derechos sociales contribuyen a establecer un patrón de desigualdad social. ¿Por qué? Porque, siguiendo la línea de Marshall (2005), la libertad justifica rentas e ingresos desiguales, mientras los derechos sociales ofrecen la condición para establecer medidas de igualdad de estatus. En otras palabras, permiten incrementar la desigualdad aunque al mismo tiempo promueven la igualdad de status.

Castel (2004) plantea que el modelo de sociedad alcanzado no es una "*sociedad de iguales*" (en el sentido de "igualdad de hecho" de las condiciones sociales) sino el de "*una sociedad de semejantes*". Una sociedad de semejantes, explica, es una sociedad diferenciada y jerarquizada, pero en la cual los miembros pueden mantener relaciones de interdependencia porque disponen de un fondo de recursos comunes y de derechos comunes. Con respecto a estos conceptos de "igualdad de condición" planteado por Marshall (2005) y "el de sociedad de semejantes" parece tener puntos en común. Ambos autores coinciden en que la "igualdad de ingresos" no es la solución absoluta, sino la "*igualdad de condición*".

Para este pensador francés la propiedad privada es una garantía, en el sentido pleno de la palabra, contra las contingencias de la vida social (casos de enfermedades, de accidentes, de desempleo, etc). Los individuos propietarios, dice Castel (2004, pág 28) pueden protegerse a sí mismos movilizandolos sus propios recursos y pueden hacerlo amparándose en el marco legal de un Estado que protege esa propiedad. Se puede hablar, en palabras de este autor, de una "*seguridad social asegurada*".

Para Castel (2004), la verdadera cuestión social no es en sí mismo el estatus de desempleado, sino el *estatus del individuo no propietario* ya que un desempleado propietario tiene de por sí garantizada algunos aspectos de su seguridad social. "*El clivaje propietario/no propietario se traduce en un clivaje sujetos de derecho/sujetos de no derecho, si se entiende también por derecho el derecho a vivir en la seguridad social y civil*", dice Castel (2004; pág 41)

Gamallo (2015), explica que mientras las políticas sociales postulan atender ciertas cuestiones socialmente relevantes (reducir la inseguridad alimentaria, facilitar el acceso a los seguros sociales, la atención de la salud, ofrecer educación, entre otras), generan disparidades en las formas de acceso a esos mismo satisfactores y, consecuentemente, en las condiciones de vida de la población. Esping Andersen (2000), por su parte, explica que el desempeño de las distintas políticas sociales expresa una política de estratificación social que en algunos casos elimina las barreras institucionales, en otros desatiende posiciones adscriptas y objetivadas sobre diferentes etiquetas de las figuras sociales

Adelantado et al (1998), plantea que la política social no sólo no compensa o reduce las desigualdades (o brechas) originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales. Gamallo (2015), menciona sobre este punto que muchos autores refieren una interacción recurrente y de influencia recíproca entre la práctica asociada a la política social y la estructura social identificando y distinguiendo efectos y procesos de larga duración de procesos y efectos que surgen y se manifiestan de manera más esporádica o espontánea.

En definitiva, la identificación de las *brechas de bienestar* sirve para analizar, por un lado, el "ajuste" o la "consistencia funcional" de los arreglos institucionales del régimen de bienestar con las políticas implementadas en cierto período. Por otro lado, son útiles para analizar el efecto sustantivo que los arreglos institucionales generan sobre la estructura de los riesgos sociales (Gamallo, 2015). También, este autor sugiere que la identificación de las "brechas" posibilitan la comprensión de los efectos sobre los ejes de desigualdad que forman parte de la estructura social.

1.3.3 El rol del Estado Social

En su libro "*La Inseguridad Social*"(2004), Robert Castel plantea que el rol principal del Estado social no ha sido realizar la función redistributiva que se le otorga frecuentemente. Este autor considera que las redistribuciones de dinero público afectaron muy poco la estructura jerárquica de la sociedad. En cambio, resalta que el rol protector del Estado ha sido esencial.

Para justificar esta afirmación, toma como ejemplo las jubilaciones. En su análisis, menciona que las jubilaciones siguen bastante estrictamente la jerarquía salarial (a menor salario, menor jubilación y a mayor salario, mayor jubilación). De esta forma, considera que no hubo grandes cambios redistributivos en este aspecto. No obstante, resalta que la jubilación es fundamental ya que asegura a todos los asalariados las condiciones mínimas de la independencia social, y por lo tanto, la posibilidad de seguir integrándose a la sociedad a la par de sus "semejantes".

Con esto, se puede comprender que la función esencial del Estado en la sociedad es neutralizar la inseguridad social actuando como *reductor de riesgos sociales*.¹ Esto, según plantea este autor, se logra bajo ciertas condiciones (algunas coyunturales y otras estructurales). Por ejemplo, Castel (2004) sugiere que el principal factor que posibilita la reducción de los riesgos sociales es el crecimiento económico². Este sociólogo francés considera que si se aumenta la productividad, el consumo y los ingresos salariales, se pueden reducir las desigualdades sociales y la inseguridad social.

En un contexto de crecimiento, plantea Castel (2004), las insatisfacciones y las frustraciones son vividas como provisionales. Se piensa que "mañana será mejor que hoy". El crecimiento económico, así, brinda la posibilidad de anticipar una futura reducción progresiva de las desigualdades y la erradicación (o disminución) de los núcleos duros de pobreza y de precariedad que subsisten en la sociedad. El progreso social, según este autor, supone la capacidad o posibilidad de programar el porvenir: la capacidad de tomar un préstamo para

1 Las cursivas están presentes en el libro de Castel.

2 Esta idea la retomaremos más adelante al analizar brevemente los logros y alcances del Hacemos Futuro en un contexto de escaso y nulo crecimiento económico.

acceder a una vivienda, programar la llegada de los hijos a la universidad, anticipar o planificar trayectorias de movilidad social ascendente, incluso de manera intergeneracional.

En su otro libro, titulado "*La metamorfosis de la cuestión social*" (1997), Castel plantea que la expansión económica y la protección social deben ir de la mano. Según él, no hay una relación intrínseca del tipo "no hay crecimiento económico sin protecciones", sino que "no hay protecciones sin crecimiento económico" (Castel, 1997; págs 394 y 395). Al mismo tiempo, este autor sugiere que las nuevas medidas que promueven la protección social en una coyuntura de crecimiento económico deben ir acompañadas de una legislación al respecto que garantice (o busque garantizar) que un cambio de coyuntura económica desfavorable no reduzca las protecciones sociales y los logros alcanzados. Por el contrario, explica, "el endeudamiento se convertiría en una herencia perversa de los años de crecimiento, capaz de hacer caer en la precariedad a numerosas familias de asalariados" (Castel, 1997; Pág 395).

Esta manera de *dominar el porvenir*, plantea Castel (2004) es parte de la esencia de una política social que lucha contra la inseguridad social. Esta característica de poder "dominar el porvenir" es la clave del desarrollo social que se inscribe en una trayectoria ascendente que maximiza el stock de recursos comunes y refuerza el rol del Estado como regulador de estas transformaciones sociales. A su vez, este período de crecimiento económico podría ser también, según este intelectual francés, un período de fuerte crecimiento del Estado para garantizar una mejor y mayor protección social.

Castel (1997) sugiere que el Estado Social es el actor central que debe conducir las estrategias, obligar a los participantes a aceptar objetivos razonables y velar por el respeto de los compromisos. También, considera que la concepción plena de el Estado Social no es un "Estado Keynesiano", sino un "Estado socialdemócrata". Un Estado socialdemócrata, cabe agregar, que asegure un mínimo de cohesión social entre los grupos, un Estado que se hace cargo del mejoramiento progresivo de las condiciones de todos. Para hacerlo, explica este autor, debe lograr el crecimiento y distribuir sus frutos, negociando la división de los beneficios con los diferentes y diversos grupos sociales (Castel, 1997; pág 392).

Una vez explicado este factor coyuntural (crecimiento económico), se procederá a explicar el segundo factor, de índole estructural. Este segundo factor tiene que ver con la adquisición de protecciones sociales a partir de la *inscripción de los individuos en colectivos protectores*.

Es necesario que los trabajadores que no poseen mucho más que su fuerza de trabajo se inserten en el mercado de trabajo formal a fin de tener derechos laborales y gozar de la protección que le dan las organizaciones sociales colectivamente constituidas, como los sindicatos y otros movimientos sociales. El derecho laboral y la protección social son sistemas de regulación colectiva con derechos definidos en función de la pertenencia a conjuntos, con frecuencia conquistados como resultado de luchas y conflictos que han opuesto a grupos con intereses divergentes (Castel, 2004; pág 51). Se trata, en definitiva, de colectivos de trabajo, colectivos sindicales, regulaciones colectivas del derecho laboral y de protección social.

"Pero estos sistemas de protecciones son complejos, frágiles y costosos", dice este autor (2004; pág. 51). No insertan al individuo como lo hacían las protecciones de proximidad y requieren, además, una fuerte demanda de Estado, ya que en muchos casos es el Estado el que los impulsa, los legitima y los financia.

1.3.4 Sobre la dependencia y la ruptura de la trayectoria

Es necesario mencionar que una vez fundadas las instituciones, adquieren la capacidad de reproducirse a sí mismas condicionando o bien limitando las formas de intervención política. Sobre este punto, Gamallo (2015) sostiene que, pese a la ausencia o a la alteración de las fuerzas o condiciones que les dieron origen, las instituciones siguen operando prácticamente con la misma lógica. Siguiendo esta línea, este sociólogo argentino explica que los propósitos de las políticas estatales tienden a ser "traducidos" y procesados mediante arreglos institucionales preexistentes limitando y condicionando la voluntad política de quienes las impulsan o bien, creando un contexto propicio o un sentido común sobre cómo operarlas. Tomando ideas de Adelantado et al (1998), se podría decir que estos arreglos constituyen configuraciones institucionales tan consistentes que suelen operar como una "segunda naturaleza".

Es menester resaltar que el Estado de bienestar es considerado un "caso típico" de *path dependence* ya que suele ser preso de la lógica de su trayectoria institucional condicionando sus modos de responder y abordar los problemas sociales, en especial frente a las crisis exógenas provocadas por diversos cambios que afectan al mercado de trabajo, o a las dinámicas propias de las familias (inestabilidad y modificaciones en el rol de la mujer) y al envejecimiento poblacional (Esping Andersen, 2000).

Así, según explica Gamallo (2015), las formas de abordar la cuestión social fueron generando rutinas, roles, prácticas, tradiciones, costumbres y/o consensos que se convirtieron en ciertos arreglos institucionales ofreciéndose como realidades objetivas y a la vez despojadas de conflictos.

Con respecto a las trayectorias, Rosanvallon (1995, pág. 192) no habla específicamente de dependencias, sino de inserción y exclusión. Sobre las trayectorias de inserción biográficas (no institucionales), comenta que hay variables de comportamiento, como la actitud en relación al trabajo, las que determinan y explican algunas trayectorias de inserción. En algunos casos, esas variables de comportamiento determinan quiénes tendrán inserciones más rápidas, quiénes tendrán trayectorias entrecortadas de desempleo y quiénes estarán más tiempo desempleados.

Para este autor, los desocupados de larga data o las familias sobreendeudadas no constituyen poblaciones en el sentido tradicional de la acción social. Sólo comparten un perfil de orden biográfico, sus vidas se han realizado trayectorias que presentan una determinada semejanza en la sucesión idéntica de rupturas sociales o familiares. Según Rosanvallon (1995), son las "formas" de su historia y no sus características socioprofesionales lo que los acercan. También, plantea que no tiene sentido tratar de aprehender a los excluidos como a una categoría en sí misma. Lo que hay que tener en cuenta, según él, son los procesos de exclusión. Así, la situación de los individuos debe comprenderse a partir de las rupturas, los desfases y las interrupciones que sufrieron. Siguiendo esta línea, lo importante sería analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a situaciones de exclusión en tanto éstas son cada vez las resultantes de un proceso particular.

Este historiador francés habla de trayectorias de exclusión y rupturas de trayectorias. La *exclusión*, según este sociólogo francés, no constituye un fenómeno monolítico. Son procesos extremadamente diversificados, manifestados con diferencias y no con aglomeración social. El concepto de exclusión representa, según él, una manera particular de reconocer y definir los problemas sociales, así como las categorías de poblaciones correspondientes. De esta manera, la exclusión no es un "nuevo problema social", sino más bien "otra manera de describir las dificultades para establecer solidaridades, sea de individuos entre sí o de grupos dentro del conjunto social" (Rosanvallon, (1995; pág 195).

Tanto Rosanvallon (1995) como Castel (1997) coinciden en señalar que el Estado es el actor central que permitiría con su acción generar una ruptura en las trayectorias de exclusión de la población. Castel (1997), por su parte, considera que es necesario comprender que estos cambios en las trayectorias de determinadas poblaciones implican transiciones lentas y graduales que permiten acercarse de alguna forma a algún tipo de evolución o progreso. El Estado, como dijimos, debe ser el actor central que conduzca las estrategias, obligue a los participantes de políticas sociales a aceptar objetivos razonables y velar por el cumplimiento de determinados compromisos. De esta forma, sería posible lograr una "*trayectoria ascendente*" que podría conllevar un futuro mejor para algunos ciudadanos.

Siguiendo el pensamiento de estos autores, los excluidos no constituyen un orden, una clase o un cuerpo. Indican más bien una falla, una falla en el tejido social. Estas fallas, cabe decir, son "difíciles de comprender y más aún de clasificar". De esto, se desprende todo un debate sobre qué hacer con esta población. ¿Cómo actuar sobre la población marginada, sobre esa "falla en el tejido social"? De esta duda, surgen algunas preguntas: ¿Qué hacer? ¿Asalariar la exclusión? ¿Implementar políticas de inclusión o políticas de integración?

1.3.5 ¿Cómo abordar la exclusión social? ¿Con inclusión o integración?

Con respecto al abordaje que los Estados hacen para solucionar los problemas que representan estas "fallas en el tejido social", Rosanvallon (1995; pág 115) alerta sobre el "peligro" que representa la posibilidad de "*asalariar la exclusión*". Plantea que esa decisión es muy recurrente por parte de los gobernantes y surge de dos análisis, a saber: 1) La certeza de que por un plazo muy largo la gente se mantendría en una situación de desempleo; y 2) El

reconocimiento de la necesidad de introducir una red de protección social mínima (Rosanvallon, 1995; 116).

Siguiendo la línea de esta autor, la *tentación de asalariar la exclusión* se presenta de dos formas distintas: mediante el modelo de la discapacidad y el del modelo de subsistencia. Sobre esto, es menester aclarar que no es la intención de esta tesis reflexionar sobre las formas de exclusión o integración de las poblaciones con diversas discapacidades, pero sí de los casos que están por otras razones por fuera del mercado de trabajo y ven dificultada su subsistencia.

Lo que sí es necesario aclarar es que, según este historiador francés, gracias a los discapacitados y sus demandas se creó un *sistema de exclusión indemnizada* que permitió, con el correr de los años, incorporar ciudadanos que, por distintas razones, presentaban dificultades para subsistir dado que permanecían desempleados durante períodos prolongados.

Una de las piezas claves del pensamiento de este historiador francés, es que "*la inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda la lucha contra la exclusión*" (Rosanvallon, 1995; 122). Sobre esto, es necesario aclarar que Castel (1995) coincide parcialmente con este postulado, pero debate un poco más sobre los mecanismos y las estrategias a la hora de luchar contra la exclusión.

Castel (1997) diferencia *políticas de integración* y *políticas de inclusión*. Entiende por "políticas de integración" a aquellas que están motivadas por la búsqueda de grandes equilibrios, de la homogeneización de la sociedad a partir del centro. Según este autor, estas políticas proceden mediante orientaciones e instrucciones en un marco nacional. Ejemplos de estas políticas serían los intentos por promover el acceso de todos los servicios sociales y la educación, la reducción de las desigualdades sociales y un mejor reparto de las oportunidades, el desarrollo de protecciones y la consolidación de la condición salarial.

Por "*políticas de inserción*" se refiere a aquellas políticas que obedecen a una lógica de discriminación positiva. Se focalizan en poblaciones particulares y zonas singulares del espacio social desplegando estrategias específicas. Castel (1997) plantea que si ciertos grupos o lugares son objeto de atención y cuidados adicionales (o específicos), esto ocurre

debido a que se constata que tienen menos o son menos y de que están en una situación deficitaria. En palabras de Castel (1997; 423) padecen un déficit de integración, como los habitantes de los barrios más postergados, los desertores escolares, las familias mal socializadas, los jóvenes mal empleados, los inempleables, los desempleados durante largos períodos y demás. Las políticas de inserción, entonces, pueden comprenderse como un conjunto de iniciativas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda³.

Ahora bien, ¿Es posible distinguir las políticas de integración y las políticas de inserción partiendo de la diferenciación entre las medidas de alcance general y la focalización en poblaciones particulares? "No sin añadir algunas precisiones", responde este sociólogo francés.

Sobre las *políticas de inserción*, por ejemplo, detalla que al principio pretendían moverse en la zona incierta en la cual no hay empleo seguro, ni siquiera para quien querría tenerlo, y donde el carácter errático de ciertas trayectorias de vida no depende sólo de factores individuales de inadaptación. Con respecto a estas nuevas poblaciones, el prestigioso sociólogo francés considera que las políticas de inserción deberían inventar nuevas tecnologías de intervención. Agrega que no tenían la ambición de las políticas integrativas universalistas, pero eran también distintas las acciones particularistas del objetivo reparador, correctivo y asistencial de la ayuda social clásica. Al principio, las políticas de inserción fueron puntuales e improvisadas, y sólo pretendían ser provisionales. Pero con el correr de los años, la consolidación progresiva de esta clase de políticas indica *la instalación en lo provisional como régimen de existencia*.⁴

Estas reflexiones permiten comprender que la pobreza no sólo puede representar "islotes arcaicos" de atraso en una sociedad que progresa, sino también depender de procesos relacionados con el empleo. Se comprende también que los problemas planteados por la

3 Castel (1997) ejemplifica como objetivos un marco de vida decente, una escolaridad "normal", y un empleo estable.

4 Las cursivas son propias del autor.

juventud no deben interpretarse sólo como en términos de inadaptación personal, y que era preciso tomar en cuenta la situación del empleo y las condiciones de vida.

Esta clase de políticas *de inserción* plantean una cuestión transversal con respecto a la *integración* relacionada al trabajo, a los modos de vida, a la integración política, al acceso a servicios públicos, a la educación y demás. Para lidiar con eso, Castel (1997) explica que se diseñan "misiones interministeriales" para responder íntegramente a la transversalidad. Se localizan operaciones, se focalizan objetivos, se movilizan actores (profesionales y no profesionales), se establecen nuevas relaciones entre lo central y lo local, etc.

Con respecto al origen de estas medidas, estas políticas se diseñaron para ser *experimentales* y *provisionales*. Se implementaron en su momento durante contextos recesivos para fomentar la reactivación de la economía y del empleo. Mientras se buscaba la reactivación económica, se debía evitar "explosiones violentas" en zonas de fragilidad urbana. También, estas políticas buscaban mejorar las condiciones de escolarización y formación de una juventud que era "inempleable" por su falta de calificaciones, más que por su falta de trabajo. Así, mejorar la socialización de los jóvenes y ampliar la gama de su calificación profesional eran las condiciones necesarias para una elevación del nivel que les permitiría aprovechar las posibles oportunidades que se les ofrecerían.

Castel (1997), señala la necesidad de hacer participar a las empresas en las dinámicas de inserción sociolaboral de los beneficiarios de estas políticas. Menciona casos donde se apelaba a la conciencia ciudadana de los directores ejecutivos, algo que resultaba muy poco eficiente. Sobre esto, es necesario destacar la formulación del Plan Empalme⁵ que le da un marco más serio a los intentos de inserción social de esta población marginada.

También, señala que existe el derecho a "medios adecuados de existencia", y que éste no es un simple derecho a la asistencia. Es, en realidad, un "*derecho a la inserción*". Para este autor, la inserción social y profesional de las personas en dificultades constituye un imperativo nacional. Es un esfuerzo por quebrar la imagen del "mal pobre" que vive como parásito mientras tendría que trabajar, pero también para borrar el estigma del asistido, del

5 Sobre esta iniciativa en particular se brindará un análisis pormenorizado en otro apartado de la tesis.

beneficiario pasivo que se socorre por su impotencia para hacerse responsable de sí mismo (Castel, 1997; pág 361).

La inserción profesional, por su parte, corresponde a lo que muchas veces se llama "integración". Consiste en volver a encontrar plenamente un lugar en la sociedad, reinscribirse en la condición salarial, con sus servidumbres y sus garantías. En cambio, una inserción "puramente" social se abre a un registro original de existencia (Castel, 1997; pág 361)

En su libro (1997), el reconocido intelectual francés se pregunta "¿Qué puede ser una inserción social que no desemboque en una inserción profesional, es decir, en la integración?" Una condena a la inserción perpetua, dice este autor. "¿Qué es un insertado permanente?", se pregunta Castel (1997, pág 361), a lo cual responde: "Alguien a quien no se abandona por completo, a quien "se acompaña" en su situación presente tejiendo en torno a él una red de actividades, iniciativas o proyectos".

Ante lo dicho, se podría deducir que la inserción como estado representa una modalidad muy curiosa de existencia dentro de la sociedad. En algunos casos, como menciona Castel (1997), se evidencia una existencia mediada por iniciativas "transitorias" que se prolongan en el tiempo tornándose "transitorias-duraderas". Casos como éste lo representan los jóvenes que transcurren de pasantía en pasantía durante años sin poder lograr la posibilidad de tener un "verdadero trabajo"⁶. Así, Castel (1997; pág 363) plantea que la inserción ya no es una *etapa* como se pensaba, sino un *estado*.

Para cerrar, siguiendo a Rosanvallon (1995), quizás sea necesario repensar la naturaleza de los derechos sociales, buscando una nueva relación entre derecho y obligación, en la cual se refleje el carácter de reciprocidad que existe entre el individuo y la sociedad. Según este autor, dice Fagiolo (2013), el "derecho a la inserción es el más complejo del derecho social clásico, y su imperativo moral va más allá del derecho a la subsistencia, en cuanto se

⁶ Algo similar, quizás, podría pensarse con respecto a aquellos miles de personas que estuvieron durante años formando parte de cooperativas del Argentina Trabaja o el Ellas Hacen, que se crearon de forma "transitoria" luego de la crisis económica del 2008/2009 pero duraron hasta fines del 2017. Fueron casos de estados "transitorios-duraderos".

considera a los individuos como ciudadanos activos y no solo como asistidos afirmando no sólo el “derecho de vivir” sino también el “derecho de vivir en sociedad” articulando ayuda económica y participación social (Fagiolo, 2013; 120). De esta forma, dice este autor, se establece una especie de contrato recíproco entre el individuo y la sociedad, formalizando un proyecto personalizado, estableciendo responsabilidades recíprocas: por un lado, la obligación de la sociedad de facilitar los recursos necesarios para tu proyecto, y por el otro, la responsabilización del beneficiario considerado como “autor de su propio devenir” (Fagiolo, 2013; 120).

En lo que sigue, se realizará un abordaje teórico y conceptual sobre la definición de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) y sus tipologías, para posteriormente, ofrecer un recorrido sobre la evolución de los programas sociales que anteceden al programa Hacemos Futuro. Posteriormente, en el desarrollo, se procederá a analizar con mayor detenimiento este instrumento específico de la gestión de Cambiemos (2015-2019) llamado Hacemos Futuro.

CAPÍTULO 2 - HACIA UNA DEFINICIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA CONDICIONADA (PTMC)

En este apartado me propongo analizar qué se entiende por PTMC dentro de la literatura académica especializada en la temática y mostrar algunas características conceptuales que surgen al analizar este concepto que se utiliza tanto para describir y estudiar las políticas sociales implementadas durante las últimas décadas.

Para comenzar, sería útil afirmar que la estructura básica de los PTMC consiste en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias o personas en situación de vulnerabilidad⁷ con la condición de que los perceptores cumplan con ciertas conductas asociadas al aumento de capital humano y a la mejora de la empleabilidad para que posteriormente los beneficiarios estén capacitados para obtener algún trabajo lucrativo o para mejorar la calidad de sus inserciones laborales. Según un estudio de la CEPAL (2011), otro de los aspectos más comunes de estos programas es la *focalización* o la *autofocalización*, la cual se basa en la inclusión de criterios técnicos a partir de los cuales se seleccionan a los destinatarios.

Es importante aquí distinguir estos dos conceptos. Se entiende por "focalización" a la adopción de criterios técnicos a partir de los cuales se selecciona a los destinatarios de un determinado programa. Normalmente, dicha selección se basa en procedimientos en dos o más etapas, con criterios de focalización por unidades geográficas o métodos de selección de personas u hogares por comprobación indirecta de los medios de vida/ingresos (Cechini y Madariaga, 2011). Por su parte, el término "*autofocalización*" se relaciona con aquellos programas en donde el acceso al beneficio se concreta mediante un procedimiento basado en las características individuales de los sujetos potencialmente elegibles, según el cual es el

⁷ En este caso, la vulnerabilidad es entendida como "vulnerabilidad de ingresos" (pobreza o pobreza extrema) que puede estar o no asociada, dependiendo del dispositivo que se analice, a la vulnerabilidad en términos laborales, es decir, a situaciones de desocupación o de empleos informales de bajos ingresos.

propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa (Brodersohn, 1999).

Varios autores (Villatoro, 2005; Lautier, 2011; Irala, 2013; Cecchini y Vargas, 2014; Brown, 2016) restringen el uso del término para hacer alusión únicamente a aquellos programas cuya población objetivo son los niños y niñas de hogares de bajos ingresos (en situación de pobreza o extrema pobreza) que se caracterizan por exigir como contraprestación el envío de los infantes a algún establecimiento escolar y a controles periódicos de salud. De esta forma, se omite de esta definición a aquellos programas que presentan contraprestaciones laborales o vinculadas a la pronta inserción laboral. Sobre esto, Brown (2016) plantea que esto mismo se presenta como un problema a la hora de categorizar a ciertos dispositivos que cumplen con los rasgos generales de los PTMC pero cuya contraprestación se vincula a la participación en alguna actividad laboral o práctica calificante y además, que cuya población objetivo son las personas que tienen algún problema de empleo, ya sea por encontrarse desocupada o por tener un empleo informal.

Brown (2016) explica que eso ocurre con el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) implementado en Argentina en el año 2002. Para varios autores (Cecchini y Vargas, 2014; Lautier, 2011) este programa es visto como un PTMC aunque sus contraprestación fuese principalmente laboral (por eso, para algunos académicos se trata de un programa laboral). Cabe mencionar que la CEPAL considera al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) como un PTMC hasta el año 2007, ya que a partir de ese año lo considera como una "política de activación de empleo" (Lautier, 2011). Algo similar ocurre en el caso del informe de la CEPAL y la OIT (2014,a), el cual considera como un PTMC al Seguro de Capacitación y Empleo y al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (ambos programas implementados en Argentina a partir de los años 2006 y 2008, respectivamente, con contraprestaciones laborales), mientras que otros autores excluyen a estos programas de esas categorías.

Es necesario mencionar que varios autores, como Lautier (2011) y Suárez Colmenares (2012) utilizan el concepto "*Workfare*" para referirse a aquellos programas que exigen contraprestaciones laborales a cambio de ingresos. Este concepto, cabe aclarar, proviene de aquella concepción de origen anglosajón que comprende al *workfare* en su sentido estricto,

es decir, como un conjunto de programas en los que la obligación de trabajar se impone para poder recibir prestaciones por parte del Estado ante una situación de desocupación. Al mismo tiempo, también es importante destacar que existen ciertas divergencias en el ámbito académico sobre estas cuestiones. Por ejemplo, existen quienes excluyen a estos programas dentro de la definición de PTMC (Cecchini y Vargas, 2014; Lautier, 2011) y quienes los incorporan a una tipología en su interior (Suárez Colmenares, 2012). También, existen otras investigaciones (Cruces, Epele y Guardia, 2008) en donde se plantean distintas generaciones de PTMC, comprendiendo la existencia de una primera generación de programas cuya principal contraprestación es de índole laboral (como podría ser el "Argentina Trabaja") y una segunda generación vinculada a grandes rasgos con contraprestaciones en el ámbito de la salud y la educación, como el "Hacemos Futuro".

Otras investigaciones, cabe mencionar, denominan a los programas que exigen alguna contraprestación laboral como "*programas de inclusión laboral*" (CEPAL/OIT, 2014) o "*políticas laborales activas*" (BID, 2009). También, algunos autores hablan de "*políticas activas de empleo*" (Fraysinnet, 2007; Neffa, 2011) o "*políticas activas del mercado de trabajo*" (Samaniego, 2002). Para comprender mejor estos conceptos, sería necesario repasar los debates académicos sobre las "*políticas de empleo*".

Alrededor del concepto de "políticas de empleo" existen distintas posturas y definiciones. Por un lado, se lo utiliza para designar al conjunto de intervenciones del sector público en la conducción general de la política económica y social. En otras palabras, el uso de este concepto se relaciona con aquellas intervenciones en materia macroeconómica que afectan al funcionamiento del mercado de trabajo, produciendo cambios en su estructura y alterando los niveles y la calidad del empleo (Samaniego, 2002). A esto, cabe aclarar, Freyssinet (2007, pág. 21) lo denomina "*políticas para el empleo*". De esta forma, se distingue a este concepto del concepto de "*políticas de empleo*", mediante el cual se agrupa al conjunto de programas públicos que apuntan a anticipar o corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y la reconversión profesional como también la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo (Brown, 2016).

Por su parte, Samaniego (2002) se refiere a estos temas hablando de "*políticas de mercado de trabajo*". Cabe aclarar que lo que Freyssinet (2007) y Samaniego (2002) denominan como "*políticas de empleo*" y "*políticas de mercado de trabajo*" (respectivamente) son aquellas intervenciones que se implementan desde las distintas entidades estatales como los ministerios (principalmente aquellos vinculados a los temas laborales y de desarrollo o protección social).

Es menester reconocer que pese a algunas distinciones y diferencias en términos de nomenclatura conceptual, tanto Samaniego (2002) como Freyssinet (2007) y también Neffa (2011) reconocen dos conjuntos de dispositivos al interior de las políticas del mercado de trabajo o de las políticas de empleo: las "*políticas pasivas*" y las "*políticas activas*".

Se entiende por "*políticas pasivas*" a aquellos dispositivos que otorgan prestaciones a la población desempleada con el objetivo de aliviar la pérdida de ingresos, sin exigirles contraprestación alguna. Por otro lado, se entiende como "*políticas activas de empleo*" a aquellos dispositivos que otorgan ingresos a las personas en situación de desempleo y que exigen a cambio contraprestaciones vinculadas a la realización de tareas laborales o a la participación en actividades de capacitación y formación que podrían aumentar su grado de empleabilidad (Brown, 2016).

Es necesario mencionar que Alujas Ruiz (2002) teoriza tres nociones de políticas activas, a saber: estrictas, extensas o afines. La noción más estricta se relaciona a las medidas que tratan de mejorar la empleabilidad del desempleado, es decir, aquellas acciones que giran en torno a las cualidades de la persona desocupada, fortaleciendo su perfil (lo cual se cree que generaría mayores y mejores oportunidades de empleo). La segunda de estas nociones, la más amplia, se asocia con aquellos programas públicos intervencionistas mediante los cuales se crean puestos de trabajo (colocación laboral) y medidas paliativas ante las variaciones de mercado (demanda laboral) en razón de hechos sectoriales o regionales, procurando buscar el equilibrio del mercado laboral. La tercera definición, por su parte, se refiere a aquellos programas que aspiran a reformar la institucionalidad pública, más específicamente las oficinas de empleo mediante su mejora estructural y orgánica. Especialmente, lo hacen a través del perfeccionamiento del sistema de información a los usuarios, lo que facilita la colocación y el manejo del desempleo (Alujas Ruiz, 2002, página 90).

Ante lo dicho, es evidente que existen diferentes formas para referirse a la diversidad de programas implementados en América Latina en general y en Argentina en particular. Se puede hablar de Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC), de programas *workfare*, de políticas activas, de políticas pasivas, etc. En esta tesis, tomaremos la postura de Brown (2016) para agrupar las categorías bajo el mismo concepto de Programa de Transferencia Condicionada (PTMC). Dentro de este concepto, se especificarán distintas tipologías de programas según cuál sea su contraprestación exigida y su población objetivo.

Es importante aclarar que la adopción de un concepto ampliado de PTMC permite tener una mirada integral sobre los distintos programas que se implementaron en Argentina como herramientas para mitigar la situación de pobreza, desocupación y extrema vulnerabilidad en la que se encuentran muchas familias de este país. Así, en las próximas páginas y en los siguientes apartados se buscará detectar rasgos comunes de los PTMC en sentido amplio, y se hablará del paradigma de activación de la protección social buscando especificar algunas particularidades de dicho paradigma.

La tesis de Brown (2016) es relevante para entender estas discusiones, entre otras cosas, porque permite diferenciar dos tipos de PTMC. Establece también distintos criterios a tener en cuenta a la hora de realizar la mencionada diferenciación. Por ejemplo, la población objetivo, por un lado, y la contraprestación exigida por el otro. Así, la autora distingue dos tipos de PTMC. El "tipo 1" agrupa a aquellos dispositivos vinculados al a pronta (re)inserción de los receptores al mercado de trabajo (a través del mejoramiento de su empleabilidad como también ofreciendo estímulos para su inserción), cuya población objetivo son jóvenes o adultos en edad de trabajar que se encuentran en situación de desocupación o informalidad laboral. Por otro lado, los PTMC de "tipo 2" son aquellos dispositivos en donde la población objetivo son niños y niñas de hogares de bajos recursos y cuya contraprestación se basa principalmente en el envío de estos niños a establecimientos escolares y que realicen visitas periódicas al sistema de salud.

Una de las características más relevantes de la mencionada tesis de Brown (2016) es que señala que en algunos casos no existe una línea clara que separe a los PTMC de tipo 1 de los de tipo 2. Esta misma tesis, de hecho, plantea que en los últimos años se evidencia una

tendencia a la incorporación de contraprestaciones laborales para aquellos perceptores que participaban de algún PTMC tipo 2, pero que por alcanzar la mayoría de edad dejan de cumplir con las condiciones necesarias para cumplir con el programa. Sobre este tema, un estudio de la CEPAL (2014) explica que en los últimos años la dimensión laboral ha adquirido creciente importancia dentro de los PTMC de tipo 2, generando una mayor articulación entre los distintos PTMC de tipo 1 y tipo 2.

Distintos estudios (CEPAL, 2007; CEPAL/OIT, 2014) señalan que hay dispositivos que han incorporado contraprestaciones laborales para los adultos de los hogares receptores de los PTMC tipo 2. En otras palabras, incluso un mismo programa puede estar dirigido a poblaciones distintas y exigir contraprestaciones diferentes, articulando ambos tipos de PTMC⁸. A estos casos de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas que mezclan ambas tipologías Brown (2016) los denomina "*Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas híbridos*". Más adelante, esta tesis se encargará de analizar y determinar si el Programa Hacemos Futuro es o no un PTMC híbrido, como diría Brown (2016).

Pero antes de comprender cómo se complementan formando los PTMC híbridos, es necesario desarrollar y definir más ambas tipologías (PTMC tipo 1 y PTMC tipo 2). Dicha definición nos permitirá, a priori, comprender estos criterios conceptuales que se utilizarán posteriormente en el desarrollo de la tesis.

2.1 Hacia un análisis tipológico de los PTMC

2.1.1 Los PTMC de tipo 1:

Como bien se mencionó en el apartado anterior, los PTMC de tipo 1 se caracterizan por otorgar ingresos a personas desocupadas en edad de trabajar (jóvenes y adultos) condicionados al cumplimiento de contrapartidas que les permitan volver a insertarse en el mundo laboral como participar en talleres de inserción ocupacional, en programas de

⁸ En su tesis, Brown (2016) toma como ejemplos el programa brasileño "Bolsa Familia" y el programa colombiano "Más Familias en Acción", que tiene dentro el programa "Jóvenes en Acción" y el "Ingreso para la Prosperidad Social".

capacitación técnicas y profesional, en entrenamientos en los puestos de trabajo, en prácticas calificantes, en programas de nivelación de estudio y terminalidad educativa y/o integrar cursos para el desarrollo de microemprendimientos o del autoempleo. En suma, los PTMC de tipo 1 comprenden diversos instrumentos y programas con los que se busca de forma alternativa o complementaria disminuir el desempleo, aumentar el empleo y los ingresos del trabajo, mitigar las consecuencias negativas de la desocupación y apoyar a los ocupados en riesgo de pérdidas del empleo (Brown, 2016; Bucheli, 2005).

La autora considera que en este tipo de PTMC cobran particular importancia todas aquellas prestaciones que promueven la capacitación laboral, los dispositivos de entrenamiento en el puesto de trabajo y los de nivelación de estudios y terminalidad educativa. También menciona que con estos programas se busca moderar el impacto de los déficit de demanda coyunturales a partir de la generación de empleo directo (empleos de emergencia) o indirecto (subsidios a las empresas), lo cual se presenta como una respuesta inmediata a los problemas de empleo que también permite mantener a los trabajadores desocupados con niveles de empleabilidad aceptables para cuando se expanda nuevamente la demanda de empleo. Sobre esto, la misma autora también agrega que el aumento de la empleabilidad es uno de los objetivos explícitos de estas iniciativas.

Siguiendo los lineamientos presentes en la tesis de Brown (2016), se puede dividir a los PTMC de tipo 1 en dos grupos. Por un lado, están aquellos dispositivos que hacen un énfasis en los problemas de la oferta, y por otro lado, están aquellos que hacen un mayor énfasis en la demanda. Cabe aclarar que esta subdivisión es meramente analítica y teórica, porque en la práctica muchas veces los programas se entrecruzan y se mezclan ya que admiten la participación de los beneficiarios en más de una actividad. Por ejemplo, un receptor de estos dispositivos puede participar de la contraprestación de la terminalidad educativa y al mismo tiempo realizar tareas laborales como contrapartida del programa.

2.1.1.1 PTMC tipo 1 con contraprestación enfocada en la oferta

Brown (2016) explica que los programas que se incluyen dentro de esta categoría otorgan ingresos a personas desocupadas en edad de trabajar condicionados por el cumplimiento de contraprestaciones como la participación en instancias de capacitación, ya sea en oficios, en el desarrollo de actividades vinculadas al mercado laboral o en prácticas calificantes.

También, entran en esta tipología aquellas contraprestaciones que fomentan la terminalidad educativa y la nivelación de estudios para jóvenes y adultos.

En esta línea radica la necesidad de incrementar el capital humano y las capacidades de los trabajadores desocupados. Así, en esta idea se sustenta el hecho de considerar que una de las causas de la desocupación es el desajuste entre las capacidades de los trabajadores y las necesidades de la demanda (Banco Mundial, 2000, pág 19). Esta postura sugiere que hay puestos de trabajo pero los desocupados no están lo suficientemente formados como para acceder a esos puestos de trabajo disponibles. Algunos autores (Cárcar, 2006; Pérez, 2005) plantean que ese discurso estuvo muy usado durante los años 90 en donde la desocupación se caracterizaba como un problema ligado a las dificultades del mercado de trabajo de adaptarse a las nuevas condiciones económicas, a la mundialización y a las nuevas innovaciones tecnológicas que la ofensiva neoliberal fomentaba.

Por otro lado, es necesario aclarar que, siguiendo los lineamientos presentes en el texto de Chacaltana y Sulmont (2003; 10) la contraprestación en capacitación es comprendida desde estos dispositivos como "una fórmula educativa, extra escolar diferenciada de la educación regular mediante la cual los individuos tienen la posibilidad de adquirir determinadas habilidades, conocimientos destrezas y competencias laborales o empresariales". Con relación a los objetivos de estas contraprestaciones, el ya mencionado informe de la CEPAL/OIT (2014) considera que es incrementar los activos de las personas y de los hogares que viven en condición de pobreza y vulnerabilidad a través del mejoramiento de sus conocimientos y capacidades. Por su parte, Brown (2016) agrega que la terminalidad educativa y la nivelación de estudios es una contraprestación que en la región se dirige principalmente hacia la población joven, aunque existen algunos programas que también lo impulsan para la población adulta. Deibe (2008) plantea que, puntualmente en el caso de los jóvenes, la certificación de estudios primarios y/o secundarios es comprendida como una de las vías para mejorar su inserción en empleos de calidad y disminuir las posibilidades de rotar reiteradamente entre empleos de corta duración.

Como se puede ver, podría afirmarse que está presente en estos dispositivos una especie de *diagnóstico individualizado del problema de la pobreza y la desocupación*. Así, se puede apreciar que la centralidad que se le otorga desde estos dispositivos a la (re)inserción laboral

y al problema del desempleo se relaciona con el énfasis mayor que se pone en reducir la desocupación con respecto de la pobreza. Este diagnóstico se desprende de la centralidad que se le otorga desde estos dispositivos a la *teoría del Capital Humano y al aumento de la empleabilidad plasmados en estos dispositivos cuya contraprestación se basa en la mejora de la educación y la formación para el empleo y el aprendizaje en el puesto de trabajo*, entre otros, actuando así en el plano individual de modo que se logre mejorar la conducta del beneficiario, sus activos o sus capacidades (Brown, 2016).

Es menester recordar que en diversos países de América Latina se implementaron PTMC que introdujeron unos sistemas de capacitación dentro de los programas que apuntaban a la certificación de competencias laborales. Samaniego (2002) explica que se trata de mecanismos de credencialización de habilidades y conocimientos, independientemente de si estos hubiesen sido adquiridos en la escuela o en el trabajo, con el objetivo de hacer de estas nuevas habilidades y conocimientos herramientas valiosas para el trabajador y el empleador⁹. Siguiendo esta línea, el texto de Bucheli (2005) plantea que el hecho de que los programas culminen con una calificación o certificado reconocido y valorado en el mercado es una forma de proveer una señal clara para que los empleadores puedan tener información sobre las capacidades del trabajador.

También, es preciso señalar que la incorporación de programas de certificación de competencias se vincula con cierta adhesión desde los diseñadores de programas a la idea de que existen los mercados imperfectos o, al menos, mercados con fallas que deben ser solucionadas. Según un informe de la CEPAL (2005), el supuesto por el que se parte en estos casos consiste en creer que la implementación de esta clase de dispositivos se da dado que existe un mercado caracterizado por fallas de información sobre las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores en donde la certificación de competencias permite morigerar los efectos negativos de la existencia de estas fallas y se convierte, según Arrow (1973), en una guía para que los empresarios seleccionen a su personal. Así, según se plantea en dicho documento de la CEPAL (2005), el establecimiento de un sistema de certificación de competencias contribuiría a mejorar significativamente la

⁹ Esta idea será retomada más adelante en el desarrollo de la tesis, al analizar y describir el diseño del "Hacemos Futuro".

transparencia del mercado laboral. Sumado a esto, se cree que con la certificación de las habilidades y los conocimientos del beneficiario se podría subsanar una de las principales fallas del mercado de trabajo asociado a la falta de información y, como consecuencia, se reducirían los costos de transacción mejorando las posibilidades de acceso laboral.

Cabe resaltar que la relevancia otorgada a la capacitación, a la teoría de la señal como dispositivo y a la teoría del capital humano para resolver los problemas de desempleo, permite plantear que los programas implementados, al igual que el paradigma de activación, ponen énfasis en la oferta y hacen un tratamiento a nivel microsociedad del problema del desempleo y la pobreza (Brown, 2016). Sobre esto, Chacaltana y Sulmont (2003) aclaran que la capacitación no proporciona directamente un empleo a las personas beneficiarias, sino que ofrece un instrumento para que ellas puedan resolver su problema de desempleo por sus propios medios¹⁰.

2.1.1.2 PTMC tipo 1 con contraprestación enfocada en la demanda

Tanto en América Latina como en Argentina en un principio se implementaron dispositivos que, en situaciones de desocupación elevada, buscaron ampliar la demanda del empleo tanto de manera directa (a partir de programas de empleo de emergencia) o indirecta (a través del otorgamiento de subsidios a empresas para la contratación o retención del personal), o también mediante el fomento del empleo independiente. Estos dispositivos, cabe mencionar, suelen ser fomentados por organismos multilaterales de crédito, los cuales recomiendan utilizarlos únicamente por períodos breves para resolver los problemas del mercado de trabajo en el corto plazo utilizándolos principalmente como herramientas contracíclicas (BID, 2009; Bucheli, 2005; Samaniego, 2002)¹¹.

Cabe agregar que el carácter cortoplacista y contracíclico que poseen estos dispositivos se sustenta en una corriente de pensamiento cercana al neokeynesianismo¹² en el que se

10 Más adelante, retomaremos estos planteos al citar las ideas presentes en el texto de Ferrari Magno y Campana (2018)

11 Más adelante, con respecto a este tema, se verá un análisis pormenorizado sobre la creación y utilización del "Plan Empalme" durante la gestión de Cambiemos.

12 Los neokeynesianos, explica Palacio Sommer (1997) son una rama del pensamiento económico cercana a la escuela neoclásica que se caracteriza por explicar por qué se producen posiciones de equilibrio con

reconocen ciertas falencias en el funcionamiento de los mercados en el corto plazo lo cual genera que haya un grado de subempleo o desocupación involuntaria (Palacio Sommer, 1997). En dicho contexto, se justifica que el Estado intervenga en la economía en busca de lograr una reducción de las fallas del mercado. Ciertos organismos (BID, 2009) plantean que esta clase de intervenciones debe ser siempre temporal y de corto plazo dado que se cree que las fallas de mercado van a solucionarse y, una vez que esto ocurra, cuando los mercados logren el equilibrio, nuevamente las intervenciones del gobierno dejarán de ser necesarias (y hasta podrían considerarse como contraproducentes).

La tesis de Brown (2016) explica que en momentos de crisis profundas se promueve la implementación de cuatro tipos de programas como respuesta a las fallas y los desequilibrios del mercado de trabajo; En primer lugar, en contextos de desequilibrios temporales, se implementan programas de generación de empleo dentro del sector público de manera temporal y por períodos breves; En segundo lugar, se implementan programas de generación indirecta de empleo, generalmente vinculados a otorgar subsidios al sector privado para fomentar nuevas contrataciones o para garantizar la retención de mano de obra en momentos de crisis económicas (ligado en muchos casos a los problemas de rigidez de los salarios). En tercer lugar, se desarrollan programas de apoyo al trabajador independiente; En cuarto y último lugar, se realizan servicios de intermediación laboral (vinculados al reconocimiento de mercados de información imperfecta).

Normalmente, si hablamos de programas de generación de empleo directo lo hacemos en relación a dispositivos que promueven la expansión de la demanda de trabajo a través de planes de empleo de emergencia y/o planes de desarrollo departamental, regional y municipal que operan ofreciendo puestos de trabajo temporales. Según la CEPAL (2010) frecuentemente estos planes están limitados a jefes de hogar y utilizan el bajo nivel de las

desempleo a partir de microfundamentos de la macroeconomía. Para esto, los neokeynesianos introducen supuestos de competencia imperfecta asociada a la presencia de economías crecientes a escala; rigideces de los precios; salarios y oferta de crédito; y problemas derivados de la existencia de información asimétrica. Brown (2016) resume en pocas palabras que el planteo de los neokeynesianos sobre las imperfecciones en el mercado de trabajo se basa en tres cuestiones: racionalidad limitada, información asimétrica y competencia imperfecta.

remuneraciones como mecanismo de autoselección. Muchas veces, su ejecución se justifica en casos de profunda crisis económica que provoca una brusca reducción de la demanda laboral (CEPAL, 2005). Este tipo de programas, explica (Brown, 2016), se suelen implementar para mantener a trabajadores en condición de alta vulnerabilidad percibiendo un ingreso básico en regiones de residencia. Así, siguiendo lo planteado por el BID (2009), se puede afirmar que el empleo temporal es un instrumento de absorción de trabajadores para lidiar con una crisis grave de desempleo, especialmente las que afectan a los trabajadores pobres y no capacitados. Sobre este punto, no sería útil dejar de aclarar que el carácter coyuntural que debe caracterizar a estos programas genera que se plantee como un problema el hecho de que estos dispositivos que en la teoría se diseñan como coyunturales y de corto plazo, en la práctica obtengan una marcada continuidad con tendencia a institucionalizarse y perpetuarse como consecuencia de los problemas crónicos del mercado de trabajo (BID, 2009; CEPAL, 2008).

Bucheli (2005) plantea que la lógica imperante en este tipo de dispositivos es lograr que "el trabajo pague", lo cual se logra a partir de el establecimiento de que el ingreso percibido por el programa sea lo menos atractivo posible. Se plantea que este tipo de dispositivos también responde a una teoría de la elección racional por lo que se recomienda generar empleos de baja cuantía. Pero, según diversos autores, aparece de esta manera el problema de la "*trampa de la pobreza*", mediante la cual se entiende que cuantías similares a los salarios mínimos vigentes no fomentarían el acceso al empleo ya que "racionalmente" a los desocupados les convendría permanecer en el programa y rechazar diversos empleos a tiempo completo configurándose, de esta manera, una relación entre asistencialismo y dependencia (Brown, 2016).

Con respecto a esto, el BID (2009) sugiere que se debe fijar los niveles salariales por debajo del salario mínimo de manera que sólo soliciten empleo los trabajadores más pobres y la CEPAL agrega que fijar niveles salariales bajos, además de la ventaja antes expuesta, también hacen al programa poco atractivo para quienes no forman parte de la población pobre, ayudando a la focalización sin que haya una necesidad de implementar procesos de selección adicional para los participantes (Bucheli, 2005).

Sumado al mecanismo de generación de empleo directo, el gobierno también tiene la posibilidad de intervenir en la economía a partir del fomento y la implementación de dispositivos de apoyo al trabajo independiente. Con esta lógica, se agrupan los dispositivos que tienen como objetivo el fomento al autoempleo y el desarrollo de microemprendimientos entendiendo que eso favorece el aumento de activos en los sectores más vulnerables, al mismo tiempo que amplía la estructura de oportunidades en el mercado laboral (Brown, 2016). Chacaltana y Sulmont (2003) explican que los principales instrumentos utilizados para fomentar el autoempleo y el microemprendimiento son el microcrédito y otros servicios no financieros ligados principalmente a la capacitación en temas como ahorro y finanzas, planificación económica, microempresa y liderazgo¹³ Para ejemplificar con el caso argentino, podemos decir que algo de esto se percibe al analizar el Plan Manos a la Obra.

Estos dispositivos, cabe agregar, normalmente están dirigidos a las poblaciones vulnerables ya que son éstas las poblaciones con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo, especialmente a los jefes de hogar o desocupados de larga duración, aunque en algunos casos también están abiertos a la población en general (Bucheli, 2005). En adición a esto, también se suelen destinar microcréditos y diversos programas a mujeres pobres jefas de hogar con hijos a cargo y que posean habilidades y/o capacidades potenciales a desarrollar mediante emprendimientos productivos.

Ante lo dicho, es posible reflexionar y considerar que esta extensión de los productos y servicios financieros a los sectores más vulnerables de la población se asocia con la idea de *responsabilidad individual* que encuentra eco en la "*gestión del riesgo social*" que promueve el Banco Mundial. Sobre esto, Lena Lavinas (2013) se pregunta si hay una mejor manera de fomentar una mayor responsabilidad individual que mediante un mayor endeudamiento individual. Borzese, Gianatelli y Ruiz (2006) consideran que a través de subsidios y asistencia técnica para el desarrollo de microemprendimientos productivos estos programas se orientan a crear mecanismos de autogestión a través del desarrollo del capital humano de estos sectores vulnerables y a construir sujetos con diferentes capacidades para la gestión de

13 Sobre este tema, cabe mencionar que durante la gestión de Cambiemos el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación implementó varios programas con estas características desde Comisión Nacional de Coordinación del Programa de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social.

sus propios riesgos. De esta forma, según plantean estos autores, no se estaría buscando asegurar a los individuos la cobertura de sus propios riesgos, sino darle a cada uno una especie de espacio económico dentro del cual puedan asumir y afrontar esos riesgos. Así, se crearía según Ciolli (2013) un *homo economicus* neoliberal, empresario de sí mismo y emprendedor (Puello-Socarrás, 2010). De esta forma, se estaría creando el ciudadano deseable del Banco Mundial, el "pobre-exitoso" que representa el ejemplo de que es posible "salir" de la pobreza asumiendo riesgos propios y obligaciones asociadas a las responsabilidades de la gestión de la propia vida (Borzese et al, 2006).

Numerosos investigadores (Borzese et al, 2006) explican que en el contexto de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza tanto las actividades de empleo por cuenta propia como también el desarrollo de microemprendimientos se relacionan estrechamente con la exclusión en el acceso a los mercados y a los recursos productivos lo que hace que la temática asuma una cercanía particular con el análisis de los problemas que tiene el sector informal. De este modo, los perceptores de esta clase de programas pueden ser considerados como potenciales *emprendedores* ya que las causas de su condición de desempleados obedecen a los límites estructurales del mercado laboral en el actual modelo de acumulación y, por consiguiente, se les brinda a éstos la oportunidad de participar en actividades productivas dentro de los circuitos alternativos al mercado de trabajo. Sobre este tema, Brown (2016) también agrega que los dispositivos que impulsan en autoempleo a partir del desarrollo de microemprendimientos en muchos casos se traducen en la única alternativa posible para garantizar la re inserción laboral de los desocupados, responsabilizando a los mismos de que no haya otras alternativas de inserción ocupacional y, también, convirtiendo a estos proyectos de autoempleo en sus principales estrategias de supervivencia. De esta manera, se podría pensar que desde esta perspectiva se efectúa un *abordaje microsocioal* del problema de la desocupación.

Con relación a aquellos dispositivos que buscan generar puestos de trabajo de manera indirecta, se pueden diferenciar dos estrategias bien claras que tienen como objetivo incentivar la contratación de nuevos trabajadores o bien retenerlos en sus puestos de trabajo. La primera de estas estrategias consiste en el otorgamiento de subsidios a los salarios; la

segunda, en la reducción de las cargas patronales¹⁴. Samaniego (2002) explica que en la mayoría de los casos, estos programas buscan actuar sobre ciertos grupos particulares cuya inserción laboral presenta serias dificultades. Puntualmente, se toma como caso a aquellos grupos de trabajadores que se encuentran en los quintiles más bajos, o los más desprotegidos como los que llevan períodos prolongados de desocupación y los jóvenes y mujeres que son vistos como el sector con más dificultades y complejidades a la hora de insertarse laboralmente (OEA/CEPAL/OIT, 2010). En muchos de estos casos, cabe aclarar, los subsidios son ofrecidos por un período limitado de tiempo pero con la expectativa de que relación laboral que se inició mediante dicho subsidio se mantenga en el tiempo una vez que dicho subsidio se deje de efectuar.

Del análisis de esto se desprende la idea de que existen en la implementación de estos dispositivos costos laborales (salariales como no salariales) altos constituyéndose así en uno de los impedimentos que estimulan la generación de empleo. Brown (2016) reconoce en estos dispositivos una agenda neoliberal al limitar y simplificar la problemática del empleo a una cuestión de costos laborales, eximiendo del análisis a otras variables que responden al problema de la desocupación. Desde dicha perspectiva, la disminución de las contribuciones patronales permitiría aumentar el empleo debido a tres razones: en primer lugar, se cree que la reducción de los costos de la mano de obra en relación al del capital, incentivarán a optar por aumentar la utilización de este primer factor (Pérez, 2001). En segundo lugar, se cree que la disminución de los costos laborales redundará en un aumento de la competitividad internacional de los bienes comerciables, aumentará la demanda, la producción y se generarán nuevos puestos de trabajo (Pérez, 2001). En tercer lugar, se considera que la necesidad de reducir los salarios también se sustenta en que esto permitirá a los empresarios invertir mayor cantidad de dinero (a causa de la ampliación del margen de ganancia producido por la baja de los salarios), lo cual redundaría en un aumento del empleo¹⁵. Estos

14 Ejemplos de estas estrategias se evidencian durante la gestión de Cambiemos cuando el gobierno intentó, por un lado, subsidiar los salarios de los trabajadores jóvenes que ingresen a trabajar en Mc'Donalds, y por otro, reducir las cargas patronales de algunos trabajadores puntuales (con características específicas) a través del Plan Empalme.

15 Este pensamiento ha sido sintetizado por Schmidt durante la década de los 80 con la famosa frase "las ganancias de hoy son las inversiones de mañana y los empleos de pasado mañana" (Calcagno y Calcagno, 2015).

criterios, cabe aclarar, están muy vinculados con lo que se conoce como "teoría del derrame" mediante la cual se afirma que los beneficios que se otorgan hoy a la clase capitalista redundarían en beneficios futuros para la clase trabajadora¹⁶.

Por otro lado, es preciso agregar que si bien en muchos casos se trata de programas que actúan sobre la demanda de empleo, también es cierto que su diagnóstico continúa siendo de oferta y el tratamiento del problema es a nivel microsocioal. En otras palabras, podría decirse que el problema de la desocupación sigue sustentándose en la existencia de salarios demasiado elevados y rígidos, bajo el supuesto de que si flexibilizan los mercados y los desocupados aceptasen salarios más bajos, la desocupación se reduciría.

Por último, cabe explicar las implicancias de los dispositivos de intermediación laboral. Así, es necesario detallar que la implementación de estos dispositivos se sustenta en que el problema de la desocupación (y de la pobreza) tanto en América Latina como en Argentina es que los mercados funcionan con información imperfecta. Sobre esto, la CEPAL (2005) menciona que se trata de un mercado que se caracteriza por fallas de información con respecto a las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores, y que en este contexto, la implementación de esta clase de dispositivos es una de las mejores soluciones alternativas para las empresas (CEPAL, 2005). También, es necesario comentar que los servicios de intermediación laboral llevan listas de puestos de trabajo disponibles y mantienen relaciones con empresas con la intención de ayudar a los trabajadores a prepararse, orientarlos en la búsqueda de empleo y dirigirlos hacia la capacitación que necesitan (BID, 2009; CEPAL, 2008). Para ejemplificar, se suelen ofrecer actividades a los desocupados como la realización de entrevistas iniciales en las oficinas de empleo y la generación de bolsas de trabajo, entre otras.

Para cerrar este apartado, es menester resaltar que dentro de estos dispositivos cuyo objetivo es la intermediación laboral, se evidencia un sesgo hacia la oferta de empleo de modo tal que los servicios ofrecidos tienden hacia una marcada intención de modificar ciertas conductas de los trabajadores desocupados y preparar mejor los buscadores de empleo para que aumente

16 Esta idea fue sostenida por varios actores relevantes de la Gestión Cambiemos (2015-2019), quienes incluso presentaron un proyecto en Diputados para flexibilizar el mercado laboral.

su probabilidad de éxito en la búsqueda laboral. Así, no sólo se buscaba promover la generación de bolsas de trabajo e intentar contactar a buscadores de empleo con los puestos de trabajo vacantes (la función más clásica de este tipo de dispositivos), sino también se buscaba ofrecer cursos de capacitación mediante los cuales se preparaba a los beneficiarios desocupados para la presentación de entrevistas, la realización del Currículum Vitae, etc¹⁷. Esto evidencia, entre otras cosas, que este tipo de dispositivos tienden a actuar sobre el individuo de diversas maneras. Por un lado, se busca corregir o mejorar la conducta, pero por otro se busca aumentar sus capacidades y también sus activos. De esta manera, se puede afirmar que hay cierta tendencia a pensar que buena parte del problema del desempleo está vinculado a los atributos (o la carencia de los mismos) de los individuos de forma tal que las herramientas de superación de estos problemas consiste en la capacitación, la orientación, el asesoramiento y la ejercitación.

2.1.2 LOS PTMC de tipo 2:

Este tipo de PTMC es el que agrupa a aquellos dispositivos que transfieren ingresos mensualmente a las familias en situación de pobreza o indigencia condicionándolos para cumplir con determinados deberes que se vinculan mayoritariamente con la realización de controles sanitarios y nutricionales a los niños y niñas integrantes del hogar, más el envío de los mismos de forma periódica a instituciones educativas (Brown, 2016).

Según explica un informe del Banco Mundial (2000), el objetivo principal de estos programas es modificar las estrategias familiares utilizadas para hacer frente a ciertos riesgos sociales tales como las crisis económicas, las catástrofes familiares o naturales. Para ellos, se suelen realizar diagnósticos mediante los cuales se desprende que los hogares más pobres suelen hacer frente a la disminución de los ingresos mediante la incorporación de la mayor cantidad de miembros de la familia hacia el mercado laboral (fenómeno conocido como "trabajador adicional") a partir de diversas formas de empleo precario, lo cual muchas veces conlleva al

17 Para el caso Argentino, esto se evidencia con mayor claridad al pensar las diversas ferias de "Expo Empleo" que se realizaron en La Rural durante la gestión de Cambiemos. Mediante éstas, se buscaba conectar a jóvenes estudiantes universitarios con las demandas de las empresas más importantes del país. También, se ofrecía la posibilidad de hacer test vocacionales a muchos jóvenes y desempleados para saber en qué clase de empresa o rubro se sentirían más cómodos trabajando.

trabajo infantil. Por otro lado, esto también implica impactos negativos de largo plazo, especialmente asociados a carencias de información dado que por su incorporación temprana al mercado laboral reemplazan las horas de escolaridad por horas de trabajo (Barba Solano y Valencia Lomelí, 2011). En un informe del Banco Mundial (2000), se plantea que ante la adversidad muchas veces las familias pobres sólo pueden recurrir a mecanismos como sacar a los niños de la escuela, vender rápidamente sus activos a precios muy bajos y reducir la ingesta de alimentos. Todos estos son mecanismos que ponen en peligro las futuras capacidades para generar ingresos en el presente, llevándolos en un futuro a posibles situaciones de mayor pobreza e indigencia.

En otro informe del Banco Mundial (2001), se señala que los programas de desarrollo humano dirigidos específicamente a las familias pobres con hijos realizan transferencias en efectivo o en especie sobre la base de criterios comprobables, como la edad de los hijos, la asistencia a la escuela o la participación en un programa de atención de la salud. Por lo tanto, se cumple con un "doble objetivo": reducir la pobreza y lograr el desarrollo humano. Dicho informe sugiere que cuando estos programas son efectivos, se impide que los niños sufran el daño a largo plazo que se produce cuando los hogares incapaces de controlar adecuadamente los riesgos responden a las crisis subalimentando a sus hijos o sacándolos de la escuela para enviarlos a trabajar.

Ante lo dicho, se puede considerar que los PTMC de tipo 2 son aquellos programas que tienen como objetivo incrementar el capital humano de los niños y niñas de hogares vulnerables (con educación y salud) para así cortar con la transferencia intergeneracional de la pobreza (Barrientos, 2011). En otro documento de la CEPAL/OIT (2014) se plantea que los PTMC de tipo 2 articulan objetivos de corto y largo plazo: distribuyen ingresos a los hogares vulnerables buscando sacarlos de su condición de pobreza inmediata y aumentar el capital humano de los niños y su empleabilidad futura con la intención de que, una vez lograda la edad de trabajar, tengan mayores y mejores posibilidades de insertarse en el mercado laboral de las que tuvieron sus padres. Así, esto posibilitaría a los infantes que en un futuro realmente pudiesen superar la situación de pobreza por sus propios medios.

De esta manera, se puede apreciar que por un lado, está presente un diagnóstico individualizado del problema del desempleo y la pobreza, aunque, en el caso puntual de los

PTMC tipo 2 se evidencia una mayor preocupación por resolver el problema la pobreza que la del desempleo. No obstante, es destacable que este objetivo plantea un horizonte temporal de corto plazo. Según Brown (2016), la intención de actuar sobre la desocupación estaría planteada desde una perspectiva largo placista ya que e plantea que el aumento del capital humano permitiría mejores inserciones laborales a futuro y cortaría, de esta manera, la transferencia intergeneracional de la pobreza a través de mejores inserciones laborales.

Es imprescindible mencionar que en este tipo de PTMC es realmente influyente la Teoría del Capital Humano mediante la cual, con respecto a los niños, se materializan exigencias de contraprestaciones que implican garantizar el acceso al sistema de salud y educación. El énfasis está puesto en esta teoría como mecanismo fundamental para mejorar las condiciones de vida futuras de las familias vulnerables, también permite vincular a estos dispositivos con la dimensión que pone el *énfasis en la oferta* y el tratamiento a nivel microsociedad del problema del desempleo y la pobreza. Con relación a este mencionado énfasis en la oferta se hace evidente que se piensa que la principal causa de la pobreza y la transmisión intergeneracional de la misma se basa en el hecho de que muchas familias toman la *mala* decisión de hacer que sus niños y niñas no inviertan en Capital Humano al enviarlos al mercado laboral a temprana edad negándoles la posibilidad de cursar y finalizar sus estudios y descuidando su salud. Esto, también, puede verse asociado en paralelo con un déficit en la ingesta de alimentos (Brown, 2016).

Así, se puede pensar que la "subinversión" en capital humano se relaciona con que los actores no toman decisiones bien informados o simplemente a que las decisiones no serían plenamente racionales. Sobre esto, Puello-Socarrás (2010) expresa que esta situación puede suceder porque los padres valoran más su propio bienestar que el de sus hijos, o no están lo suficientemente informados sobre los rendimientos de las inversiones en educación, salud y nutrición, o porque son miopes y descuentan el futuro de forma desmedida. De esta manera, el problema de la pobreza queda reducido a las malas decisiones que toman las familias; culpabilizando a los padres o a las familias de su propia condición de pobreza. En sintonía con esto, el BID plantea en un informe de 1998 que la pobreza no sólo implica una condición económica caracterizada por la carencia de bienes y servicios necesarios para vivir como son los alimentos adecuados, el agua, la vivienda o el vestuario. Es también la falta de

capacidades y oportunidades para cambiar estas condiciones (BID, 1998; página 8). De esta forma, se puede considerar que el incremento del capital humano es visto por quienes promueven estos programas como un "*trampolín para los más pobres*" (BM, página 3).

Es menester recordar que los dispositivos bajo análisis plantean un tratamiento del problema de la pobreza a nivel del individuo, es decir, a nivel microsocioal. Sin embargo, es también necesario reconocer que dichos dispositivos buscan actuar sobre dos sujetos: por un lado, la familia. ¿Cómo actúan sobre las familias? Promoviendo modificaciones en sus hábitos y costumbres, especialmente en lo que respecta a evitar la inserción temprana de los niños al mercado de trabajo y al estímulo de la inversión de capital humano. Por otro lado, también actúan sobre el individuo. Por ejemplo, se actúa sobre niños y niñas ya que son éstos quienes se espera que adquieran herramientas cognitivas propias de la Teoría del Capital Humano. Así, se pretende generar efectos sobre la familia en tanto y en cuanto se logre que modifiquen concepciones y estrategias de supervivencia que se materialicen en el hecho de que los integrantes más jóvenes de su núcleo familiar asistan a la escuela y no a trabajos; y también se pretende generar efectos sobre los individuos aumentando el capital humano de los niños y niñas para asegurar que estos asistan a las distintas instituciones del sistema educativo para que puedan incorporar ciertas conductas, habilidades y actitudes requeridas en el mercado de trabajo.

También, se puede apreciar cómo estos programas hacen *énfasis en la oferta*, lo cual se demuestra, según Ragel (2011), a partir del incremento significativo de la cantidad de perceptores que buscan acceder a los servicios públicos de educación y salud para poder cumplir con la contraprestación exigida pero que al mismo tiempo esto no coincide con un incremento en la calidad y en la posibilidad de acceso a estos servicios ni en materia de educación ni en materia de salud. Con respecto a esta idea, Romero (2009) plantea que en ciertas ocasiones las y los prestadores de dichos servicios no logran atender adecuadamente a la población de manera que el incremento de la cobertura no se ha visto acompañada por el aumento en la calidad de los servicios. De hecho, en algunos casos, el mismo cumplimiento de las contraprestaciones puede resultar particularmente complejo ya que, como plantean Cohen y Franco (2006), en algunas regiones puede que no exista la disponibilidad de servicios públicos de salud ni educación. En conclusión, se puede criticar y cuestionar

algunos casos de PTMC dado que generan un incremento en la demanda de servicios públicos pero no generan el mismo efecto en las inversiones necesarias para una posible ampliación de la oferta de estos servicios o para una mejora en la calidad de los mismos (Pautassi y Zibecchi, 2010).

Con respecto a la bibliografía sobre estas temáticas, parte de la discusión se refiere a la dimensión que sugiere poner el énfasis en reducir la permanencia de los receptores en la asistencia, así, merece destacarse que la duración temporal determinada no operaría en los PTMC de tipo 2 en su versión más punitiva dado que en la mayoría de los casos la desvinculación del receptor con el dispositivo se produce cuando los niños alcanzan la mayoría de edad y dejan de cumplir con el criterio etario de elegibilidad para formar parte de estos programas. No obstante, se evidencia la coexistencia de cierta lógica punitiva si se tiene en cuenta el carácter contractual de los dispositivos o la quita de los beneficios contraídos a causa del incumplimiento en las contraprestaciones exigidas. De esta manera, los programas de esta tipología se diferencian de los PTMC de tipo 1 mediante los cuales la permanencia en el programa suele ser temporalmente limitada otorgándole mayor relevancia a la duración determinada como "disciplinador moral" (Brown, 2016; 82). Sobre esto, Ana Grondona (2012) señala que la condicionalidad etaria operaría más como criterio de autofocalización que como "disciplinador moral" de los receptores.

Otra de las discusiones sobre este tipo de PTMC tiene que ver con el supuesto problema de la dependencia. Sobre esto se expidió en un documento la CEPAL/OIT (2014; págs 18 y 19) cuando expresó que los programas de transferencia condicionada constituirían un desincentivo a la oferta de trabajo de los alumnos en edad de trabajar de las familias destinatarias y, por lo tanto, un freno a la inclusión laboral de las personas que viven en condición de pobreza. Según estas instituciones, este planteo se explica dado que las transferencias que reciben los hogares que se encuentran en situación de pobreza redundarían en que estas familias redujeran la premura con que buscan empleo, como resultado de tener garantizado un determinado nivel de ingresos. El mismo informe señala que con frecuencia estos argumentos se relacionan a una visión mediante la cual las personas que viven en la pobreza se encuentran en dicha condición a causa de la falta de esfuerzo y no tanto a causa de otros problemas estructurales que caracterizan a nuestras sociedades.

En suma, a lo largo de este capítulo se realizó un abordaje conceptual en el que se desarrollaron los distintos términos empleados para comprender en general las políticas sociales, su surgimiento, sus fines, sus características, sus tipos (focalizadas o universales) y también los PTMC con sus características y tipologías. Particularmente, se mencionó y se definió un concepto que será retomado más adelante, que es el de Programa de Transferencia Monetaria Condicionada Híbrido, dado que será útil para comprender el Hacemos Futuro y la fusión entre el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen. Sumado a eso, se establecieron diferenciaciones entre los conceptos de Políticas de empleo y políticas del mercado de trabajo (Samaniego, 2002).

También, con respecto a los PTMC se hicieron diferencias no sólo sobre sus tipos sino también sobre sus enfoques. Se diferenció las cualidades de los PTMC enfocados en la oferta y se los separó de aquellos enfocados en la demanda. Sumado a eso, se diferenciaron "políticas activas" de "políticas pasivas" y se explicaron también los tres tipos de políticas activas propuestas por Alujas Ruiz (2002).

Del presente análisis bibliográfico y conceptual se desprende que hay posibilidades de que los PTMC presenten diagnósticos más colectivos (sobre poblaciones o familias) y diagnósticos más individualizados sobre desempleo y pobreza. De ahí surge el dilema del merecimiento en términos de características del pobre "meritorio" de un programa en oposición al "no meritorio" que no reúne las características y cualidades requeridas por los diseñadores de "X" política social. También, se hizo foco en la discusión sobre la Teoría del Capital Humano como formadora de individuos que podrían (re)insertarse en el mercado de trabajo.

En los siguientes capítulos, veremos cómo se articulan y relacionan todos estos conceptos y estas teorías con el diseño del Hacemos Futuro, la política social creada en el año 2018 durante la gestión de Cambiemos para instaurar modificaciones a las políticas sociales propias del período kirchnerista como el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen. Veremos también si hay o no una modificación en términos de la revalorización que pudo haber tenido la Teoría del Capital Humano en las capacitaciones brindadas a los beneficiarios, y los distintos mecanismos mediante los cuales se utiliza al Estado para intervenir y tratar de brindar soluciones a cuestiones sociales relevantes como la pobreza y el desempleo, como

pueden ser, por ejemplo, la implementación del Hacemos Futuro y la sanción de la Ley de Economía Social.

CAPÍTULO 3: MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS SOCIALES EN ARGENTINA

Este capítulo analiza la orientación de algunos de los programas de transferencia de ingresos desplegados por el Estado Nacional argentino sobre las poblaciones vulnerables en edades potencialmente activas iniciados durante los gobiernos de Cristina Kirchner (2007-2015) y Mauricio Macri (2015-2019). Centralmente, aborda de forma diacrónica la evolución de las políticas sociales llamadas Argentina Trabaja y el Hacemos Futuro. Ambos programas, con lógicas marcadamente diferentes, buscan abordar un problema central que tiene que ver con el desempleo, la pobreza y la inclusión social a través del trabajo.

Remontándonos hacia atrás en el tiempo, es necesario remarcar que en el año 2003 comenzó en Argentina un proceso de recuperación sociopolítica, institucional y socioeconómica a partir de los sucesivos gobiernos del Frente para la Victoria con los Presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) (Ferrari Mango y Tirenni, 2017). Según García Delgado (2013), sus gestiones se caracterizaron por una preminencia de la política por sobre la economía, promoviendo un Estado activo que dio lugar a políticas públicas que regulaban el mercado y articulaban demandas de los movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. Este autor señala que las políticas más relevantes de este período son la Asignación Universal por Hijo (AUH), la Asignación por Embarazo, el Plan Progresar y el Argentina Trabaja,

Según afirman Arcidiácono y Gamallo (2022) el período del 2003-2007 fue el lustro con mayor expansión del producto por habitante de toda la historia de la República Argentina. Cabe resaltar que ya el segundo semestre del 2002 se conjugaron una serie de factores que favorecieron esa situación, como la existencia de una capacidad ociosa, un tipo de cambio real alto, el mejoramiento de los términos de intercambio, bajas tasas de interés mundiales y la expansión de la economía de Brasil (uno de los principales socios comerciales y uno de los destinos más relevantes en términos de exportaciones industriales de nuestro país) (Gerchunoff y Llach, 2018, citado en Gamallo, 2022). Al mismo tiempo, se destaca la renegociación de una parte mayoritaria de la deuda externa y la puesta en marcha de una

política heterodoxa y anticíclica que alentaron el proceso de recuperación de la economía real (Belini y Korol, 2012, citado en Arcidiácono y Gamallo, 2022).

Como consecuencia, en estos años la tasa de desempleo descendió de un 20% en 2003 y se estabilizó cerca del 8% a partir del 2007 (Gamallo, 2022). Además, entre 2004 y 2008 se incrementó del 28 al 42% el porcentaje de la población económicamente activa mayor de dieciocho años con empleo de pleno derecho (Donza, 2010, citado en Arcidiácono y Gamallo, 2022). La población ocupada, asalariada registrada del sector privado se calculaba en 3,993 millones en el 2004, y llegó a 6,314 millones en 2011 (Boletín de Estadísticas laborales). El PBI, por su parte, observó un aumento cuantioso entre los años 2003 y 2011, interrumpido por la crisis internacional del 2008, que impactó fuertemente en la Argentina a partir del año 2009 (Arcidiácono y Gamallo, 2022).

De hecho, siguiendo con los datos presentes en el capítulo de Arcidiácono y Gamallo (2022), entre los años 2010 y 2018 se observa una fuerte incidencia de la población ocupada en el sector micro informal, el cual ronda entre el 45% y el 49%. Según explica Donza (2019), este sector se caracteriza por involucrar actividades precarias o inestables, condiciones de trabajo deficitarias, bajas o nulas protecciones sociales, remuneraciones insuficientes, poca o nula relación con los sectores más modernos de la economía, entre otras cosas. El empleo no registrado, por su parte, se mantuvo elevado: entre los años 2003 y 2018 el promedio de la informalidad laboral asalariada fue del 38,2% (superior a los registrados durante la década de 1990), con picos que oscilaron entre el 50% en 2003 y el 40% en el año 2007, para luego estacionarse en valores que rondan el 35% a partir del 2011 (Lozano, Ramieri y Balza, 2019, citado en Arcidiácono y Gamallo, 2022). Vitali Bernardi y Brown (2021; 13) afirman que la tasa de empleo no registrado, que tuvo una tendencia al a baja durante todo el período 2003-2015 (sobre todo en la primera etapa hasta el año 2008) experimenta un primer aumento a partir del año 2016. No obstante, consideran que el aumento no es sustantivo dado que en 2019 se sitúa 1 punto porcentual por encima del 2015, estas autoras resaltan que es la primera vez que se registra un aumento de ese tipo desde el 2003 en adelante¹⁸.

18 Según datos del INDEC citados en Vitali Bernardi y Brown (2021), la tasa de no registro en 2003 ascendía al 49% de personas asalariadas y, en 2015, ésta había descendido hasta el 33.4%. Cuando comienza el

En definitiva, siguiendo a Arcidiácono y Gamallo (2022) lo que se observa es que el estancamiento del empleo formal se mixtura con otros fenómenos tales como la amplia informalidad y la precarización laboral. Por otro lado, es menester resaltar que la permanencia de estas características a lo largo de varios años nos impide considerar esto como un mero aspecto coyuntural.

Para comprender mejor un posible diagnóstico de la cuestión social puede ser necesario señalar la heterogeneidad de la estructura productiva, la cual se asocia con una segmentación del mercado laboral en distintos estratos, con condiciones tecnológicas y de remuneraciones diferenciadas (Salvia, Poy y Vera , 2015). Arcidiácono y Gamallo (2022), plantean que para entender aún mejor esta configuración estratificada del mercado laboral es preciso señalar tres segmentos del mismo, a saber: un segmento primario con empleos regulados, estables, formales y protegidos; Un segmento secundario con empleos "extralegales", con mayor rotación, sin protección sindical ni social, que oficia como refugio ante el desempleo; y un sector terciario con empleos de indigencia, residuales, inestables y con ingresos por debajo de las remuneraciones de subsistencia. De esta forma, en sintonía con los mencionados Arcidiácono y Gamallo (2022) se evidencia la existencia de una afectación hacia la capacidad de generar ingresos al mercado de trabajo por parte de un número considerable de personas que están en buena medida asociados con este segmento terciario del mercado de trabajo.

3.1 Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro

Este apartado parte de algunos supuestos claves que hay que mencionar. Por un lado, la idea de que el Estado debe comprenderse desde una mirada no totalizante que liga la relación social y el aparato institucional (Oszlak, 2006; Bohoslavsky y Soprano, 2010). Otra aclaración relevante es que la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada genera una política pública (Oszlak, 2006).

El presente apartado pretende indagar de forma diacrónica la evolución de las políticas sociales argentinas desde el inicio del Argentina Trabaja en 2009, hasta la culminación del Hacemos Futuro en 2019. Estos dos programas tienen la particularidad de ser sucesivos y

gobierno de Cambiemos, según las autoras mencionadas, esta tasa comienza a ascender hasta llegar a un 34.5% de personas asalariadas.

formar parte de distintas gestiones de gobierno. De esta forma, se pretende vislumbrar líneas de investigación en torno a estos programas en distintas etapas, como también señalar algunas de las discusiones que se generaron a lo largo de las mismas.

El repaso por la bibliografía académica señala que hay muchas investigaciones sobre el Argentina Trabaja, pero no tantos sobre el Hacemos Futuro. Al mismo tiempo, el programa insignia del período kirchnerista ha sido analizado desde distintas aristas y diversos enfoques a lo largo de casi una década. Por ejemplo, se debatió su concepción caracterizándolo de programa asistencial de empleo forzado (Lo Vuolo, 2010); programa de empleo transitorio con contraprestación laboral y/o comunitaria (Gradin y Tiranti, 2012); programa de transferencia de ingresos (programa de transferencia de ingresos con contraprestación laboral (Fernández, 2012); programa de transferencia de ingresos (Zarazaga, 2014); programa de transferencia monetaria destinada a desocupados que alentó el cooperativismo forzoso (Logiudice, 2017), etc. Otros trabajos resaltan que es un programa con una clara matriz centrada en el trabajo (Guimenez y Hopp, 2011), o que es un programa que genera oportunidades socio-ocupacionales con un claro incentivo para la inclusión social (Arcidiácono et al, 2014) o que interviene en la distribución primaria del ingreso y generación de ingresos post-salariales (Kasparian, 2019).

Ferrari Mango (2021) señala que también hay otros trabajos que analizan el carácter innovador en materia de política social (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; De Sena y Chahbenderian, 2011) y el tratamiento de la cuestión social (Lo Vuolo, 2010). También, hubo serias discusiones en torno al funcionamiento de las cooperativas y la identidad de los titulares del programa vinculados a los principios de la Economía Social (Arcidiácono et al, 2014; Arcidiácono y Bermúdez, 2018a; Kasparian, 2017 y 2019).

Es relevante agregar que buena parte de la literatura que analiza las políticas sociales está orientada en el análisis del despliegue territorial observando las formas de implementar y gestionar estos programas (Guimenez y Hopp, 2011; Ferrari Mango, 2014; Boga, 2018; Kasparian, 2019). También, hay una serie de trabajos que ponen el foco de sus investigaciones en los nexos existentes entre el programa en sí mismo, los movimientos sociales y los municipios (Natalucci, 2012; Tiranti, 2014; Kasparian, 2017; Ferrari Mango, 2019).

Comparativamente, cabe comentar que con respecto al Hacemos Futuro, la política pública del Ministerio de Desarrollo Social gestionado por Carolina Stanley, se evidencia una menor cantidad de trabajos que, al mismo tiempo, gozan de menor profundidad.

El texto de Ferrari Mango y Tirenni (2017) aportan una de las primeras miradas de la etapa previa a la implementación del Hacemos Futuro en 2018. En su artículo, echan luz de la política social en el cambio de ciclo (desde el kirchnerismo a Cambiemos) desde una mirada puesta en la Seguridad Social y la Asistencia Social.

Para ejemplificar, el trabajo de Boga (2020) describe el proceso de articulación del Hacemos Futuro con las organizaciones sociales. Sostiene que hubo en esta política social de Cambiemos un proceso de deslegitimación de las organizaciones sociales, algo que también se percibe, por ejemplo, en el texto de Ferrari Mango y Campana (2018), donde se considera que el Hacemos Futuro modifica la compleja función de intermediación que venían realizando las organizaciones sociales.

Hopp (2017) considera que con la nueva gestión de Cambiemos se llevó adelante una campaña de desprestigio de las cooperativas por parte de los medios de comunicación y los funcionarios públicos. En este sentido, Martínez Ramírez y Torres (2018) consideran que un elemento a destacar del Hacemos Futuro es la *individualización de la política social*. Según ellos, el Hacemos Futuro viene a eliminar los espacios colectivos y comunitarios que vinculaban a los beneficiarios con las organizaciones sociales y a quitarles responsabilidades a los entes ejecutores.

Los trabajos de Arcidiácono y Bermúdez (2018a y 2018c) y el de Voria y Míguez (2019) ponen el foco en lo que algunos autores denominaron "*giro capacitador*". Es decir, ponen la lupa en la transformación que se da desde una *matriz trabajo-céntrica* fomentadora de cooperativas hacia una nueva centrada en las capacitaciones, remarcando que algunas mujeres del Ellas Hacen y/o del Argentina Trabaja pierden "espacios de contención" que habían ganado con la anterior matriz comunitaria, y que ahora se transformaron en "espacios de capacitación y formación" sin demasiada contención.

Así, se hace evidente que hay una abundancia de investigaciones sobre el Argentina Trabaja (en menor medida también lo hay sobre otros programas como el Ellas Hacen), pero hay

cierto vacío de conocimiento sobre programas de transferencias monetarias condicionadas de ingresos más recientes como el Hacemos Futuro. En este marco, sin negar la existencia de interesantes trabajos sobre esta política pública propia de la gestión Cambiemos, esta tesis intenta llenar parte de un vacío de conocimiento que hay en torno a un análisis más detallado del diseño de esta política pública (sin centrarse demasiado en la implementación de la misma como otros trabajos) y, también, viene a abordar una temática no muy trabajada en los textos citados: la cuestión del clientelismo y cómo el diseño del Hacemos Futuro intenta, por un lado, presionar para ordenar las irregularidades de miles de cooperativas que funcionaban con anomalías bajo el Argentina Trabaja, y por otro lado busca generar desintermediación entre los movimientos sociales y los beneficiarios de los programas sociales a fin de romper posibles y presupuestas redes clientelares que se dan entre éstos en el marco de las políticas sociales. Además, indaga con mayor profundidad en las capacitaciones y cómo éstas se ofrecen a lo largo y ancho del territorio nacional.

En lo que respecta a este apartado, se ofrecerá a continuación una periodización cronológica y ordenadora inspirada en el trabajo de Ferrari Mango (2021) para comprender y ordenar lo sucedido e investigado desde el surgimiento del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen hasta la unificación de los mismos y la implementación del Hacemos Futuro. Dicha periodización sirve para conocer la evolución de las políticas sociales en Argentina a fin de reconocer cambios y continuidades en éstas. La misma consta de cuatro etapas, a saber: 1) Inicio y despliegue territorial (2009-2012); 2) Etapa de consolidación de las cooperativas (2013-2015); 3) Transición y descolectivización (2016-2017); 4) Transformación y desclientelización (2018-2019) Cabe aclarar que la presente tesis no desconoce otros ordenamientos cronológicos como los de Vitali Bernardi y Brown (2021) sobre las políticas sociales, en donde se ofrece un estudio diacrónico de la política social argentina en tres fases. En la primera (2003-2008), se analiza el Plan Manos a la Obra; en la segunda, el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen; y en la tercera, estudian los programas de la gestión de Cambiemos, el Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario. La presente tesis considera que, comparativamente, la propuesta de Ferrari Mango (2021) es más útil esquemáticamente y más completa analíticamente, dado que diferencia dos etapas dentro del período kirchnerista y no profundiza en programas más antiguos como el Plan Manos a la Obra (PMO), que no es antecedente directo del Hacemos Futuro.

3.1.1 Inicio y despliegue territorial del Argentina Trabaja (2009-2012):

En el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, cuyo propósito era "la promoción del desarrollo económico y la inclusión social" generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades y promoviendo un trabajo organizado y comunitario, se lanzó en agosto del 2009 el "Programa Ingreso Social con Trabajo", más conocido como "Argentina Trabaja". El objetivo de esto consistía, entre otras cosas, en la generación de trabajo para fomentar el desarrollo y el incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas (Resolución MDS 3182/09).

Esta etapa de inicio y despliegue territorial se caracteriza, según Ferrari Mango (2021) por promover un *cooperativismo tutelado*, dado que la clave para la generación de empleo consistía en la promoción de cooperativas de trabajo. El contexto del lanzamiento de esta política pública está bien descrito por esta investigadora, quien considera que se da en un escenario de estancamiento económico, amesetamiento de la incorporación de los trabajadores en el mercado de trabajo formal, una persistencia de la informalidad laboral y una crisis política por parte del gobierno de Cristina Fernández.

El programa se proponía la creación de cooperativas de trabajo, integradas por al menos 60 personas, a fin de que las mismas realicen obras públicas vinculadas a labores de baja y mediana complejidad para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades más vulnerables del país (Guimenez y Hopp, 2011). Cabe aclarar que el programa también preveía la capacitación en oficios, en organización cooperativa y en temáticas sociales, educativas y de salud y prevención para los cooperativistas.

Para algunos investigadores, como Cantero (2010), el "Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja" no constituye una política aislada, sino que se inscribe en un contexto de políticas sociales que utilizan la figura del cooperativismo de trabajo como supuesta vía de inclusión de personas desocupadas, generando puestos laborales aplicados a la obra pública local.

Pero más allá de algunas descripciones sobre su funcionamiento, lo cierto es que esta política pública recibió varias críticas desde sus inicios. Uno de los primeros en criticar esta política social fue Bertolini (2009), quien considera que estas cooperativas de trabajo no respetaban

las concepciones propuestas por la Alianza Cooperativa Internacional que en el año 1995 las planteó como una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada". También, este autor pone seriamente en duda la capacidad de generación de trabajo genuino de estas cooperativas, así como también el respeto de algunos de los principios y valores del cooperativismo como pueden ser la independencia, la autonomía y el control democrático. El argumento de Bertolini (2009) es que el diseño del programa hace que las tareas de las cooperativas estén impuestas por el Estado y muchas veces ni siquiera están gestionadas por los propios trabajadores.

Sobre esto, Lo Vuolo (2010), otro de los críticos más acérrimos, postula que la imposición por parte del Estado de una determinada forma de asociación para recibir un beneficio asistencial es contraria al propio espíritu cooperativo. Este mismo autor señala que uno de los problemas más importantes a los que se enfrentaba este programa tiene que ver con la discrecionalidad aplicada en la distribución de sus beneficios y su consiguiente uso como instrumento para conseguir lealtades político-partidarias. No obstante, para este autor, el problema más relevante consiste en la continuidad de un modo estático de regulación de la cuestión social. También, plantea que el Argentina Trabaja se apoya en dos paradigmas de intervención en lo social, uno "modernista-tecnocrático" y otro "asistencial-represivo". Según Lo Vuolo (2010), esta regulación estática de la cuestión social es inadecuada e ineficaz ya que el objetivo de la misma no es la erradicación de las expresiones más problemáticas (pobreza, desempleo, lazos precarios en materia laboral y relacional, etc) sino administrar estos problemas de forma tal que no alteren el funcionamiento considerado correcto de la sociedad y la economía. Así, se trata de "un modo de gestión que realiza el Estado de la cuestión social con el objetivo principal de subordinar la atención de los problemas sociales a la administración general del gobierno" (Lo Vuolo, 2010; 4).

Este autor también consideraba que siempre y cuando dicho programa no logre asumir las dificultades propias de la exclusión como un tema a tratar con criterio profesional y sistemático, con una visión global del proyecto social y político, esta política se acercaría más a la idea de un programa asistencial de empleo forzado. Según este autor, que comparó

el Argentina Trabaja y el Plan Jefes y Jefas de Hogar, en el segundo eran más claras las contraprestaciones y condicionalidades exigidas por el Estado a los beneficiarios. Con respecto al Argentina Trabaja, Lo Vuolo (2010) postula que la familia, la dignidad y la cultura del trabajo se definen con vaguedad, generando que la línea del programa no esté clara. En esta línea crítica también se ubica Hintze (2016), quien realza que la asociación de los integrantes de las cooperativas no era voluntaria, ni la autogestión era democrática, y los titulares muchas veces no contaban con los sostenes económicos necesarios para desempeñar sus trabajos en las cooperativas.

Desde una postura más mesurada, Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) y Arcidiácono y Bermúdez (2015) promueven una interpretación que reconoce al programa como una política de inclusión social centrada en la figura de la cooperativa, que retoma el ideario de la economía social y que se destina a sectores cuya inserción en el mercado de trabajo formal es nula o endeble. De esta forma, se percibe a este programa como una política social que combina lógicas de la economía social impuestas desde el gobierno con transferencias monetarias de ingresos (Arcidiácono y Bermúdez; 2015; 23).

Con respecto al modo de ejecución, Gamallo (2017) describe que se llevó a cabo de forma descentralizada e involucrando a diversos actores. La gestión local de los municipios fue transformada en entes ejecutores territoriales utilizando su estructura previa o bien creando nuevos espacios, organizando capacidades preexistentes o bien amoldando la gestión territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015).

Cabe señalar que el "Argentina Trabaja", como muchos otros programas de transferencias de ingresos con contraprestación laboral, presenta una alta complejidad de gestión. Este programa involucraba cooperativas de trabajo tornando necesaria la organización de actividades productivas que implican liderazgo técnico y político, como también insumos, infraestructura, articulación y coordinación entre actores con lógicas y recursos diferentes. Esto, según el informe de CIPPEC elaborado por Juan Pablo Fernández (2012), marca una diferencia notable con respecto a los programas de ingreso incondicional, que solo exigen un esfuerzo preliminar en el registro de titulares y en los cuales, una vez cumplida la tarea, la gestión se reduce a un giro periódico de recursos.

Además, este tipo de intervenciones tiene la particular complejidad de que requiere la confluencia de un amplio conjunto de actividades para que el objetivo pueda ser cumplido. En este sentido, la gestión del Programa sobrecarga de responsabilidades técnicas y políticas a los gobiernos subnacionales que oficiaban como entes ejecutores. Sobre este punto, es necesario aclarar que la transmisión de responsabilidades y funciones por parte del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación no fue acompañada de un reglamento operativo que sienta las bases de gestiones específicas para los gobiernos locales. En este contexto, cada ente ejecutor procedió a organizarse de diversas maneras según sus capacidades. Así, las capacidades técnicas y políticas de cada ente ejecutor tuvo una gran influencia en las modalidades de gestión territorial.

Según diversas investigaciones, en esta etapa la gestión del programa por parte de los municipios generó fuertes tensiones entre éstos y los movimientos sociales por la disputa del control territorial (Natalucci, 2012 y 2018; Arcidiácono y Bermúdez, 2015 y Ferrari Mango, 2021). También, generó un cuestionamiento desde las organizaciones sociales, las cuales interpretaron dicha decisión como una postergación de responsabilidades ya que se les estaba asignando un rol preponderante a los gobiernos locales en la gestión de la política social que hasta entonces venía siendo compartido (Natalucci, 2012; Logiudice, 2017).

De todas formas, la mayor crítica que recibió el programa tiene que ver con la interpretación del mismo como un instrumento clientelar que beneficiaba a municipios del conurbano bonaerense dado que desde un principio se focalizó en la provincia de Buenos Aires, dejando de lado el carácter nacional (Maneiro, 2013). Natalucci (2012) explica cómo los movimientos sociales reclamaron en las calles de los municipios y en la Plaza de Mayo para poder incorporarse al programa y tener incidencia en la implementación del mismo. A su vez, otro de los clivajes tuvo que ver con las disputas por la distribución de los recursos, lo cual generaba conflictos entre los movimientos sociales y algunos gobiernos municipales (Maneiro, 2013).

En definitiva, en esta etapa hay grandes conflictos en relación al reacomodamiento de los actores sociales frente a la implementación del programa y con respecto a la conformación de las cooperativas de trabajo. También, se evidencian serios cuestionamientos sobre los

alcances de los postulados de la Economía Social, y con respecto a el despliegue territorial del programa.

3.1.2 Etapa de consolidación de las políticas sociales (2012-2015)

La etapa que va desde el año 2012 y el 2015 se caracteriza por una consolidación del cooperativismo, a lo cual se le suman otras cuestiones (Ferrari Mango, 2021). A tres años de iniciado el Argentina Trabaja, se sanciona la Resolución 1499/2012 que brinda una mayor especificidad y especialización a las cooperativas alcanzadas. Sumado a eso, se suman nuevos montos de transferencias a los adiconales por presentismo y productividad (Natalucci, 2018; Arcidiácono y Bermúdez, 2018a).

Cabe destacar que en este período se crea una nueva línea programática asociada al Argentina Trabaja llamada "Ellas Hacen". Precisamente, fue en febrero del 2013 cuando, a través de la Resolución 2176/2013 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se incorpora el "Ellas Hacen". Esta política social estaba destinada a mujeres desocupadas con tres o más hijos menores de 18 años y/o discapacitados que perciben la Asignación Universal por Hijo, residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad, jefas de hogares monoparentales, y/o quienes padecen situaciones de violencia de género. Cabe agregar que las receptoras reciben los mismos incentivos económicos que los titulares del PRIST-AT con el compromiso de participación de 20 horas semanales.

Con respecto al "Ella Hacen", es necesario aclarar que este Programa de Transferencia Monetaria Condicionada de Ingresos surgió en un contexto sociopolítico mediante el cual, tanto a nivel jurídico como normativo, se instalaron demandas, problematizaciones y reflexiones que fortalecieron en la agenda pública la necesidad de mirar hacia un sector poblacional doblemente excluído. Esta "doble exclusión" es producto de decisiones político-económicas que aumentaron indudablemente la vulneración de derechos de la población durante la década de los 90, profundizando estructuralmente la marginalidad social. Al mismo tiempo, refiere a la reducción que se hace de la mujer y que ha predominado en las políticas sociales de los últimos veinte años, presentándola en el lugar socialmente asignado a la mujer: como madre y administradora exclusiva de cuidados (Hauria y Valle, 2019).

Bajo este marco, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación 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 percibían la Asignación Universal por Hijo (AUH), 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 estar transitando una situación de violencia de género, exigencia que posteriormente se modificó.

Con respecto a esta política social, puntualmente, merece un párrafo aparte la cuestión del género. De manera crítica, Zibecchi (2014) analiza las tensiones existentes al interior de este programa y plantea que en líneas generales se evidencia una sobrecarga de tareas en la vida cotidiana de las mujeres quienes terminan lidiando con tareas en el ámbito público y el doméstico. En el marco de las políticas sociales y particularmente en esta política pública, estas tensiones no desaparecen. Zibecchi (2014) plantea que muchas mujeres se encontraban en una situación de doble jornada laboral, teniendo que recurrir a múltiples estrategias para satisfacer la necesidad del cuidado de sus hijos, generando así esta autonomía limitada y condicionada. A esto se le debe sumar la ausencia de espacios de cuidado en el marco del programa, lo que manifiesta la necesidad de redistribución de las tareas domésticas.

(Hauria y Valle, 2019) sostienen que desde lo discursivo y en algunas de sus prácticas, el "Ellas Hacen" promovió la ruptura de la representación de la mujer como única responsable de las tareas en el ámbito doméstico y de llevar adelante el cuidado de los miembros del grupo familiar. Al mismo tiempo, desde las bases mismas del programa, se naturalizaba a las mujeres en su rol materno (ya que uno de los requisitos para ser destinataria del programa era tener tres o más hijos por quienes se percibía la AUH).

En líneas generales, este programa tenía dos ejes centrales. Por un lado, un eje laboral que se puede apreciar al considerar que este programa, al igual que el "Argentina Trabaja", delineó una perspectiva asociativa que dividía a las usuarias en cooperativas de trabajo. Si bien son escasas las experiencias de funcionamiento de las mismas, dicho modo de organización buscaba promover que sus miembros compartieran las capacitaciones en oficios y la puesta en práctica de lo aprendido, como por ejemplo la instalación de agua en las viviendas de cada una de ellas (Hauria y Valle, 2019). De esta manera, se lograron crear redes de apoyo y ayuda mutua, nodales en la transición de situaciones de violencia de género. Por otro lado, el "Ellas Hacen" tenía un eje orientado hacia la terminalidad educativa que consistía en la

participación de las mujeres en diversas capacitaciones vinculadas a temáticas que abarcaron oficios asociados a la construcción, formación integral sobre derechos, importancia del acceso de las mujeres al trabajo, cooperativismo y economía social como herramientas para emprender, perspectiva de género, y ciudadanía urbana, entre otras cosas.

Asimismo, formó parte de este eje la conclusión obligatoria de los estudios primarios y secundarios a través del Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES). El objetivo principal de esto era garantizar la finalización de la escolaridad de jóvenes y adulto/as que no hayan iniciado o completado sus estudios. Además, se promovía el acceso a estudios terciarios y/o universitarios, entre otros¹⁹.

(Hauria y Valle, 2019) afirman que el "Ellas Hacen", en tanto PTMC, se presentó como superador frente a otros programas que se implementaron con anterioridad pensándolo como una política que permitía mejorar los niveles de inclusión social al mismo tiempo que aportaba nuevas oportunidades a los sectores históricamente relegados y buscaba promover el reconocimiento de sus derechos. Dichas autoras sostienen en relación al Ellas Hacen que, pese a algunas dificultades, contradicciones y tensiones, logra un evidente impacto positivo y obtiene cierta legitimación por parte de quienes participaron del mismo. Resaltan, también, que gracias a las capacitaciones de este programa las mujeres lograron autonomía y la posibilidad de resolver ciertas dificultades propias de la vida cotidiana, aunque no se lograron avances significativos en materia de igualdad de género como se planteaba en el diseño del programa.

Volviendo al PRIST-AT, con la intención de generar mayor productividad, se le brindó a los beneficiarios de este programa un lugar concreto con la creación de los Obradores como espacios locales de gestión mediante los cuales se llevaría a cabo la cotidianeidad de la implementación (Ferrari Mango, 2021). En relación a la cantidad de talleres que se agrupaban, se los denominó Polos Productivos. Cabe aclarar que éstos estaban conformados

19 En su investigación, Hauría y Valle (2019) descubren mediante entrevistas a beneficiarias del partido de General Rodríguez que se evidenciaban tensiones en el eje educativo. Según estas autoras, la terminalidad educativa propuesta por el Ellas Hacen presentó desde su diseño una intencionalidad ambigua porque por un lado fue presentada como condición necesaria para acceder a la mensualidad, y por otro lado, como posibilidad para acceder al derecho a la educación.

por tres espacios que se complementaban. En uno se llevaban a cabo tareas administrativas, en otro se realizaban las capacitaciones educativas y en el tercero, estaba el galpón donde se guardaban los materiales de trabajo o bien se desempeñaban ciertos talleres como los de carpintería, hormigón o herrería. Ferrari Mango (2019) explica que desde los Obradores se organizaba el trabajo cotidiano de los titulares, y por ello eran heterogéneos entre sí. Tenían, dice la autora, distintos perfiles que se dividían en asistenciales, socio comunitarios o productivos.

Distintas investigaciones sugieren que durante esta etapa la figura del Obrador y la organización del trabajo en las cooperativas ponen en evidencia algunas semejanzas con el trabajo en una fábrica. Arcidiácono y Bermúdez (2018a) y Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) plantean que subyace una perspectiva individual y las relaciones laborales que se generaban eran entre figuras similares a obreros y capataces, tal como se conoce en la estructura jerárquica de las fábricas.

A su vez, estas autoras plantean otra característica asimilable a la de una fábrica al incluir los mecanismos de productividad y de control del presentismo con la salvedad de que los productos no se vendían, sino que se destinaban a la comunidad (Kasparian, 2019). Ferrari Mango (2021) resalta que los titulares tenían un doble control de asistencia. En el caso de La Matanza, por ejemplo, había un control por parte del Municipio y otro por parte de la Universidad de La Matanza quien también acreditaba la concurrencia. De esta forma, plantea esta investigadora, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación recibía dos listados para cruzar la información y luego proceder a realizar la transferencia monetaria al beneficiario. Sobre esto, Arcidiácono y Bermúdez (2015) sostienen que la incorporación de incentivos económicos introduce una lógica propia del trabajo asalariado que refuerza el interés individual para el cumplimiento del presentismo o productividad y lo aleja de esquemas de solidaridad, complementariedad o redes de reciprocidad propios de un sistema de economía social.

Por otro lado, es importante mencionar que según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se entiende por "*trabajo decente*" a "aquella ocupación productiva que es justamente remunerada y que se ejerce en condiciones de libertad, equidad, seguridad y respeto a la dignidad humana" (OIT, Levaggi, pág 28; citado en Boga, Bergonzi y Del Valle, 2018). Con

relación a esto, Boga, Bergonzi y Del Valle (2018) consideran que es sumamente discutible que esta política se pueda denominar como ampliación de ciudadanía ya que se plantea un *trabajo de pobres para pobres*. Consistía, según estos autores, en trabajo poco calificado y con una remuneración por debajo de la Canasta Básica Alimentaria. Por lo tanto, estas actividades realizadas mediante esta política pública, difícilmente se podían enmarcar dentro de la definición propuesta por la OIT.

Es central remarcar que el programa ciertamente tenía matices comunes que presentaban desempeños diferentes en cada uno de los municipios. En algunos casos, explican estos autores, hay municipios que no han arbitrado los medios necesarios para que los cooperativistas del programa accedan al derecho a las obras sociales, o no se ha hecho un relevamiento adecuado de la formación educativa o de los intereses en hacer cursos de diferentes oficios.

Boga, Bergonzi y Del Valle (2018) afirman que las políticas públicas no están exentas de contradicciones. Por eso, dicen, es importante tener en cuenta la manera en la cual los trabajadores de las cooperativas son considerados. Según ellos, los trabajadores de las cooperativas no eran considerados como trabajadores, sino como beneficiarios de un plan social. Llegan a la categoría de persona, son beneficiarios, lo cual equivale en el ethos cultural dominante, a "*vagos mantenidos con los impuestos de trabajadores honestos*" (Boga, Bergonzi y Del Valle (2018; pág 106). El trabajo que les asigna el Estado es considerado como una contraprestación que no es útil para la sociedad. Se plantea como un trabajo de baja calidad, que se realiza sin experticia ni conocimiento, es decir, solamente para cumplir. De esta manera, se mantiene una línea de identificación ligada a los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) anteriores.

No obstante, estos autores consideran que el diseño del programa tiene la virtud opuesta dado que propone la construcción de lazos asociativos que generan nuevas formas de relación entre los hombres y el trabajo. Boga, Bergonzi y Del Valle (2018) sugieren como crítica que el Argentina Trabaja nunca logró consolidar una cultura del trabajo (asociado a la realización de una tarea sistémica, constante, con horarios y demás). Y este, resaltan, es un punto importante al tratarse de limitaciones que corresponden a trabajadores que tienen trayectorias de vida ligadas a la informalidad, a los trabajos de baja calificación, con dificultades para

sostener las demandas de un trabajo sistemático. En muchos casos, explican estos autores, las limitaciones no provienen de la falta de capacitación para ejercer diversos oficios ya que es un prejuicio sin fundamento pensar que estos sectores no poseen ninguna calificación; en realidad sí poseen calificaciones y son producto de la experiencia vital acumulada y de diversas estrategias de supervivencia. Asimismo, el texto de Boga, Bergonzi y Del Valle (2018) ilustra que la dificultad más recurrentemente detectada se liga a la falta de un sentido organizador de la vida cotidiana, lo cual genera problemas en la posible estructura productiva de la cooperativa y hace redundar el programa en tan solo el acceso a una prestación mínima aportada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Por su parte, Hopp (2015) analizó con detalle la identidad de los titulares del Argentina Trabaja, señalando que existía una cierta confusión sobre la concepción si los receptores de esa política pública podrían considerarse verdaderamente cooperativistas, eran beneficiarios de un programa social o eran de alguna forma asalariados. Ferrari Mango (2021) señala que otra cuestión relevante en esta etapa es la identidad de los beneficiarios y las modalidades de representación de las cooperativas en función de su vinculación con el mundo laboral.

Una cuestión importante a señalar es que no todas las cooperativas tenían la misma trayectoria. Hudson (2017) y Kasparian (2017 y 2019) identifican trayectorias diferentes según el nexo de los cooperativistas con respecto a quienes integraban un movimiento de desocupados o quienes no formaban parte de ningún colectivo. Esto viene en sintonía con los planteamientos de Gamallo (2017), quien vislumbra la existencia de cooperativistas que utilizan el programa como era esperable, mientras otros son meros perceptores pasivos.

Ferrari Mango (2021) señala que no todas las cooperativas se encontraban en los polos o en los Obradores municipales, ya que había algunas cooperativas ligadas a movimientos sociales que tenían margen de acción para negociar la posibilidad de realizar tareas asignadas en algún barrio en particular. Hudson (2017) profundiza en esta línea e identifica tres tipos de cooperativas: las no estatales, las anfibia y las sintéticas. Ferrari Mango (2021) aclara que las sintéticas son aquellas ligadas al "Argentina Trabaja", dado que son éstas las que operan por fuera del mercado formal.

Siguiendo con esta distinción, esta misma autora dice que no todas las cooperativas tenían el mismo grado de autonomía. Había cooperativas que dependían directamente de los municipios, había otras que dependían de los lineamientos de los movimientos sociales. Los primeros no tenían margen de acción y dependían de las órdenes de los funcionarios municipales, mientras que los segundos no tenían mucho margen de acción, pero podían disputar ciertos espacios al interior de las organizaciones. Lo que sí tenían en común, aclara Kasparian (2017 y 2019), es que ambos tipos de cooperativas realizaban tareas no mercantilizadas como el sostenimiento de merenderos y el mantenimiento de la higiene barrial.

Otra cuestión relevante para destacar sobre esta etapa es el rol del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) como uno de los actores centrales a nivel nacional en lo que respecta al desarrollo y la consolidación del cooperativismo propio de este período. El INAES firmaba convenios con universidades y reglaba cuestiones asociadas a los balances y las actas de las asambleas. De todas formas, es menester resaltar que muchísimas cooperativas no cumplían estos requisitos, algo que posteriormente tendrá un desenlace clave en las siguientes etapas propias de la gestión de Cambiemos. Arcidiácono y Bermúdez (2018a) explican que en muchos casos la flexibilidad y la tolerancia en el incumplimiento de ciertos trámites por parte de las cooperativas tiene que ver con que se buscaba evitar la desvinculación de los titulares de estos programas.

En suma, en esta etapa considerada de consolidación se crean espacios locales de gestión como los Obradores, se promueve la socioproductividad, aunque la productividad no se asocie propiamente a los valores que se dan desde las posturas que se amparan en lógicas de mercado. La productividad, en estos casos, tenía que ver con el aumento de talleres de carpintería o herrería, por ejemplo, o la higiene barrial y el sostenimiento de merenderos en los barrios, algo que, como se verá en las siguientes etapas, se buscó modificar seriamente.

Así, si bien una parte de la literatura académica destaca aspectos novedosos de esta política, resaltando que la centralidad otorgada a la cuestión del trabajo y a la promoción de la economía social implicando rupturas con los programas de empleo transitorio desarrollados durante la última década del siglo pasado (Vuotto, 2011; Natalucci, 2012), esa caracterización no dificultó el desarrollo de un debate interesante sobre los alcances y

limitaciones de estas políticas públicas. De hecho, como bien plantea Pacífico (2020) varios trabajos destacan que los procesos de formación de dichas cooperativas, la organización centralizada de las tareas, la percepción individual de los ingresos monetarios y la dependencia de recursos provistos por el Estado resultaron aspectos problemáticos que tensionaron la posibilidad de generar modalidades de trabajo autónomas y autogestionadas (Lo Vuolo, 2010; Levy y Bermúdez, 2012; Arcidiácono, Kalpschtrek y Bermúdez, 2014). Sumado a eso, desde perspectivas más críticas se resaltó que las interacciones entre el Estado y los movimientos sociales en el marco de la gestión del Argentina Trabaja reprodujeron micro-corrupciones ligadas a las formas de distribución de los recursos estatales (De Sena y Chahbenderian, 2011) enmarcados en una lógica clientelar (Zibechi, 2010; Ronconi y Zarazaga, 2017; Pacífico, 2020).

3.1.3 Etapa de transición (2016-2017)

Durante los años 2016 y 2017 las políticas sociales como el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen comienzan a sufrir algunas modificaciones, las cuales serán profundizadas en la etapa posterior (2018-2019). Por eso, esta etapa es considerada como un período de Transición usando el esquema propio de Ferrari Mango (2021). Precisamente, se generan en esta etapa una serie de modificaciones que modifican sustancialmente el esquema cooperativo, amparándose en ciertas debilidades que se arrastraban en las etapas anteriores. Al mismo tiempo, se promueve un formato de transferencia de ingresos con contraprestaciones centrados en las capacitaciones (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a y 2018b).

De forma simultánea, se evidencian aún algunas experiencias que reivindican la denominada y discutida "Economía Social, Solidaria y Popular"²⁰ a través de ciertas organizaciones

20 Tal como explican Vitali Bernardi y Brown (2021), las nociones de "Economía Social", "Economía Solidaria" y "Economía Popular" emergieron como categorías nativas presentes discursivamente tanto en el diseño e implementación de políticas sociales orientadas a la promoción del empleo y el trabajo asociativo a nivel nacional, como también en buena parte de los discursos de diferentes organizaciones y movimientos sociales que desarrollan experiencias productivas y de servicios al conformar cooperativas populares y emprendimientos barriales o familiares.

En términos conceptuales, estas autoras consideran que la "Economía Social, Solidaria y/o Popular" revisten un carácter polisémico y pueden inscribirse en diferentes corrientes teóricas. Particularmente, el término "Economía Social" remite a experiencias que contienen tanto al subsector del mercado, integrado por las empresas con organización democrática y con distribución de beneficios no vinculada al capital aportado por el socio, como el subsector de no mercado, que integraría a instituciones privadas no lucrativas que

sociales que inciden en la agenda pública y que adquieren representación sindical desde la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (Natalucci, 2018; Arcidiácono y Bermúdez, 2018a; Ferrari Mango, 2021). De esta forma, se puede hablar de un proceso doble mediante el cual se promueve cierta *descolectivización* de las cooperativas propias de las dinámicas de la economía social mientras se fortalecen las organizaciones sociales desde una lógica de la economía popular (Pacífico, 2020; Ferrari Mango, 2021).

El comienzo de esta etapa, cabe aclarar, inicia con el cambio de gobierno y la llegada de Cambiemos. A partir de este cambio de ciclo surgen nuevas tensiones con las cooperativas en el marco de un escenario de incertidumbre, interrogantes y mayor conflictividad social (Hintze, 2018). Ciertamente, con la llegada de Carolina Stanley al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se reorganizan programas de la Economía Social modificando su orientación (Hopp, 2018). Para ejemplificar, en el año 2016 se firmó la Resolución 256/2016 cuya intención era actualizar el monto aplicando un incremento del 20% al incentivo básico que percibían los titulares del Argentina Trabaja (Arcidiácono y Bermúdez, 2018b). De todos modos, cabe aclarar, dicho aumento siguió representando cerca de la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) (Ferrari Mango, 2021).

Cabe señalar que en ese mismo año se lanzó otra Resolución, la 592/2016, la cual explica que la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja) ha llevado un relevamiento exhaustivo del programa, en el marco del cual se advirtió la necesidad de reformular sus lineamientos básicos. Estas modificaciones se ampararon en las deficiencias e irregularidades que caracterizaron al funcionamiento de las cooperativas. Arcidiácono y Bermúdez (2018a) señalan que muchos entes ejecutores como los municipios no cumplían con los requisitos de presentación de memorias, actas de reuniones y balances. Eso mismo

ofrecen servicios no orientados a la venta para determinados grupos de hogares (Monzón, 2006). Siguiendo a Laville (2004), la categoría de "Economía Solidaria" comprende a las experiencias concretas de economía solidaria como formas híbridas de economía de mercado, de no mercado y no monetarias, no pudiendo acomodarse al estereotipo del mercado de los economistas ortodoxos y en donde los recursos también tienen un origen plural, sean de mercado (venta de bienes y servicios), de no mercado (subvenciones públicas, donaciones y cuotas) o no monetarias (voluntariado). Por último, el concepto de Economía Popular es aquel que pondera los modos en los que los sujetos subalternos participan de la economía global en sus propios términos, a partir de la generación de prácticas económicas de subsistencia y/o reproducción ampliada en las que se entranan redes sociales, de compadrazgo, parentesco y comunitarias, entre otras (Tassi et al, 2012; Gago, 2014).

se evidencia en una noticia publicada en el diario La Nación²¹, en la cual se menciona que el Gobierno denunció 29 operaciones sospechosas de lavado de dinero provenientes de cooperativas y mutuales. Se menciona que había 3000 agrupaciones bajo sumario en trámite y un total de 228 habían sufrido un retiro de sus licencias para funcionar debido a presentar serias irregularidades.

Con respecto a las irregularidades, éstas se vinculaban con cheques falsos, cheques sin fondo y con serias fallas de control en el otorgamiento de matrículas. También con dinero de origen dudoso y personal estatal que recibía salarios sin concurrir a sus puestos de trabajo. El INAES, que no sólo investigó y descubrió ésto, también encontró casos donde no se reconocen los clientes de las cooperativa, no hay detalles del origen de los fondos que se manejaron ni controles internos hacia la operatoria y el manejo de los recursos.

En ese mismo año (2016), el gobierno lanzó la Resolución 1659/2016 mediante la cual el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) podría disponer medidas y acciones preventivas de abstención o suspensión de operatorias en la prestación del servicio en crédito a las cooperativas, de ayuda económica en mutuales y de gestión de préstamos en ambas. En suma, se buscaba con dicha resolución que las cooperativas brinden información mensual de sus cuentas. Cabe agregar que, debido a la reiteración de las irregularidades, muchas de éstas debieron ser posteriormente disueltas.

A partir de estos sucesos, la nueva lógica de los programas sociales buscó incrementar la empleabilidad de los beneficiarios mediante la formación y las capacitaciones. Esto se evidencia en la Resolución 592/2016, la cual promueve la idea de *"brindar capacitaciones 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*

21 <https://www.lanacion.com.ar/politica/miles-de-cooperativas-y-mutuales-quedaron-bajo-sospecha-por-lavado-nid1945245/#:~:text=El%20Gobierno%20hall%C3%B3%20irregularidades%20en%203000%20de%20ellas%3B%20manejan%20fondos%20p%C3%BAblicos&text=Las%20cooperativas%20y%20mutuales%20que,entidades%20en%20las%20%C3%BAltimas%20semanas.>

su calidad de vida y su futura inserción laboral". De esta forma, queda claro que el nuevo diseño promovía las capacitaciones haciendo hincapié en la empleabilidad del individuo y apartándose de ciertas cuestiones colectivas (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a; Hopp, 2018).

Otro de los hitos más relevantes de este período de transición se da con la modificación de la Resolución 3182/2009. Teniendo en cuenta que las cooperativas no habían logrado consolidarse ni integrarse al mercado como era debido, se buscó tratar al cooperativista como una persona física (y no miembro de un colectivo) y promover su permanencia mediante el otorgamiento de un subsidio que venía asociado a una contraprestación mediante la cual el beneficiario recibía dinero cambio de asistir a capacitaciones. Dicho subsidio, cabe aclarar, se llamó "Subsidio Personal por Capacitaciones".

Otra de las cosas relevantes de este período es que se comienzan a delinear estrategias que buscan promover el ingreso al mercado de trabajo formal. Por ejemplo, en esta etapa se crea el Programa de Inserción Laboral (Decreto 304/2017) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. La intención de este programa era que los titulares de programas sociales accedan a un empleo en relación de dependencia en el sector privado y continúen percibiendo una "ayuda económica mensual" desde el Ministerio. Dicha propuesta, cabe agregar, facilitaba la posibilidad de que los titulares accedan a un empleo formal subsidiando al empleador el monto del programa (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a). De esta forma, dicen Ferrari Mango y Tirenni (2017), se transforman los lineamientos anteriores promoviendo el empleo formal y alejándose de la concepción de la Economía Social.

Otra transformación relevante que se evidencia en este período de transición se basó en la ampliación del número de Entes Ejecutores que llevaban a cabo la descentralización operativa de estos programas, sean éstos organismos gubernamentales o no (Gamallo, 2017). En esta etapa, se permitió que el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional y la Unidad Ejecutora podían celebrar convenios con organismos que se constituyeran como Entes Ejecutores (Ferrari Mango, 2021). En dichos convenios, cabe aclarar, se instituyeron las actividades de capacitación que incluirían una amplia variedad de cursos teóricos, tareas comunitarias y prácticas socio productivas.

Un dato importante que plantea Gamallo (2017) tiene que ver con la ampliación y la diversificación de los entes ejecutores, particularmente, asociado al ingreso de diversas Organizaciones de la Sociedad Civil. Este investigador señala que en el 2017 existían 178 entes ejecutores de los cuales 112 fueron creados durante el período anterior (desde el 2009 al 2015), y 66 por la actual gestión (en tan sólo los dos años que corresponden a 2016 y 2017). En este sentido, las diferencias tenían que ver con que en la etapa anterior del kirchnerismo los Entes Ejecutores eran en muchos casos municipios, mientras que en el período de Cambiemos eran asociaciones civiles. Esto, muy probablemente, tenga que ver con la necesidad del gobierno de Cambiemos de crear y generar nuevos aliados y nuevas alianzas con distintos actores en diversos territorios.

Sobre este punto, Ferrari Mango (2021) considera que la inclusión de las organizaciones sociales ocurrió para contener el conflicto social latente asociado a las demandas de éstas. Incluso, es posible pensar que también influye el hecho de que muchas de estas organizaciones ya tenían experiencia en la gestión de programas sociales. Aún así, es menester resaltar que muchas de las asociaciones sociales que se instauraron como entes ejecutores son en realidad asociaciones civiles apartidarias, por eso es posible pensar que se buscó esta estrategia para acercar sectores y tejer nuevas alianzas. Incluso, tiene sentido pensarlo así dado que muchos de los funcionarios que formaron parte del Ministerio de Desarrollo Social provenían de ONGs u asociaciones civiles sin fines de lucro que tenían un trabajo social relevante (Arcidiácono y Luci, 2019).

En suma, esta etapa considerada de *transición* es la que posiciona los cimientos sobre los que se va a apoyar la nueva arquitectura en términos de política social, que es el Hacemos Futuro. Estos cimientos construídos durante el 2016 y 2017 son claves para permear el territorio e ir abriendo el camino a lo que sería la próxima etapa. La búsqueda de regularizaciones de cooperativas, el perfil capacitador de la política social y la incorporación de nuevos entes ejecutores, junto a la perspectiva de formación asociada a la inclusión laboral en el mercado formal de empleo son profundizadas en el 2018 y 2019 con la implementación del Hacemos Futuro, como se verá en la próxima etapa.

3.1.4 Etapa de desclientelización y transformación meritocrática (2018-2019)

La etapa anterior a esta, denominada "Transición", es la que sembró las bases de aquello que se profundiza en esta etapa de desclientelización y transformación meritocrática. Para Hintze (2018; 149), quien tiene una visión bastante pesimista y negativa de estos programas, "las incertidumbres se convirtieron en certezas y lo percibido como amenaza se materializó en decisiones políticas que confirman los temores".

Es menester comenzar explicando que en febrero del 2018 se consolidan las transformaciones que se venían gestando en términos de política social cuando, mediante la Resolución 96/2018 se unifican el Argentina Trabaja, el Ellas Hacen y "Desde el Barrio"²² creando el Hacemos Futuro. La idea, según se especifica en dicha Resolución, consiste en "*readecuar su implementación atendiendo las cambiantes necesidades sociales con el propósito de optimizar sus resultados en beneficio de sectores con mayor vulnerabilidad*" (Resolución 96/2018; 3). De esta forma, se plantea una necesaria transformación de los lineamientos y objetivos generales del Argentina Trabaja, dando lugar al nuevo programa denominado "Hacemos Futuro".

Es necesario comentar que este nuevo programa se crea bajo la órbita de la Secretaría de Economía Social con el objetivo de empoderar a las personas "promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa, cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social" (Resolución 96/2018; 2). De esta forma, se transforman ciertos lineamientos previos a fin de intensificar la oferta formativa para que los beneficiarios obtengan mayores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

En relación a esto, una medida que es importante destacar es la Resolución 151/2018, la cual plantea que aquellos titulares que hayan ingresado al mercado formal de empleo y cuyos ingresos superen el salario mínimo, vital y móvil, mantendrán su permanencia en el programa

22 Pacífico (2020) explica que el programa "Desde el Barrio" consistía en una política de transferencia de ingresos a trabajadores y trabajadoras que carecían de empleo formal, que venían implementándose a través del gobierno de la Provincia de Buenos Aires y había pasado a gestionarse desde Nación el año anterior. La fusión de los tres programas afectó, según Voria y Míguez (2019) a unos 261.805 titulares en todo el país, de los cuales el 62,5% provenían del Argentina Trabaja, el 30,5% correspondía al Ellas Hacen y el 7% restante al programa "Desde el Barrio".

durante el primer año de la relación laboral. En dicha resolución, cabe agregar, se define a esta política social como un programa de transferencia monetaria condicionada de ingresos (PTMCI) cuya contraprestación se compone de tres ejes distintos, a saber: 1) educación formal obligatoria; 2) formación integral; 3) controles sanitarios y actualización de datos en la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).

En lo que refiere al primer punto, la educación formal obligatoria se asocia a la cursada de la primaria, la secundaria y también incluye la posibilidad de cursar un secundario con oficios. Sobre esto, Ferrari Mango y Campana (2018) y Ferrari Mango (2021) señalan que hay una paradoja que incluye la obligación de cursar ciertos estudios al mismo tiempo que se cierra el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES).

Con respecto al segundo punto de formación integral, es necesario aclarar que se basa en talleres teóricos y prácticos brindados por Unidades de Capacitación (UCAPS) que debían previamente ser avalados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Sobre estos dos puntos, se evidenciará más adelante cómo se generan conflictos con los movimientos sociales quienes protestan por el cierre del Ellas Hacen y su función de contención específicamente para mujeres (Arcidiácono y Bermúdez, 2018) y también con respecto a los talleres que realizaban dado que en muchos casos no logran convalidarse porque no son "útiles" para promover la inclusión laboral de los beneficiarios (Ferrari Mango, 2021). Como se verá más adelante, también, se evidencia un proceso mediante el cual se aparta a los movimientos sociales de la oferta formativa y se los reemplaza por asociaciones civiles y ONGs que brindan una oferta formativa "más valiosa" a lo largo y ancho del territorio nacional.

Sobre esto, el trabajo de Pacífico (2020) indaga sobre algunos inconvenientes a la hora de implementar el *giro descooperativizador y capacitador* del Hacemos Futuro que busca promover nuevas miradas sobre la economía, sobre lo productivo y sobre la participación de los beneficiarios.

Uno de los puntos centrales de esta nueva política pública tiene que ver con lo que Ferrari Mango (2021) denomina "*estrategia de desintermediación*", la cual tranquilamente podría ser vista también como una "*estrategia de desclientelización*". Esta estrategia, cabe aclarar, consta de dos medidas puntuales: por un lado, se elimina la figura de los entes ejecutores

(aunque en algunos casos concretos logran transformarse en Unidades de Capacitación bajo la firma de convenios con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Por otro lado, se promueve la desintermediación (o desclientelización) a través del apartamiento de los Centros de Atención Local (CAL) manejados en buena medida por referentes de movimientos sociales (muchos eran de Kolina²³) y el involucramiento de las oficinas de la ANSES. Este punto, cabe aclarar, será tratado con mayor profundidad en el desarrollo de esta tesis.

La importancia de la ANSES en este nuevo diseño es que genera un vínculo directo con los beneficiarios. Con las lógicas anteriores del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen, había referentes territoriales oficiando de intermediarios que en muchos casos podrían llegar a considerarse "punteros" que reproducen o reproducían relaciones clientelares con los beneficiarios. La función de la ANSES en esta política pública tiene que ver con la certificación de la educación formal (primaria o secundaria) y la formación integral (cursos de capacitación) a través de los Formularios de Terminalidad Educativa (FOTE) y los Certificados de Formación Integral (CEFI) que acreditaban información sobre los cursos realizados, dónde, cuándo y con qué duración.

De esta forma, contrario a las lógicas anteriores, los titulares del Hacemos Futuro desarrollan vínculos directos con el Estado a través de las ventanillas de la ANSES, el cual emerge como el organismo responsable del control y del buen funcionamiento de esta política pública ya que se encarga de la actualización de datos y de la detección de irregularidades o incumplimientos por parte de los beneficiarios. Este cambio es central en el Hacemos Futuro y representa la transformación de una burocracia social y militante a una transparente y modernizada (Ferrari Mango, 2020).

Como se verá más adelante, este nuevo diseño permite combatir las lógicas clientelares que se suponía que el Argentina Trabaja había desarrollado en diversos territorios. Sobre esto,

23 Vázquez (2014) explica que Kolina fue creada a mediados del año 2010 por impulso de la Ministra de Desarrollo Social de la Nación, Alicia Kirchner, hermana de Néstor Kirchner. Se trata de una agrupación nacional que integraba por ese entonces el Frente para la Victoria (FPV). Las características que según esta autora distinguían a Kolina por sobre otras agrupaciones era su penetración territorial y Ministerial (muchos de sus militantes trabajaban en el Ministerio y militaban en el plano nacional, provincial y municipal). Al mismo tiempo, sus militantes tenían aspiraciones en los planos estudiantiles y gremiales.

Arcidiácono y Bermúdez (2018a) consideran que la estrategia de desintermediación se produce bajo una lectura clientelar. De hecho, se refleja en los mensajes que reciben los beneficiarios en su celular y en la propia página oficial del programa: "*No debes realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones*".

Ferrari Mango (2021) señala que los postulados del programa generaron una desarticulación del entramado previo generando en muchos casos un fenómeno de dispersión. La eliminación de los intermediarios para los titulares del Hacemos Futuro y para los antiguos encargados de los Entes Ejecutores, dice esta investigadora, perseguía el objetivo de combatir la movilización, la organización popular y la desarticulación de estrategias de colectivización, algo que también se evidencia en los planteos de otros autores (Boga, 2020 y Mate, 2020).

Según algunos autores (Ferrari Mango, 2021; Martínez Ramírez y Torres, 2018, Arcidiácono y Bermúdez, 2018c) este nuevo diseño cambia la cotidianeidad, modifica los espacios de encuentro, destruye espacios colectivos y los reconfigura a partir del vaciamiento de las cooperativas y el desmantelamiento de espacios de contención propios de la antigua dinámica del Ellas Hacen, que se reconfigura en meros espacios formativos. De esta forma, se profundiza aquel proceso iniciado y descrito en la etapa anterior, considerada de transición.

De esta forma, la presente tesis considera que esta etapa considera la *desclientelización* y la *meritocracia*, promoviendo por un lado, la libre elección de prácticas formativas sin intermediación de actores políticos, sociales o comunitarios propios de los territorios; y por otro lado, promueve la idea meritocrática mediante la cual cuanto más estudies y más te esfuerces por aprender más cursos formativos más posibilidades vas a tener de lograr la tan ansiada inclusión laboral e integración social que forma parte de los objetivos de este programa.

A modo de cierre, es preciso señalar que la bibliografía trabajada sobre este programa y estas temáticas muchas veces aborda estos temas de manera diferenciada y no de forma integral. Es decir, hay trabajos como los de Arcidiácono y Bermúdez (2018a y 2018b) en donde se trabaja el cierre del FINES y la pérdida de espacios de contención para las mujeres que provenían del Ellas Hacen, pero no se trabaja en demasía las implicancias del cierre de los

CAL y la implementación del programa por parte de la ANSES. Al mismo tiempo, hay otros trabajos valiosos como los de Ferrari Mango (2021) donde se ordenan cronológicamente los procesos que derivan en el Hacemos Futuro sin profundizar demasiado en las características del cambio de diseño. Al mismo tiempo, hay trabajos de esta autora sobre las implicancias del cambio de burocracia entre el CAL y la ANSES (Ferrari Mango, 2020) pero no se trabaja la ampliación de la oferta formativa que propone el Hacemos Futuro. Del mismo modo, hay trabajos como los de Mate (2020) y Boga (2018) que ponen el foco en el cierre de las cooperativas (perfil descooperativizante) pero no trabajan de forma detallada cuestiones asociadas al combate del clientelismo, las políticas de transparencia ni los conflictos generados con los movimientos sociales. En líneas generales, el estudio de la bibliografía sobre estos temas no ha explorado ni profundizado demasiado en las cuestiones de la transparencia y el perfil anti-clientelismo que tiene esta política pública, más allá de lo que respecta a la oferta formativa y al cierre de las cooperativas. Al mismo tiempo, casi ningún trabajo profundiza en las irregularidades y en la baja productividad de las cooperativas que funcionaron bajo el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen.

De este modo, visto y considerando el estado del arte, la relevancia de esta tesis, en contraposición con otros trabajos, consiste en tratar de llenar un vacío de conocimiento que trabaje en mayor profundidad los temas más centrales del diseño del Hacemos Futuro, a saber: la desintermediación; la individualización del beneficiario; el rol de las organizaciones sociales; el giro capacitador y la ampliación de la oferta formativa; las políticas de transparencia y la lucha anti clientelismo, entre otras. Además, ofrece información cuantitativa sobre la evolución diacrónica de la cantidad de beneficiarios y presupuestos, algo que, exceptuando los textos de Ferrari Mango y Campana (2018) y Ferrari Mango (2020), no se ve en muchos de los textos que indagan sobre esta política pública.

Estos temas, cabe aclarar, serán profundizados en el siguiente apartado del desarrollo luego de presentarse una introducción y de describirse el diagnóstico elaborado por los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social que estuvieron a cargo de las distintas Secretarías durante la gestión de Cambiemos (2015-2019).

CAPÍTULO 4 - DESARROLLO

4.1 Introducción al “Hacemos Futuro”

En este apartado se pretende describir el Programa Hacemos Futuro. Algunas de las preguntas que guiarán nuestra investigación es ¿Qué es? ¿Qué hace? ¿Cómo lo hace? ¿Cómo funciona? ¿A qué actores involucra? ¿Cómo los involucra? ¿Para qué los involucra? También, se buscará reconstruir las condiciones político-institucionales del Programa Hacemos Futuro. Es importante mencionar que a través de entrevistas a funcionarios de la Secretaría de Economía Social, se buscó identificar los actores involucrados en su diseño, y se pretenderá explicar brevemente la lectura/diagnóstico que los actores hicieron de los programas de la administración precedente ("Argentina Trabaja" y "Ellas Hacen"). También, se analizarán las implicancias de los cambios efectuados en el nuevo diseño en términos de la desintermediación generada, la presunta individualización del nuevo diseño, el "giro capacitador", el cambio de rol de las organizaciones sociales, como también algunos agregados como las políticas de transparencia y los intentos de destruir ciertas lógicas clientelares que presuntamente eran propias del funcionamiento del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen en ciertos territorios.

Como vimos, hasta el año 2015, la principal política social de corte asistencialista que se ejecutaba en la República Argentina era el Programa Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja" (PRIST-AT). Este programa, como ya se describió con anterioridad, buscaba integrar a la población específica en cooperativas de trabajo. De esta manera, se propiciaba la construcción de lazos asociativos que tengan la potencialidad de avanzar en dinámicas económicas vinculadas a la solidaridad y a la asociatividad. Sobre esto es menester mencionar que diversos estudios como el de Lo Vuolo (2010), De Sena y Chanbenderian (2011), cuestionan que se tratara de un trabajo genuino. Particularmente, Lo Vuolo (2010) habla de un programa asistencial de empleo forzado. El autor sostiene en su investigación que el Argentina Trabaja tiene pequeñas diferencias con un programa como el Jefas y Jefes

de Hogar (2002) en donde a los y las titulares se les obligaba a cumplir con una contraprestación (a modo de condicionalidad) que era exigida por el mismísimo Estado. Plantea, además, que la vaguedad con la que se define la familia, la dignidad y la cultura del trabajo genera que se dude sobre la seriedad y la claridad de la línea del programa.

Según Mate (2020) el Argentina Trabaja formó parte de una serie de políticas que sintetizaron el giro socio productivo de la política social kirchnerista. Natalucci (2018) plantea que el carácter vinculado a lo productivo y a la creación de trabajo del PRIST-AT tuvo un efecto decisivo en el desplazamiento que ya se venía gestando en un conjunto de organizaciones sociales. Para esta autora, la apelación a los beneficiarios del Argentina Trabaja como trabajadores con derechos fue clave en la formación de la herramienta gremial y de la identidad de estos sectores como trabajadores de la economía popular. El Argentina Trabaja, explica Natalucci (2018), tuvo una lógica neoliberal que combinaba diversos criterios de focalización y selectividad bajo un perfil socio-productivo, pero al mismo tiempo instituyó un nuevo campo de acción que se constituyó en una oportunidad para los trabajadores informales al menos en dos planos. Por un lado, mediante su reconocimiento como trabajadores; por otro lado, mediante la emergencia de una nueva representación para ellos. Para Arcidiácono y Bermúdez (2018c), el Hacemos Futuro viene a modificar la lógica socioproductiva que tenía el Argentina Trabaja por una mayormente vinculada a la transferencia individual con contraprestaciones. De esta forma, plantean las autoras, el nuevo programa tiende a la desactivación del cooperativismo mediante la desactivación de los módulos socioproductivos.

Con respecto a cambios y giros, es necesario recordar que en 2015 la coalición Cambiemos resultó vencedora en las elecciones poniendo fin a 12 años de continuidad de gobiernos kirchneristas. A partir de ese momento, el Estado nacional evidenció varias modificaciones en sintonía con las nuevas orientaciones políticas, económicas y sociales del nuevo gobierno. Se crearon nuevos Ministerios²⁴, hubo despidos y finalización de contratos de empleados

24 Según un informe de Chequeado, la gestión de Cambiemos fue un sube y baja en términos de cantidad de ministerios. El kirchnerismo le dejó 16 en diciembre del 2015 y ni bien comenzó la gestión de Macri se elevó el número a 20 con la creación de los Ministerios de Modernización, Ambiente, Energía y Comunicaciones, la separación de Interior y Transporte, y la eliminación de Planificación Federal. A fines del 2016, incluso, se llegó a 21 Ministerios con la separación de Hacienda y Finanzas. Todos estos números, cabe

estatales, creación de nuevos cargos de funcionarios, etc. Vitali Bernardi y Brown (2021) señalan que entre las principales transformaciones del nuevo gobierno se destacan la devaluación significativa de la moneda, la eliminación de retenciones a la exportación de productos primarios, la apertura económica y quita de subsidios a servicios públicos (como el suministro de gas, luz y el transporte). Además, estas autoras agregan que estas medidas estuvieron acompañadas de una masiva ola de despidos que comienza en el sector público pero se amplía rápidamente hacia el ámbito privado, lo cual amplió la desocupación. Al mismo tiempo, se evidencia un proceso de caída del salario real, y por lo tanto de la capacidad de consumo de las familias (Balza, 2020).

Hopp (2018; 117) destaca la relevancia de las transformaciones en la orientación de las políticas públicas y el rol del Estado impulsados por la nueva gestión de gobierno. Plantea que las transferencias de ingreso como estrategia de intervención social se mantuvieron o se ampliaron con el fundamento de una pretendida búsqueda de igualdad de oportunidades y la necesidad de ayudar a quienes más lo necesitan. Para ejemplificar, Hopp (2018) señala tres grupos vulnerables sobre los cuales actúa favorablemente Cambiemos: 1) los niños (donde la intervención se da con la ampliación de destinatarios de las asignaciones familiares); 2) los adultos mayores (donde la intervención se efectúa mediante la creación de la pensión universal); 3) Los trabajadores de la Economía Popular (los cuales se benefician a partir de la creación del Salario Social Complementario, como se verá más adelante).

Según Martínez Ramírez y Torres (2018), entre estos cambios y reacomodamientos, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación encabezado por Carolina Stanley sufrió **tres momentos distintos**. El *primero*, en donde se mantiene un discurso de "mantener lo bueno", se mantiene una continuidad relativa de las estructuras y los programas heredados de la gestión anterior (como el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen). En este primer momento, incluso, se da un incremento de los montos de las transferencias en un 20% mediante la Resolución 456/2016.

aclarar, sin contar la Jefatura de Gabinete. En diciembre del 2018, vale mencionar, se produjo una serie de reformas que redujo el número de Ministerios a 10. Varias carteras, entre ella Salud, Trabajo o Agricultura, fueron recategorizadas en Secretarías. (Informe disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/ministerios-cuantos-y-cuales-fueron-en-cada-gestion/>).

El *segundo momento*, fue aquel que marcó un acercamiento a las organizaciones sociales con modificaciones dentro de la normativa de programas que habilitaron la participación de las organizaciones en la gestión de programas, otorgando mayor autonomía y control sobre los recursos. Desde mediados del 2016 hasta fines del 2017, el MDSN mantuvo canales de diálogo abierto con dirigentes de las organizaciones sociales más numerosas que conformaban el denominado "Triunvirato Social" conformado por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)²⁵, la Corriente Clasista Combativa (CCC)²⁶ y el Movimiento "Barrios de Pie"²⁷. Es necesario comentar que en este momento (a finales de 2016) se dio un nuevo aumento de los montos de transferencia a los beneficiarios en el marco de los acuerdos entre organizaciones territoriales y el gobierno en el proceso de negociación de la Ley 27.345 de Emergencia Social, que en paralelo estableció el "**Salario Social Complementario**" para los trabajadores de la Economía Popular. A fines de 2017, cabe aclarar, el monto ascendía a 4.430 pesos, representando el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a).

La promulgación de la Ley Número 27.345 merece un párrafo aparte. Con la promulgación de esta Ley se instituyó en el ámbito de la Seguridad Social el Consejo de la Economía Popular y la asignación del Salario Social Complementario (SSC), cuyo fin era "contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de los beneficiarios y sus familias y promover el

25 Vitali (2019) explica que la CTEP es una agrupación constituida por distintas organizaciones, entre las que se destacan: el MTE, el Movimiento Evita, el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI), el Movimiento Popular La Dignidad (MPLD), la agrupación "Seamos Libres", el Encuentro de Organizaciones, "Los Pibes", el Movimiento Pueblo Unido, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, Patria Grande, La Poderosa, la Unión de Trabajadores de la Tierra, los Misioneros de Francisco, y la Carlos Mujica. Con respecto a su estructura organizativa, Vitali (2019) señala que se constituyen varias ramas o rubros productivos que dan cuenta de su vasta heterogeneidad y diversidad, como lo son los cartoneros, los trabajadores de la vía pública, los que se dedican a la agricultura familiar y el sector textil asociado a talleres clandestinos y migrantes.

26 La Corriente Clasista Comb ativa es una organización política y sindical argentina creada en 1994 promovida por el Partido Comunista Revolucionario, el cual se formó en 1994. En el año 1996, se dedicó con atención a la organizxación de la comunidad trabajadora desocupada, transformándose en una de las expresiones más relevantes del movimiento piquetero nacional (Vitali Bernardi y Brown, 2021).

27 El Movimiento Barrios de Pie fue conformado a finales del 2001, gracias al impulso de la Corriente Patria Libre, la cual posteriormente se transformaría en "Libres del Sur". Vitali Bernardi y Brown (2021) la definen como una organización que busca nuclear los reclamos de las persoans trabajadoras desocupadas a nivel nacional.

sostenimiento y sustentabilidad de los proyectos socio-productivos" (Artículo 3). Amova y Vuotto (2019) explican que desde inicios del 2017 el Consejo funciona a través de rondas de negociación paritaria entre representantes de los trabajadores de la Economía Popular y el Estado Nacional para canalizar demandas, solicitudes, reclamos y exigencias²⁸. También, en el marco de esta legislación se crean dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación el Registro Nacional de la Economía Popular (RENATREP), administrado por el Consejo de la Economía Popular, donde deben inscribirse las personas que reciben el SSC.

Para Vitali Bernardi y Brown (2021; 14), el SSC debe comprenderse como un complemento individual del trabajo que cada persona realiza dentro de la denominada Economía Social Solidaria y Popular. Es decir, es una medida destinada a aquellas personas que se encuentran en situación de informalidad laboral y por ello obtienen un ingreso menor al Salario Mínimo Vital y Móvil, además de no contar con prestaciones sociales. Por su parte, Maldovan Bonelli et al (2017) sostienen que el objetivo de el SSC es lograr cierta igualdad o compensación de las situaciones de desigualdad que se generan en el mercado laboral. Así, según estos autores podría pensarse como un avance dado que implica un cambio en la consideración del "beneficiario" como "trabajador" y del "ingreso" como "salario"²⁹, esto permite la construcción de regulaciones y protecciones sociales para ese sector.

Malena Hopp (2017 y 2018) considera importante subrayar que esta nueva reglamentación implicó una progresiva transformación de muchos de los programas nacionales que estaban orientados a la Economía Social dado que bajo la opción de transferir ingresos de manera individualizada a la población trabajadora se atenta contra la creación de puestos de trabajo en cooperativas y se erosionan las lógicas de organización colectiva de lo/as trabajadore/as.

28 Cabe agregar que los participantes en las rondas de negociaciones del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario son: personas representantes al Ministerio de Trabajo de la Nación, representantes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, representantes del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación, y desde los movimientos sociales tres organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Auto Gestionadas.

29 Según se explica en el texto de Amova y Vuotto (2019), el SSC tiene carácter no retributivo e intransferible, no puede ser objeto de cesión, embargo o retención, salvo en el caso de deudas derivadas de pensiones alimenticias reconocidas judicialmente, en los términos que determine el juez o tribunal, conforme los alcances de la Ley 25.963. Se asigna al titular, en beneficio de todos los miembros que conformen la familia, a razón de uno por unidad familiar de conveniencia que les otorga a esos trabajadores el 50% del salario mínimo vital y móvil y está ligado a su movilidad, complementando el ingreso que pueden generar por cuenta propia.

De esta forma, según Hopp (2017), denominar a esta transferencia de recursos como un "salario" desdibuja las lógicas de autogestión y asociatividad que se promovieron con los distintos programas implementados a partir del año 2003.

Cabe mencionar también que en octubre de 2016, mediante la Resolución 2055/2016 de la Secretaría de Coordinación y Monitoreo Institucional se incorporan nuevos objetivos y lineamientos básicos de la línea de abordaje del Ellas Hacen, con un nuevo enfoque. Allí, se define como programa de inclusión a partir de la generación de actividades de formación, acompañamiento en la terminalidad educativa y realización de capacitaciones asociadas con prácticas socio-comunitarias. La redefinición del programa, según explican Arcidiácono y Bermúdez (2018c), permite el ingreso de jefas de hogar, siempre y cuando pertenezcan a hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica., con un hijo con discapacidad o sean víctimas de violencia de género (algo que en realidad ya estaba en su diseño anterior). Lo novedoso es que también establece como posibles destinatarias a mujeres víctimas de trata de personas o explotación sexual, o liberadas de los regímenes penales en los últimos 24 meses, y también a femeneidades trans. Esto generó nuevas incorporaciones y aumentos en la población objetivo durante el primer año y medio de la nueva administración. Arcidiácono y Bermúdez (2018c) aclaran que esto no significa que el Ellas Hacen o el Argentina Trabaja tuvieran el acceso abierto a nuevos ingresos, sino que éstos se realizan a partir de informes sociales y derivaciones de otros programas (sobre todo en relación a la población trans y víctimas de trata). De todos modos, estas investigadoras clarifican que las nuevas altas representaron sólo el 1,1% (924) del total de las incorporaciones para el Argentina Trabaja. En suma, desde fines del 2015 hasta inicios del 2018 se evidencia cuantitativamente un aumento de la cantidad de receptores y también una variación positiva de los montos destinados a los beneficiarios.

Hopp (2018; 130) considera que el cambio plasmado en la nueva normativa regulatoria propuesta desde el 2016 por la gestión de Carolin Stanley (Resolución MDS 592/2016 y Resolución MDS 2055/2016). distingue al Argentina Trabaja y al Ellas Hacen de las líneas de Economía Social existentes, y enfatiza también en la formación laboral para fomentar la "empleabilidad" y la "cultura del trabajo" de los destinatarios mediante actividades de capacitación en prácticas socio-comunitarias y productivas, terminalidad educativa y

participación en grupos autogestivos. Según esta autora, esta modificación elimina la figura de la cooperativa como organizadora de las tareas realizadas en el marco de este programa. En esta línea, la Resolución del MDS 592/2016 sostiene en la página 2 que "la participación de las cooperativas en el Programa no ha logrado la consolidación de las mismas y su inserción en el mercado, con la correspondiente inclusión laboral de las personas físicas que las integran³⁰. En base a eso, se advierte la necesidad reformular los lineamientos básicos, lo cual da pie al siguiente *momento* descrito por Martínez Ramírez y Torres (2018).

El *tercer momento* descrito por Martínez Ramírez y Torres (2018), comienza a inicios del 2018 cuando se implementaron cambios notorios en la estructura burocrática del Ministerio y se puso fin a programas que venían desde el kirchnerismo. para dar centralidad a una iniciativa propia, el programa Hacemos Futuro. Mediante este programa se introdujeron **cambios en la normativa del programa** social con respecto a sus antecesores. Según dichos autores estos últimos cambios pueden ser entendidos como una **redefinición de la política asistencial y del abordaje de la cuestión social**.

Martínez Ramírez y Torres (2018) mencionan que la nueva conducción introdujo también nuevos perfiles profesionales dentro del MDSN. A los actores presentes en el Ministerio caracterizados como tipos ideales de técnicos, profesionales y militantes (Perelmiter, 2016), se le sumaron los cuadros del partido gobernante, cuyas trayectorias marcaron un fuerte contraste con respecto a los trabajadores del Ministerio que se heredaban de la gestión de Alicia Kirchner. En su caracterización del partido gobernante, Morresi y Vommaro (2015) señalaban la presencia de "jóvenes profesionales llegados desde fundaciones, Think-Thanks, y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la investigación y a la promoción de políticas públicas y sociales. A este grupo se lo denominó "la facción de las ONGs", y estaba compuesto principalmente por personas que eran recién llegadas a la política o que tienen un recorrido no ligado a los partidos políticos. Morresi y Vommaro (2015) explican que la participación de éstos en la política se relaciona muchas veces con una suerte de vocación de

30 Hopp (2018) explica que durante 2016 y 2017 se realizaron operativos territoriales destinados a "regularizar" la situación de las cooperativas respecto de los balances y otros trámites burocráticos requeridos por el INAES, que desde la perspectiva de las organizaciones sociales ponían en riesgo la continuidad de las unidades productivas y se orientaban a la desarticulación de aquellas organizaciones que se fueron conformando y fortaleciendo desde el año 2003 en el marco de distintos programas.

servicio público que viven de manera similar a experiencias vividas en el marco de voluntariados sociales o misiones laicas. Muchos de ellos, de hecho, tuvieron roles importantes en el gabinete.

Dos de éstos funcionarios relevantes con poca o nula trayectoria política pero con roles importantes dentro del Ministerio fueron el entrevistado A (Secretario de Economía Social) y la entrevistada B (Directora Nacional de Políticas Integradoras) son quienes fueron entrevistados para esta tesis. Gracias a esas entrevistas y al informe de gestión del Hacemos Futuro, fue posible recopilar la información de su diagnóstico.

A continuación, antes de pasar a describir el diagnóstico elaborado por los funcionarios de la gestión de Cambiemos, se procederá a mencionar dos cuestiones centrales: los presupuestos de las políticas sociales, y los alcances de las mismas. Posteriormente, se brindará información relevante para comprender qué se relevó en ese diagnóstico realizado durante los dos primeros años, lo cual es determinante para comprender los cambios claves que se realizan en el diseño del Hacemos Futuro, algo sobre lo cual se hablará más adelante.

4.2 Evolución presupuestaria y de alcance: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro

En el año 2009, se lanza el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST-AT) con una ejecución de recursos que supera inicialmente lo previsto para una población que alcanzaba los 155.326 titulares activos en diciembre de ese año. A partir de ese momento, el alcance del plan ha transitado una meseta en lo que respecta a proyección y ejecución presupuestaria como en la cantidad de beneficiarios (Ferrari Mango y Campana, 2018). Aún así, cabe aclarar que los ingresos percibidos por los titulares se iban actualizando año a año, aunque muchas veces por debajo del Salario Mínimo Vital y Móvil. También, cabe aclarar que, como se percibe en el Capítulo 10 del libro de Arcidiácono y Gamallo (2022, en prensa), la cobertura del Argentina Trabaja tiene una fuerte suba en 2013, 2014 y 2015 con respecto a los años anteriores, dado que en esos años supera los 300.000 beneficiarios. Para ejemplificar, en el 2013 el Argentina Trabaja alcanza los 305.879 beneficiarios, en el 2014 los 306.796 titulares, y en el 2015 finaliza la gestión de Cristina Fernández con 308.002 receptores del programa.

Por su parte, la llegada al gobierno de Cambiemos constituye un quiebre en lo que respecta a políticas sociales y de generación de empleo para los sectores populares (Ferrari Mango y Campana, 2019). Al igual que Martínez Ramírez y Torres (2018), estas autoras plantean que la gestión de la Ministra Carolina Stanley al frente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se caracterizó por las siguientes cualidades, a saber: 1) la falta de aparición de nuevos programas sociales que reduzcan el impacto negativo de las políticas económicas de ajuste llevadas adelante por el nuevo gobierno; y 2) por una desactivación progresiva de los programas ya existentes a través de mecanismos como la no actualización de los montos percibidos por los beneficiarios, y mayores restricciones en la definición de la población alcanzada por estas políticas públicas (Ferrari Mango y Campana, 2018; 7).

Esta tesis considera que esas afirmaciones realizadas por las autoras son erróneas. El lanzamiento del Salario Social Complementario³¹ durante la gestión de Cambiemos permite comprender que plantear la "falta de aparición de nuevos programas sociales que reduzcan el impacto negativo de las políticas de ajuste llevadas adelante por el nuevo gobierno" no es certero. Al mismo tiempo, si bien es cierto que no hay grandes actualizaciones o aumentos del Salario Mínimo Vital y Móvil, sí se puede considerar que hay un aumento considerable con respecto a las partidas presupuestarias, sobre todo en el 2017 con respecto al 2016.

Como se verá en la siguiente tabla, se percibe una ampliación en la asignación de partidas presupuestarias y en la ejecución de las mismas. Esto tiene un impacto en la actualización del monto de los ingresos percibidos por los beneficiarios del plan, sino también en la evolución ascendente de la cantidad de beneficiarios del programa social analizado. Según Ferrari Mango y Campana (2018), esto podría estar relacionado con un conjunto de factores entre los cuales se incluyen la sanción de la Ley de Emergencia Social³² y la conflictiva vinculación entre el Estado Nacional (sobre todo del Ministerio de Desarrollo Social) y las organizaciones sociales, las cuales en muchos casos se constituyen a partir de febrero del

31 Si bien la mención al Salario Social Complementario es pertinente, es necesario aclarar que dicho programa no es objeto de investigación de la presente tesis, motivo por lo cual no se desarrolla demasiado sobre esa temática.

32 Para más información sobre esta Ley, véase el Decreto 159/2017 que aprueba la reglamentación de la Ley 27.345 que a su vez prorroga hasta el 31 de diciembre del 2019 la emergencia social.

2018 como entes ejecutores o unidades capacitadoras del programa a fin de contener parte de sus demandas ante un contexto económico recesivo y desfavorable.

La paradoja de todo esto es que, luego de las victorias electorales del 2017 en donde Cambiemos resulta vencedor, se preparó el terreno para profundizar de alguna manera el ajuste del gasto público. Aún así, en lugar de reducir el presupuesto destinado al 2018, se amplía el mismo para programas sociales como el Hacemos Futuro. Por eso, como se verá más adelante y confirman los entrevistados, buena parte de los conflictos que existieron durante los años 2018 y 2019 entre funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los movimientos sociales no tuvo que ver con los montos en sí mismos o con un presunto "ajuste" implementado desde el Ministerio, sino con la desintermediación propia del nuevo diseño del Hacemos Futuro, que incorporaba a la burocracia de la ANSES como el actor central en la implementación de esta política social, promoviendo una desintermediación y corriendo de lugar a las organizaciones sociales.

TABLA 1: Argentina. Programa Hacemos Futuro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Presupuesto asignado y presupuesto ejecutado. Período 2010-2019. En pesos corrientes y constantes.

Año	Presupuesto asignado (1)	Presupuesto ejecutado (2)	Presupuesto ejecutado (2) sobre presupuesto asignado (1) en porcentaje	Presupuesto ejecutado en pesos del 2010	Variación porcentual nominal interanual	Variación porcentual real interanual
2010	1.500.000.000	3.782.540.955	252,17%	3.782.540.955		
2011	3.345.586.759	3.050.161.512	91,17%	2.467.768.214	-19,4%	-34,8%
2012	5.020.954.581	3.826.678.375	76,21%	2.464.982.566	25,5%	-0,1%
2013	4.661.598.433	4.157.721.272	89,19%	2.115.502.562	8,7%	-14,2%
2014	5.006.769.529	6.258.485.219	125%	2.307.535.168	50,5%	9,1%
2015	7.227.732.871	8.032.327.220	111,13%	2.333.774.381	28,3%	1,1%
2016	8.813.090.871	10.831.000.000	122,9%	2.231.859.846	34,8%	-4,4%
2017	15.076.000.000	17.459.000.000	115,8%	2.882.724.523	61,2%	29,2%
2018	19.076.000.000	16.954.400.000	88,87%	1.896.617.901	-2,9%	-34,2%
2019	21.323.000.000	20.766.000.000	97,39%	1.510.406.808	22,5%	-20,4%

Fuente: elaboración propia en base a datos presentes en Gamallo (2017), Ferrari Mango y Campana (2019) y datos brindados por la Dirección General de Información Social Estratégica a partir de diversas solicitudes de Acceso a la Información Pública realizados en el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 27.275)³³. Para el análisis de datos de la variación porcentual interanual se usaron datos provenientes de: 2011-2012 Pricestats; 2013-2016 IPC CABA; 2017-2019 IPC INDEC nacional.

Como se puede ver en la tabla 1 sobre evolución presupuestaria, se hace evidente que año a año hay un aumento marcado del presupuesto para la implementación de estos programas sociales. Es llamativo apreciar cómo la gestión de Cambiemos aumentó los presupuestos sociales en el 2016 de forma sostenida. También, se puede apreciar cómo en 2017 (año

³³ Para ver la evolución del presupuesto, pueden entrar a <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/destacado-explorador-programas#>

electoral previo a la recesión del 2018 y 2019) hay una mayor ejecución del presupuesto, mientras que en los dos años siguientes hay un presupuesto mayor, pero una ejecución menor, lo cual viene en sintonía con las "políticas de ajuste" que plantea Ferrari Magno en sus trabajos (2019 y 2021). Con respecto a los años 2018 y 2019, se evidencia un ajuste (o una mayor responsabilidad) a la hora de ejecutar el presupuesto. Como se puede apreciar en la tabla, en los años que corresponden a la gestión kirchnerista se evidencian varias sobre ejecuciones presupuestarias, siendo las del 2010 y 2014 las más altas, mientras que en la gestión de Cambiemos se evidencia una sub ejecución presupuestaria en los años que corresponden a la implementación del Hacemos Futuro (2018 y 2019).

También, siguiendo con la tabla 1 sobre la evolución presupuestaria, se puede apreciar que hay años como el 2014 y el 2017 que, independientemente del signo político de la gestión, tienen fuertes subas en términos de asignación y ejecución del presupuesto. Al mismo tiempo, si tomamos en cuenta el valor de referencia del año 2010, podemos apreciar que a lo largo de los años el presupuesto se va licuando con la inflación. Se arranca en 2010 con 3.782.540.955 pesos y se finaliza en 2019 con 1.510.406.808 pesos.}

De la mencionada tabla se desprende también lo siguiente: del 2011 al 2015 el presupuesto ejecutado (tomando como referencia los pesos del 2010) se mantiene relativamente estable: de 2.467.768.214 pesos en el 2011 a 2.333.774.381 pesos en el 2015. Por el contrario, se percibe un fuerte ajuste durante la gestión de Cambiemos al evidenciar que en 2017 había unos 2.882.724.523 pesos y posteriormente hubo fuertes rebajas presupuestarias en términos de variación porcentual nominal interanual (34% en 2018 y 20,4% en 2019) en los dos años siguientes.

Con respecto a la Tabla 2 sobre evolución de la cantidad de beneficiarios, se puede decir que ésta fue variando a lo largo de los años. En el siguiente cuadro se puede apreciar una merma propia del año 2016, que viene seguida de un aumento durante los años 2017 y 2019. Cabe aclarar aquí que en este período se lanza el Salario Social Complementario, que viene en cierto punto a complementar el Hacemos Futuro trabajando sobre una población objetivo relativamente similar, aunque no necesariamente sea la misma. Esto podría ayudar a comprender, aunque sea parcialmente, el descenso en el alcance del Hacemos Futuro en el

año 2018 con respecto al 2017 (donde el alcance de esta política social pasa de 252.498 a 232.971 personas).

TABLA 2: Argentina. Programa Hacemos Futuro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Evolución anual de cantidad de beneficiarios del Argentina Trabaja y Hacemos Futuro (período 2009-2019).

Año	Cantidad de beneficiarios
2009	7.373
2010	155.326
2011	192.645
2012	201.176
2013	305.879
2014	306.796
2015	308.002
2016	190.209
2017	252.498
2018	232.971
2019	236.974

Fuente: Gamallo (2022).

4.3 Diagnóstico

A través de una entrevista, el Entrevistado A comentó que al ingresar en diciembre del 2015 realizaron un diagnóstico sobre los programas de transferencia condicionada más grandes de Argentina: el Argentina Trabaja (AT) y el Ellas Hacen (EH). Según expresó, ambos programas tenían un objetivo y una visión noble: incluir económicamente a la población adulta que estuviera en situación de vulnerabilidad, en un programa sostenido por el Estado a través de Entes Ejecutores (EE) y a través de la conformación de cooperativas de trabajo

para generar infraestructura socio-comunitaria. El diagnóstico que realizaron los llevó a diferentes conclusiones, que procederé a enumerar y explicar.

En primer lugar, **detectaron que no había canales oficiales claros de comunicación hacia los o las titulares de los programas**. Así, según explicó, se buscó concretar mejoras institucionales respecto a los mensajes, a la transparencia, a la unidad de criterios claros y a la estandarización de procesos comunicacionales. La estrategia que implementaron consistió en la utilización de Multiplataformas, Redes, Medios de comunicación, SMS, mensajes vía cajeros bancarios, mensajes por whatsapp, grupos oficiales del Programa en Facebook y se sumaron a otros canales existentes para detectar situaciones complejas, dándole seguimiento. También, crearon grupos de whatsapp por afinidad, por espacio de formación, o por perfil laboral a fin de llevar comunicación directa y específica.

En segundo lugar, con respecto a los **Entes Ejecutores (EE)**, mencionó que según su relevamiento eran generalmente municipios o gobiernos provinciales y la diferencia de cantidad de titulares en función del posicionamiento político local era notable. Lo que se buscó hacer posteriormente, fue abrir nuevos entes ejecutores. Así, se le dio la posibilidad a distintas universidades y a organizaciones de la Sociedad Civil de ser Entes Ejecutores, priorizando organizaciones innovadoras, ágiles, y especializadas en trabajo con distintas temáticas sociales. Según comentó, hasta el inicio de la gestión de Cambiemos, en diciembre del 2015, el Ministerio no les exigía a los EE un proyecto de actividades. Normalmente lo que hacían era firmar un convenio sin planes de actividades, sin ningún tipo de proyecto concreto para ejecutar. A su vez, tampoco se les exigía un adecuado rendimiento de los fondos que recibían, ni había instancias de control o de seguimiento fehaciente que garantizara el impacto social y productivo de su trabajo. A partir de diciembre del 2015, con la nueva gestión, se les exigió a los a los Entes Ejecutores la planificación y concreción de planes de actividades que deberían ser elaborados junto a técnicos especializados del Ministerio, y luego analizados y aprobados por las autoridades. En 2016, según se especifica en el informe de gestión del 2019, se recibieron 155 talleres productivos en funcionamiento. Al final del programa Argentina Trabaja (fines del 2017/inicios del 2018), había 700 programas funcionando. El entrevistado A explica que se estableció también un coeficiente

de financiamiento para que los planes de actividades de los Entes Ejecutores no fueran discrecionales sino transparentes y adecuados al tipo de actividad, el tamaño de la localidad, y la cantidad de titulares que se tenía. Este coeficiente, según explicó y según se detalla en el informe de gestión, se componía de la siguiente manera: cantidad de titulares activos por unidad de financiamiento según tipo de ente más plus por dispersión territorial, más plus por faltante de equipo técnico. De esta manera, se mantuvieron funcionando diversos polos productivos y se creó un área que orientaba los materiales producidos y los destina a proyectos sociales donde el Estado Nacional necesitaba una infraestructura comunitaria de forma urgente. Sumado a esto, se implementaron circuitos de transparencia de salida, entrega y seguimiento del uso de estos materiales.

El tercer punto tiene que ver con las **actividades de los y las titulares**. Según se detalla en el informe de gestión del 2019, en diciembre del 2015 había 110.141 titulares en Argentina Trabaja, y 81.910 en el Ellas Hacen. Según explicó el ex funcionario, a los y las titulares del Argentina Trabaja se les exigía como contraprestación realizar actividades vinculadas con oficios duros: carpintería, herrería, albañilería, carpintería metálica, mantenimiento general de edificios, etc. Sin embargo, encontraron que había gran cantidad de titulares ejerciendo tareas que en realidad corresponden a un trabajo en relación de dependencia de los municipios (por ejemplo, saneamiento o recolección de basura en algunos distritos específicos). Según se detalla en el diagnóstico del mencionado informe, sólo el 50% estaba en alguna actividad y que de ese 50%, sólo el 15% se dedicaba a tareas productivas en los talleres. El 35% (del 50% que realizaba actividades) se dedicaba al saneamiento. Por otro lado, según el relevamiento, las titulares no tenían la posibilidad de escoger qué tipo de actividades hacer. No sólo las opciones para mujeres eran escasas sino que también no disponían de ninguna posibilidad de rotación. A su vez, los pocos titulares que estaban en tareas socioproductivas comprobables (que eran el mejor de los casos existentes) se solía quejar por la falta de materiales y herramientas de trabajo. Así, se le exigió a los entes ejecutores que todos los titulares y todas las titulares estuvieran en actividad y lo monitorearon a través de las universidades. El informe explica que se buscó limitar a un 15% el porcentaje que las tareas de saneamiento podían ocupar en un plan de actividades y se exigió para el 85% restante que se divida en tres componentes: la formación, la práctica socioproductiva e infraestructura en el caso del Argentina Trabaja, y la educación y

formación, prácticas sociocomunitarias y contención para el caso del Ellas Hacen. Además, se le exigió a los Entes Ejecutores contar para los talleres con equipos técnicos de formadores, dando lugar a lo que sería la propuesta actual del Hacemos Futuro. Según mencionó el entrevistado A, *se buscó trabajar en un nuevo enfoque, que consistía en poner a la persona en el centro, la inclusión como motor y la autonomía como objetivo*. El foco, según explicó, estuvo puesto en la formación para el mundo del trabajo, en vistas de las grandes dificultades que se observaron, y que habían observado durante años, asociados a un Estado Nacional que buscaba poner a la gente en actividad a través de los municipios.

Con respecto al **Ellas Hacen**, el diagnóstico demostró que se había trabajado con el foco puesto en la terminalidad educativa, contabilizando 23.766 titulares inscriptas mediante formas diversas y vinculadas a temáticas de género, y en la estimulación de proyectos productivos dentro de las cooperativas.

Según la perspectiva de los nuevos funcionarios, se estimaba que el enfoque de ambos programas era restrictivo, dado que el 70% de la población del Argentina Trabaja eran mujeres con las mismas condiciones de vulnerabilidad y con la misma tasa de violencia de género. Así, se detectó la necesidad de plantear un enfoque de género transversal, que sería uno de los ejes rectores del Programa Hacemos Futuro.

En una de las entrevistas, el entrevistado A confiesa que cuando asumieron, consideraron que el Ellas Hacen era un programa más protegido, chico y con equipos en territorio que acompañaban desde el Estado Nacional a las beneficiarias del programa. Lo hacían, según explica, mediante Centros de Atención Local (CAL). El relevamiento indicó que no habían convenios específicos para los entes ejecutores en el territorio, lo que implicaba que no existían actividades claras, ni presupuesto asignado, ni procesos definidos ni estructuras.

Según explicaron en las entrevistas tanto él como la entrevistada B, en el 2016 se empezaron a firmar convenios con entes ejecutores específicos con actividades especialmente pensadas para la población objetivo. Estas actividades debían tener tres características: educación y formación, prácticas socio-comunitarias y contención. A su vez, afirman que se continuó con el foco de terminalidad educativa obligatorio, pero comenzaron a reconocer otro tipo de formaciones técnicas para aquellas titulares que ya habían terminado la secundaria. Así, se

buscó promover otros talleres como manicuría, peluquería, cuidadores domiciliarios y otro tipo de oficios. También, habilitaron la educación superior como contraprestación, y a partir del 2016 comenzaron a ofrecer incentivos monetarios adicionales a 3.314 titulares del Ellas Hacen que estaban cursando estudios terciarios o universitarios.

Con respecto al **egreso** de las beneficiarias, los funcionarios de la gestión de Cambiemos se propusieron trabajar en la implementación de “criterios de éxito”. La idea era pasar de la cooperativa productiva autónoma como única salida a considerar también el empleo formal y el trabajo autogestionado como vías posibles.

Según explica la entrevistada B, la cooperativa productiva autónoma era en su momento el único criterio de éxito del programa. Según el diagnóstico ofrecido por el entrevistado A (y mencionado también en el informe anual de gestión del 2019), **las cooperativas consideradas "exitosas" eran sólo el 7%, dado que el 93% de las cooperativas del programa presentaban irregularidades frente al a AFIP y el INAES.** Los funcionarios coincidieron en mencionar una particularidad: les llamó la atención que muchas veces los miembros de las cooperativas no se conocían, porque las cooperativas habían sido generadas “en escala” sin que existiera “*afecto societatis*”. Según explicaron los ex funcionarios, eran muy pocas las cooperativas que producían algo o brindaban algún servicio a nombre de la cooperativa. De esa manera, se decidió posteriormente trabajar junto al INAES en regularizar y suspender, según corresponda, la matrícula de las cooperativas que no funcionaban como tal, pero seguían generando deuda³⁴.

Según detalla el informe de gestión del 2019, a causa de la compra por cuenta y orden de la cooperativa, se había generado por parte de los Entes Ejecutores una deuda en cabeza de los presidentes que se estimaba en 1000 millones de pesos, que deberían ser condonados por Ley.

Otra cuestión importante a resaltar en este diagnóstico es que se percibe que tanto el Argentina Trabaja como el Ellas Hacen carecían de alguna clase de incentivos para que los o las titulares intentaran acceder a un empleo formal. En muchos casos, los y las titulares

34 Sobre este punto se profundizará más adelante.

rechazaban los empleos frente a la incertidumbre y falta de garantías sobre la posibilidad de mantener o perder el plan, y no poder recuperarlo después en caso de quedar desempleados a futuro. Cabe resaltar que los entrevistados consideraban el tema del "egreso"³⁵ como uno de los factores más relevantes de este programa. Para ellos, la política social debía generar autonomía económica y promover la integración social, de modo que la idea era brindarles a los beneficiarios el acceso a la educación formal obligatoria y prácticas formativas para que puedan insertarse en el mercado de trabajo y dejar de depender de la asistencia estatal para su subsistencia.

Frente a esta situación, el Gobierno Nacional de la Gestión Cambiemos formó un equipo orientado a acercar oportunidades laborales a las/los titulares, y lanzó el Plan EMPALME desde Jefatura de Gabinete. También lanzaron lo que se denominó "Ingreso Protegido al Empleo", que permitía a las y los titulares seguir cobrando un porcentaje de la asignación mientras sus ingresos no lleguen al Salario Mínimo Vital y Móvil. Luego de esto, dejaban de cobrar pero podían regresar al programa si perdían su puesto dentro de los 12 meses. Se empezó a medir el egreso del programa por empleo, no sólo por jubilación o fallecimiento del titular. El informe de gestión menciona que en el 2016 hubo 641 titulares del Ellas Hacen y 2681 del Argentina Trabaja que consiguieron un empleo registrado. Según el informe, esto creció de forma sostenida a lo largo de los años de gestión hasta alcanzar los 20.570 en el 2019, marcando un impacto que los funcionarios definen como "contracíclico".

Con respecto a los **equipos de trabajo**, el informe menciona que los trabajadores y trabajadoras del Ministerio de Desarrollo Social abocados al Argentina Trabaja y Ellas Hacen eran 320. Según se detalla en dicho informe, por aquel entonces desde la Unidad Ejecutora se trabajaban convenios de colaboración con dos grandes universidades, la UBA y la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM), las cuales realizaban diversas tareas asociadas a capacitaciones, regularizaciones y actualización de datos en todo el territorio nacional. Los entrevistados señalan que tuvieron dificultades a la hora de estimar cuántas

35 La palabra "egreso" no sólo es relevante para los funcionarios en términos de objetivos, sino que tiene toda una carga simbólica propia. El "egreso" implica el cumplimiento de una etapa y el inicio de otra. El "egreso" implica el cumplimiento de una etapa sin retorno, y un cambio sustancial. Implica, en cierto punto, la salida de un plan social y la entrada al mercado de trabajo formal.

personas se veían involucradas a través de estos convenios, hasta que finalmente el número ascendió a unos 800 trabajadores entre ambas universidades. Sumado a eso, existía un convenio de contratación de talleristas con la UNLAM de 450 personas, y otro con la Universidad Nacional de Quilmes para reclutar “orientadores”. De esta manera, las personas abocadas al a implementación de estos dos programas era de más de 1500 personas entre agentes y convenios de Asistencia Técnica³⁶.

Por otro lado, luego del diagnóstico decidieron mantener actualizados los valores de la asignación económica para que las y los titulares no perdieran su poder adquisitivo. Posteriormente, se iniciaron actualizaciones de datos masivas e integrales a fin de poder conocer de forma más fehaciente a la población objetivo, y en función de eso, poder diseñar una nueva política pública que se reglamentó en el 2018 bajo el nombre de “Programa Hacemos Futuro”.

36 Según el informe de gestión del 2019, mediante la gestión de Cambiemos se incorporaron 113 agentes bajo las modalidades 048 y 152 mediante el decreto 1109/2017.

4.3.1 Estadísticas relevantes del primer diagnóstico

Antes de lanzar la Resolución 96 del año 2018, mediante la cual se creó el Hacemos Futuro, los funcionarios buscaron recopilar datos para el diagnóstico de la situación de la población objetivo. El procesamiento de esos datos arrojó los siguientes resultados:

- 63% no tiene el secundario completo y la mitad de ellos no accedió a ese nivel.
- El 11% no finalizó sus estudios primarios.

- Las mujeres tienen mayor nivel educativo pero menor ingreso horario medio.

- El 60% reconoce no tener cobertura médica.

- El 27% vive en condiciones de hacinamiento.

- El 10% son inmigrantes.

- El 39% son pobres; el 6,3% son indigentes.

- Su ingreso medio mensual no supera el SMVM.

- El 20% trabaja de forma asociativa.

- El 60% trabaja menos de 35 horas semanales.

- Sólo el 24% percibe tener un oficio.

Como consecuencia del estudio de este **diagnóstico**, se identificaron cuatro problemáticas relevantes, a saber: 1) Vulnerabilidad (insuficiencia de ingresos); 2) trayectorias educativas interrumpidas; 3) Débil formación laboral; 4) Limitaciones al acceso al mercado de trabajo. Como respuesta los funcionarios buscaron diseñar el Hacemos Futuro, un programa que busca incorporar a la población de titulares de Argentina Trabaja y Ellas Hacen en un solo programa unificando las contraprestaciones para todos y todas. Las contraprestaciones de las transferencias monetarias condicionadas implicarían formación integral, terminalidad educativa, talleres de orientación laboral, y posibilidades de cursar estudios de educación superior a fin de incrementar las condiciones de empleabilidad y promover la inserción

laboral.

Como ya se mencionó, el objetivo central de este programa consistía en empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o en situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la educación formal obligatoria y prácticas formativas, y brindando contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar la autonomía económica y la integridad social.

A través de la transferencia condicionada de ingresos, los y las titulares percibían un subsidio de carácter personal que facilitaba el acceso y la permanencia en procesos de **terminalidad educativa** y la formación integral. Todos lo/as titulares debían realizar actualizaciones de datos por año, donde se debía presentar la certificación correspondiente ante ANSES, acreditando el cumplimiento de los requisitos del programa: debían demostrar que estaban cursando o finalizando los estudios formales (primaria y secundaria); que se estaban capacitando o formando en función de la cantidad de horas mínimas que les exige el programa (120 o 300, dependiendo si estaban cursando el secundario o no); y que hayan realizado al menos un chequeo anual de salud.

Con respecto al desarrollo de actividades de terminalidad educativa, el Anexo VIII del informe de gestión detalla que entre los años 2016 y 2017, 45.590 titulares del Ellas Hacen y 3500 titulares del Argentina Trabaja participaron de cursos de terminalidad educativa. De éstos, 12.459 titulares del Ellas Hacen egresaron de estos cursos de terminalidad educativa. Es en este período cuando se firma un convenio con la UNLAM para añadir 300 articuladores. A finales del 2017, cabe aclarar, se incluyeron en estas actividades de terminalidad educativa 3.404 titulares.

Ahora bien, ¿Qué resultados arrojó la primera actualización de datos? Como se podrá ver en la siguiente tabla (Tabla 3), el 63,3% no había completado sus estudios secundarios, mientras que el 11,2% no tenía finalizados sus estudios primarios. De estos porcentajes, cabe aclarar, las mujeres son quienes presentan los mayores niveles educativos. Mientras que un 78% de ellos no ha finalizado sus estudios secundarios, entre las mujeres ese porcentaje alcanza el 59%.

TABLA 3 : Argentina. Programa Hacemos Futuro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación beneficiarios según nivel educativo en porcentaje. Años 2016 y 2017.

Nivel educativo alcanzado	Porcentaje de titulares
Nivel Inicial	0,2
Primario/EGB incompleto	10,6
Primario/EGB completo	19,6
Secundario/Polimodal incompleto	32,5
Secundario/Polimodal completo	29,2
Terciario incompleto	3,5
Terciario completo	1,0
Universitario incompleto	2,4
Universitario completo	0,2
Educación especial	0,2
Nunca asistió	0,4
TOTAL:	100

Tabla: Nivel educativo alcanzado según porcentaje de titulares. Fuente: Anexo del Informe de Gestión 2019.

Vale mencionar que en el 2018 hubieron 95.202 titulares del Hacemos Futuro cursando estudios primarios y secundarios. Se abrieron 444 comisiones exclusivas de titulares del HF sólo en la Provincia de Buenos Aires. También, hubo una apertura de 65 nuevas comisiones de Secundaria con Oficios para titulares del Hacemos Futuro (sumadas a las 90 que ya funcionaban), y hubo otras 129 que se presentaron para evaluar su apertura en 2019. Hubo también una planificación para incluir 45.809 titulares más en 2019, y se garantizó la continuidad de los 95.202 titulares.

TABLA 4: Argentina. Programa Hacemos Futuro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Titulares por provincia y condición educativa.

Provincia	Con secundario completo	Cursando terminalidad educativa
Buenos Aires	45.237	60.680
Tucumán	5.328	14.822
Salta	2.916	1.355
Chaco	2.222	2.393
Corrientes	1.807	2.407
Entre Ríos	1.597	2.103
Santiago del Estero	1.486	1.852
La Rioja	1.239	700
San Juan	995	1.527
Catamarca	911	965
Formosa	887	593
Misiones	829	2.493
Mendoza	790	1.150
Ciudad de Buenos Aires	513	1.074
San Luis	335	421
Jujuy	257	199
Río Negro	111	230
Neuquén	27	9
Santa Fé	26	111
Tierra del Fuego	25	40
Córdoba	20	78
Total general	67.558	95.202

Tabla sobre títulos secundarios y cursos de terminalidad educativa por provincia. Fuente: Anexo VIII del Informe de Gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2019).

En la tabla anterior (Tabla 4) se puede apreciar cómo se mantienen, durante la etapa de transición (2016-2017) algunas lógicas propias que caracterizaban a las etapas anteriores del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen. Estos programas, ya desde su versión kirchnerista, tenían como característica una fuerte penetración territorial en provincias como Buenos Aires y Tucumán, y en menor medida en otras fuertemente ligadas al kirchnerismo como Chaco y Santiago del Estero. De todos modos, es posible pensar que los cambios que vienen después se explican, en buena medida, porque el triunfo electoral en las elecciones legislativas del 2017 le dio a Cambiemos el respaldo necesario para "consolidar el cambio", lo cual implicaba, también, consolidar el cambio en los lineamientos de las políticas sociales. Como se verá más adelante, uno de los cambios a destacar es el paso de los CAL y los CDR a la ANSES para promover la desintermediación y el "cambio" de burocracia, pasando de una burocracia militante a una más profesionalizada (Ferrari Mango, 2020).

En este sentido, es también importante mencionar que con los nuevos lineamientos de la gestión de Cambiemos, la estrategia de incorporación a la terminalidad educativa ya no se suscribe exclusivamente al Plan Fines (Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación), que plantea un esquema flexible, de proximidad a los centros de vida de las receptoras y a las necesidades de esos grupos Arcidiácono y Bermúdez (2018c).

Otra de las características que más destacan los entrevistados es la **libre elección**. Según explicaron, **los y las titulares disponían de la posibilidad de optar libremente de elegir qué cursos realizar (mediante la página "www.formateenred.gob.ar")**. Además, especificaron que se mantuvieron convenios con ex entes ejecutores y nuevas organizaciones para que brindaran capacitaciones de calidad a los titulares. Los mismos "Entes Ejecutores" pasaron a llamarse "UCAP" (**Unidades de Capacitación**). Además, **se homologaron más de 13.000 capacitaciones que en el país ya estaban dando otros organismos** como universidades, el INET, el Ministerio de Trabajo, etc.

Si bien las cuestiones o perspectivas de género no son un pilar de estas políticas (ni tampoco son un área de estudio de la presente tesis), es importante señalar que la libre elección permite combatir ciertos estereotipos de género hegemónicos que se arrastraban de la gestión kirchnerista. Antes, las mujeres del Ellas Hacen aprendían a coser y tejer, mientras que los

hombres aprendían albañilería y herrería, entre otras cosas. Con la nueva gestión y el nuevo diseño, se permite y se garantiza la libre elección, de modo que una mujer podría estudiar plomería o albañilería, mientras que un hombre podría aprender a coser o tejer.

Con respecto a la terminalidad educativa, Arcidiácono y Bermúdez (2018a) explican que se establecen articulaciones con el Ministerio de Educación Nacional y con ministerios provinciales, y ante la eventual falta de oferta educativa disponible se realiza la transferencia previa a la acreditación de tal circunstancia. Además, se exige el cumplimiento de responsabilidades por violencia de género (durante ocho meses) o discapacidad. Los nuevos lineamientos del Hacemos Futuro incluyen, explican ellas, un esquema de suspensiones por seis meses ante irregularidades en las que, de no ser subsanadas, pueden desencadenar en una baja. Con respecto a los titulares que ingresan en el mercado de trabajo formal se mantienen en el programa por un año con suspensión del subsidio. Singularmente, en caso de recibir hasta el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) continúan cobrando por un año; y si cobran entre el 50% y el 100% del mismo, cobran el 50% de la transferencia. En caso de que los receptores y receptoras cumplan los 65 años de edad, tramitan el ingreso a la Pensión Universal de Adultos Mayores (PUAM)³⁷.

Otro de los hitos destacados por los entrevistados es que "**se invirtió la carga de la prueba**", ya que se puso a los titulares en igualdad de condiciones respecto al cumplimiento y en lugar de tener intermediarios tomando asistencia y manejándola a discreción, cada uno autogestionaba su trámite presencial en la ANSES y presentaba sus certificados de cumplimiento, desintermediando el proceso. En términos de atención, **se pasaron de tener 54 oficinas propias llamadas anteriormente Centro de Atención Local (CAL) a trabajar vía ANSES, que tiene más de 400 oficinas en todo el país**, dando la posibilidad también de gestionar los turnos a través de la página web, la app o por teléfono de forma gratuita.

Cabe recordar que el protagonismo de la transferencia de ingresos va acompañado de la exigencia de actualización de datos y la certificación de las actividades de capacitación ante

37 Hopp (2018; 117) explica que la Pensión Universal para Adultos Mayores (PUAM) fue creada mediante la Ley 27.260 y está destinada a personas de 65 años o más que no cuenten con otras prestaciones de seguridad social, jubilación, pensión o retiro. Su monto equivalía a 80% de la jubilación mínima.

la ANSES, agencia encargada no sólo de pagar las principales transferencias (contributivas y no contributivas), sino también del control de condicionalidades de, por ejemplo, la Asignación Universal por Hijo (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c). A partir del Hacemos Futuro, se le transfiere a ANSES toda la gestión administrativa del programa, lo cual incluye: Monotributo Social, inscripción, gestión del cobro, suspensión de pagos, entrega de formularios de terminalidad educativa, y formación³⁸.

Con respecto al pago del subsidio, se realizó mediante una cuenta personal en el Banco Nación, pero con ampliación de prestaciones: los titulares pueden realizar depósitos, hacer uso del Home Banking y podía funcionar como una caja de ahorros.

4.4- De los “CAL” y los “CDR” a la ANSES: Desintermediación, individualización y nuevo rol de las organizaciones sociales.

"Antes, las políticas sociales funcionaban de una forma en donde prácticamente el puntero del barrio podía determinar si alguien cobraba o no un plan. Ahora, con este nuevo diseño que impulsamos desde el Estado, es un funcionario de la burocracia nacional quien define criteriosamente quién merece y quién no merece ser beneficiario de un PTMC" Entrevistado A.

En este apartado se pretende indagar sobre algunos interrogantes que surgieron al momento de analizar el nuevo diseño del Hacemos Futuro. Dentro de esos interrogantes se pueden mencionar los siguientes: ¿Qué modificaciones implica este nuevo diseño en el entramado burocrático de la nueva política social? ¿En qué se amparan o cómo se justifican esos cambios? ¿Por qué involucrar a la ANSES? ¿Qué beneficios y consecuencias traen dichas modificaciones?

Antes de pasar a describir y analizar los cambios relacionados con el pase de los Centros de Referencia (CDR) y los Centros de Atención Local (CAL) a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), es menester repasar cómo funcionaba esto anteriormente con el Argentina Trabaja durante la gestión anterior de la Ministra Alicia Kirchner. Los dispositivos empleados durante aquella gestión se enmarcaron tras el objetivo de ganar proximidad territorial y visibilidad en la escena local para responder al desafío social y político que

38 Durante enero y febrero del 2018, ANSES tuvo a cargo la actualización de datos de receptores y receptoras de los programas preexistentes (Argentina Trabaja y Ellas Hacen) que se traspasaron al Hacemos Futuro.

implicaba la distancia entre las oficinas del Ministerio y los territorios (Perelmiter, 2012). De esta forma, se puede afirmar que esa gestión se caracterizó por una fuerte tendencia hacia la territorialización. Así, se desplegaron agencias del ministerio para marcar presencia en distintos territorios del país. Sumado a eso, se buscó coordinar las acciones con las jurisdicciones subnacionales, pese a las complejidades que eso implica en un territorio vasto y ancho como el nuestro, con infinidad de actores territoriales con diversos intereses. En ese marco, se crearon dispositivos de abordaje territorial como los Centros de Referencia (CDR)³⁹, los Centros de Integración (CIC)⁴⁰ y los Centros de Atención Local (CAL).

Los CDR eran espacios conformados por equipos interdisciplinarios que articulaban las diversas líneas de acción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para construir, junto a la comunidad, estrategias de desarrollo local y provincial con abordaje integral (Ferrari Mango, 2020). Por su parte, los CIC eran espacios de integración comunitaria construidos en tdo el país con el objetivo de generar encuentros y participación de diferentes actores que trabajaban intersectorialmente para promover el desarrollo local, la inclusión social y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades (Ferrari Mango, 2020; 183).

Otra de las figuras burocráticas relevantes en el anterior modelo de política social eran los Centros de Atención Local (CAL). Los CAL, que funcionaron hasta el 2017, estaban distribuidos en cada distrito y a diferencia de los CDR y los CIC tuvieron vínculo directo con los titulares del Argentina Trabaja. En los CAL se encontraban diversas figuras como operadores, referentes grupales y técnicos sociales, cuyas especificidades estaban ligadas a las especificidades del distrito (Ferrari Mango, 2020; 185). Desde los CAL se realizaban distintas funciones relacionadas al programa, que abarcaban tareas vinculadas a lo administrativo, a lo social y a lo técnico. Las tareas administrativas, explica Ferrari Mango (2020), se vinculaban a los reclamos por falta de cobro o incompatibilidades. Las funciones

39 Vázquez (2014) explica que los CDR fueron creados entre los años 2006 y 2007 con el propósito de desarrollar la articulación de la oferta de programas del Ministerio de Desarrollo Social en los respectivos territorios. Para ello, menciona esta autora, se creaban oficinas que dependían de cada una de las capitales provinciales.

40 Los CIC eran salones de usos múltiples construidos en barrios con población vulnerable en los que se realizan varios de los programas del Ministerio de Desarrollo Social (Vázquez, 2014; 92).

sociales, por su parte, se vinculaban a resoluciones de conflictos que terminaban perjudicando o impidiendo el cumplimiento de las contraprestaciones por parte de los beneficiarios.

Otra de las tareas impartidas desde los CAL tenían que ver con la difusión de actividades que abarcaban cuestiones de prevención y espacios de debate o capacitaciones sobre distintas temáticas. Dichas capacitaciones, cabe aclarar, podían estar "bajadas desde arriba" (desde el Ministerio), o bien podían ser impulsadas por funcionarios de ese territorio.

En definitiva, estas clases de burocracias territorializadas tenían tintes administrativos acompañados por mecanismos informáticos precarios y su rol más destacable tenían que ver con la atención al público y la recepción de las demandas de la población objetivo de los programas sociales (Ferrari Mango, 2020; 187).

4.4.1 La incorporación de la ANSES: De la burocracia de territorio a la burocracia de escritorio⁴¹ con mayor penetración territorial

Una de las preguntas que cabe hacerse en el cambio de diseño es por qué los nuevos funcionarios de la gestión Cambiemos decidieron dismantelar la anterior estructura territorial de los CAL y los CDR a la hora de lanzar el Hacemos Futuro. En esta línea, cabe preguntarse ¿por qué la ANSES y no otro organismo? y también ¿Qué función cumple la ANSES en el diseño de esta nueva política social?

Para comenzar, es menester aclarar que los CAL y los CDR, en contraposición con la ANSES representan dos tipos de burocracias diferentes. En la terminología de Bohoslavsky y Soprano, (2010) hay *burocracias de escritorio* y *burocracias de territorio*. Ambas opciones son distintas y representan el rol de mediador en la relación entre los ciudadanos y el Estado.

En el territorio, cabe agregar, se producen encuentros que generan una representación institucional expresando relaciones de fuerza e imaginarios del rol del Estado Nacional en el espacio local (Ferrari Mango, 2020). Al mismo tiempo, se revalorizan los funcionarios de la

41 Para ver con mayor profundidad las relaciones que se contruyen entre el compromiso militante y el trabajo en el Estado durante la gestión del Kirchnerismo, ver Vázquez, Melina (2014). "Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina".

Nación que realizan mediaciones desarrollando sus funciones en un espacio dual que se enmarca en las oficinas centrales y en el propio territorio (Perelmiter, 2017). De este modo, cobra importancia el concepto de *burocracia callejera*, cuyo rol es el de oficiar de nexo cotidiano entre la política social y los titulares.

Arcidiácono (2017), plantea que las burocracias sociales son aquellas que se inscriben dentro del campo de estudio de las políticas sociales y actúan a nivel territorial. Las mismas, plantea esta autora, tienen la característica de actuar como mediadoras entre las normativas que las originan y la adaptación a los territorios locales. En este marco, los CAL, los CDR y la ANSES vendrían a ser burocracias callejeras, aunque con características marcadamente distintas.

Ciertamente, desde inicios de este Siglo la ANSES ha ido adquiriendo mayor relevancia y notoriedad en función de su rol en materia de seguridad social e incrementando diversas prestaciones en torno a políticas sociales que abarcan cada vez más población. Es por esto que es considerada como la mayor agencia de política social de los últimos años y ha experimentado un proceso de desarrollo institucional notable que excede cuestiones previsionales y agrega funciones de coordinación interministerial (Danani y Hintze, 2014).

Siguiendo esta lógica, otros investigadores como Arcidiácono (2017) plantean que la ANSES es un actor central en la política social dado que trascendió su origen ligado a la seguridad social contributiva. Dicho organismo, cabe resaltar, tiene la potencialidad de ejecutar velozmente nuevos programas y prestaciones que inciden en la opinión pública (Ferrari Mango y Tirenni, 2017).

Ferrari Mango (2020; 188) explica que las particularidades por las cuales esta agencia se ha sido fortaleciendo y ha ido adquiriendo mayores responsabilidades y funciones tienen que ver con su carácter modernizador, su sistema informático, su capacidad operativa, su capacidad de reestructuración, su territorialidad en términos de tensión, descentralización y proximidad, su carácter técnico administrativo y su potencial rol desclientelizador. El entrevistado A, sobre esto, explica en una entrevista que *"el funcionario o trabajador de ANSES es normalmente un técnico administrativo partidario, mucho más preparado y eficiente que los trabajadores de los CAL y los CDR"*.

En esta línea, Danani y Hintze (2014) revalorizan las características de eficiencia operativa de la ANSES tanto en términos informáticos como por su amplia cobertura territorial. Dichas autoras sostienen que la ANSES ha ganado más responsabilidades y funciones debido a que es uno de los organismos más modernos y eficientes en materia de tratamiento de bases de datos. De esta forma, se destaca el carácter de desintermediación y/o desclientelización que se fundamenta con la estandarización de la información en bases de datos esquematizadas.

La clave de la desintermediación es clave para promover transparencia y luchar contra el clientelismo en ciertos territorios. Los dispositivos utilizados por la ANSES son cruces de información con identificaciones y procesos de inscripción que se usan para efectuar los pagos. Con este mecanismo no se requieren de mediaciones extrainstitucionales que pueden ser realizadas por funcionarios municipales (partidarios o no) o por organizaciones sociales (que normalmente responden a distintas corrientes del peronismo). Esta tesis sostiene que este *carácter desclientelizador* que promueve la desintermediación se hace más evidente cuando al entrar a la página web de este programa se evidenciaban frases como *"no estás obligado a ir a marchas"*

Sobre este punto es necesario resaltar la disputa que generó el cambio de diseño en términos del pase de la atención de los CAL y los CDR a la ANSES. Según explicó uno de los entrevistados, hubo fuertes disputas con los movimientos sociales cuando centralizaron esta política pública en las oficinas de la ANSES. Según expresó, cuando llegaron al gobierno, el Ministerio de Desarrollo Social trabajaba con oficinas territoriales como los CDR y los CAL. Según el entrevistado, *"eran lo mismo pero respondían a corrientes políticas del peronismo diferentes y que estaban enfrentadas"*. Durante la gestión de Cambiemos, como se mencionó, fueron removidos los CAL y los CDR para centralizar la atención al público en la ANSES. Esto generó serios conflictos con trabajadores del Ministerio (representando intereses político-partidarios) y con las organizaciones sociales. Estos conflictos desembocaron en varias movilizaciones y protestas frente al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *"Muchos de los cortes de calle en la 9 de Julio tuvieron que ver con esto"*, explicó el entrevistado A en una de las entrevistas. *"Le sacamos los CAL y los CDR para que el programa funcione mejor y eso les hizo perder poder e influencia en el territorio, lo cual*

*abrió un nuevo conflicto entre el Ministerio y los movimientos sociales de base territorial*⁴², comentó el entrevistado A.

Si bien la presente tesis se enmarca en el análisis del diseño de una política social en particular, **este estudio sugiere que el cambio de lineamientos con respecto a la atención por ventanillas de la ANSES no responde sólo a que ésta agencia es una burocracia eficiente y moderna, sino que también tiene que ver con una intención política-electoral de debilitar fuertemente a un adversario político en un territorio simbólico y valioso electoralmente como la Provincia de Buenos Aires.** En esta línea, uno de los entrevistados no descarta que una de las intenciones haya sido la de debilitar las bases del peronismo en algunos municipios del conurbano, aunque no sería la intención central de la decisión.

Ahora bien, **¿Qué es lo que hace exactamente la ANSES en este nuevo diseño del Hacemos Futuro?** En este nuevo diseño, la ANSES tiene el rol de encargarse de la actualización de los datos de los titulares del programa, quienes debían ir varias veces al año como también recibir los formularios de terminalidad educativa y formación integral (Ferrari Mango, 2021; 95). Los titulares, dependiendo de su nivel académico/educativo, debían presentar el Formulario de Terminalidad Educativa (FOTE) si estaban cursando la primaria o el secundario, o bien entregar el Certificado de Formación Integral (CEFI) para certificar las capacitaciones que les permitían computar las horas de formación exigidas anualmente por este programa.

Es clave en este nuevo diseño que se genera un **vínculo directo e individualizado** entre el titular y la cara visible del Estado a través de los funcionarios de la ANSES (Ferrari Mango, 2020). De esta forma, se observa un avance en la disolución de la figura colectiva precedente de las cooperativas y una **revalorización del carácter individual de los beneficiarios**. Esto, claramente, también genera conflictos con los movimientos sociales que están dispersos en el territorio. Por eso, en parte, para apaciguar los conflictos, se define que la ANSES absorbe funcionarios ministeriales que trabajaban en los CAL y que eran parte de la burocracia territorializada del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

42 El entrevistado hace referencia a Barrios de Pie, la Corriente Clasista y Combativa (CCC) y el Movimiento Evita, entre otros.

En suma, la explicación de por qué la ANSES es la agencia encargada de reemplazar los CAL y los CDR se vincula a la capacidad técnica y al despliegue territorial. Esto lo afirman y confirman los entrevistados A y B, quienes coincidieron en señalar que la ANSES cuenta con más de 400 oficinas distribuidas a lo largo y ancho del territorio nacional con unidades móviles para alcanzar periódicamente las localidades más alejadas.

Cabe resaltar que el andamiaje territorial del diseño del Hacemos Futuro no se reduce sólo al cambio de atención por parte de la ANSES con respecto a los CAL o los CDR. En el informe de gestión (2019), se detallan algunas medidas que no están presentes en los artículos científicos y papers presentados por distintos investigadores. Las siguientes medidas son las siguientes:

a) **Mesas de gestión local:**

En aproximadamente 90 locaciones de todo el país se llevaron adelante espacios de articulación institucional y gestión de acuerdos locales, constituidas tanto por equipos de la Secretaría de Economía Social como por mesas interinstitucionales⁴³.

b) **Trayectorias tutoriales de redes de contención:**

Se desarrollaron 2217 comisiones superando los 74.000 titulares entre 2018 y 2019. Las trayectorias consisten en 16 encuentros que suman la cantidad de horas de formación mínimas requeridas por el programa (120). Hay cinco tipos de áreas temáticas: salud, educación, trabajo, ambiente, justicia y comunidad (incluyendo temas de género). Al finalizar el proceso, se realizan prácticas sociocomunitarias. En el citado informe se explica que para el diseño de todo esto se usó la teoría que establece el paralelismo entre redes sociales con el funcionamiento de una red neurológica, la cual no se mantiene activa de forma permanente sino cuando surge una situación que requiere de su funcionamiento. De la misma forma, la intención de esto es crear redes sociales resilientes que brinden la posibilidad de reaccionar de forma local en caso de ser necesario.

43 Para el diseño de esta parte, según se especifica en el Informe de Gestión del 2019, se contó con asesoramiento de la Red de Innovación Local (RIL).

c) **Andamiaje:**

También, se crearon y formaron "**equipos de andamiaje**". Estos equipos están integrados por unas 60 personas que se encargan de facilitar las condiciones para la implementación, seguimiento y fortalecimiento de proyectos en territorio, de la Economía Social y Popular. Estos equipos tenían, entre otras funciones, la responsabilidad de realizar convocatorias, facilitar sedes, sensibilizar y comunicar a los beneficiarios y brindar un soporte a las dos estrategias anteriormente mencionadas.

Cada uno de estos dispositivos o equipos de trabajo tenía un coordinador y estaba organizado bajo dos figuras: los *articuladores* por un lado (quienes se encargaban de coordinar a los grupos de facilitadores), y los *facilitadores*. En las mesas, cada articulador tenía seis facilitadores. En las redes, cada articulador tenía ocho facilitadores. Sumado a esto, funcionaba también una oficina un equipo de trabajo que se encargaba de brindar soluciones en casos más urgentes.

Sobre estos cambios, Arcidiácono y Bermúdez (2018c) explican que estas modificaciones no sólo implican transformaciones al interior de las agencias gubernamentales y en la reorganización de los trabajadores del programa y de los CAL, sino que también impacta en el vínculo entre lo/as destinatario/as y los operadores territoriales del programa. Estas autoras señalan que esas oficinas de atención local fueron claves en la estrategia de territorialización del Ministerio de Desarrollo Social durante la gestión de Alicia Kirchner, como parte de un estilo de gestión que pretendía mantener un vínculo más directo entre el Gobierno Nacional y los receptores del programa (Perelmiter, 2016). Los CAL, señalan Arcidiácono y Bermúdez (2018c), fueron un eje central de la conformación de grupos del Ellas Hacen (sobre todo en el conurbano bonaerense), con espacios de referencia y articulación de actividades de cada trama territorial, conformando vínculos, oportunidades e intercambios en diversas instancias de participación colectivas dentro del espacio público. Las autoras resaltan que estos espacios fueron los más significativos del programa dado que generalmente no se lograban conformar las cooperativas que se pretendía crear.

Nuevamente, la presente tesis sugiere que el "desmantelamiento" del aparato y las estructuras de redes comunitarias y territoriales propias del formato anterior que caracterizó a la gestión

de Alicia Kirchner no responde sólo a una mera cuestión ideológica, sino más bien a una cuestión política mediante la cual se creía que desarticulando y/o desactivando esos entramados colectivos (y presuntamente clientelares) del peronismo se lograría debilitar a ese adversario político al mismo tiempo que se "transparentaban" y saneaban esos vínculos.

4.4.2 Cambio de rol de las organizaciones sociales

"A mi modo de ver, hicimos cambios extraordinarios. Pudimos poner a las organizaciones sociales en el lugar indicado, que es el de la asistencia técnica. El lugar de las organizaciones sociales tiene que ver con el acompañamiento territorial" Entrevistado A.

El estudio de Ferrari Magno y Campana (2018) argumenta que el Hacemos Futuro modifica la función compleja de intermediación que venían desarrollando las organizaciones. Tomando en cuenta ideas de Oszlak (2006), se puede partir de la base de que la cuestión de las burocracias públicas supone la existencia de territorios crípticos o ininteligibles para amplios sectores de la sociedad. La burocracia tiene sus propios códigos, su propia manera de ser conjurada, una característica endógena para la creación de formas y modalidades de circulación. Esto, en cierta medida, supondría un criterio de exclusión implícito en donde accederá a ciertos beneficios quien conozca y domine las reglas de juego que supone la intención de alcanzar la ciudadanía social; aquel componente de la ciudadanía que en realidad debería ser alcanzado por todos por el simple hecho de ser parte de una comunidad. Pero, como afirma Boga (2020), muchas veces las instituciones tienen lógicas propias sumamente disociadas de las necesidades populares. De esta forma, resulta imprescindible la existencia de actores que pueden actuar como intermediarios. Actores que, según Boga (2020), deben tomar un rol de intermediador, ayudando y colaborando con requisitos y formalidades necesarias según el caso.

Sobre esto, Zarazaga (2017) explica que históricamente el Estado ha descansado estas funciones en las organizaciones sociales, en los referentes barriales, en los punteros, etc. Según Boga (2020), el diseño del Hacemos Futuro tiende a apartar a las organizaciones y referentes barriales de "funciones reconocidas por amplios sectores de la sociedad". Esto le da el pie al autor para ofrecer algunas consideraciones.

Por su parte, Boga (2020) recomienda reconocer abiertamente las funciones de detectar los lugares en donde operan las organizaciones, sus modalidades de intervención. Cada una de

ellas, según este autor, tiene rasgos sistémicos, un carácter regional y local que es necesario identificar y hacer inteligible. Esta inteligibilidad implicaría la posibilidad de reconocer las necesidades de un sector de la población, lo cual incide en el diseño y en la ejecución de las políticas sociales.

Aquí me parece necesario traer un interrogante que también plantea este investigador: "¿Es necesario sustituir estas funciones de las organizaciones sociales?" Quizás sea cierto que probablemente haya un error (o un sesgo) en los términos de esa misma pregunta. En primera instancia, implica un reconocimiento de las prácticas territoriales de las organizaciones. A priori, uno podría creer que están marcadas por la solidaridad, la interdependencia, el compromiso, la construcción comunitaria, pero también puede ser cierto que están caracterizadas por prácticas arbitrarias, de oposición, de conflicto de intereses, y/o abiertamente ilegales. En ese marco, quizás no sea erróneo transferir recursos sin intermediación.

Con respecto al Hacemos Futuro, el programa bajo análisis, se planteó un corrimiento de las organizaciones sin que sus funciones sean sustituidas o profesionalizadas. Boga (2020), afirma que no se avanzó en un proceso de articulación de las organizaciones. De esta forma, se podría pensar que subyace un *principio de deslegitimación de las organizaciones* y de quizás también de desconocimiento de la posibilidad de otras prácticas socio-económicas que no sean el trabajo asalariado. Es decir, volviendo a Boga (2020), que las organizaciones se plantean como una contingencia de determinado momento histórico, por tanto, éste será en algún momento superado. En su artículo, este autor plantea que el corrimiento de esta "contingencia" generó un enorme nivel de desorientación y de dificultades asociadas. Esto tiene que ver con que el programa "obliga" a estudiar y a prepararse para el mundo laboral. Pero acceder a cada uno de estos espacios requiere conocerlos, llegar a ellos, anotarse, que sean válidos para los requisitos, etc. Cada una de estas operaciones, explica este autor en su análisis, requiere conocer mínimamente el funcionamiento de las instituciones. Contar con los recursos para poder llegar a ellos, etc. Así, se puede pensar que con estas modificaciones se pasa a un desafío de carácter individual. De esta forma, según este autor, el programa se plantea como un intento abierto de borrar a la comunidad de la gestión de los riesgos sociales.

Es decir, se deja de concebir a la gestión de los riesgos sociales como algo público para que pase a ser algo individual.

Por su parte, Hopp (2017) postula que con la gestión de Cambiemos se llevó adelante una campaña de desprestigio de las cooperativas por parte de funcionarios públicos y medios de comunicación dominantes. En una nota publicada en el diario La Nación en el año 2016, Dinatale menciona serias irregularidades en el manejo de fondos de mutuales y cooperativas.

Martínez Ramírez y Torres (2018) coinciden con Boga (2020) al señalar que se evidencia en el Hacemos Futuro un cambio relevante asociado a la "*individualización de la política social*". Según éstos, esta política social se caracteriza, entre otras cosas, por eliminar o quitarle preeminencia a los espacios colectivos y a las formas comunitarias de organización; y por la *desterritorialización* del programa que se da al quitarle responsabilidades administrativas a los entes ejecutores. En su texto, estos autores sugieren que el MDSN lo que hace es apostar por la recentralización de la política, desarmando los Centros de Atención Local (CAL) que habían surgido durante la conducción de Alicia Kirchner para brindar acceso al ministerio en el propio territorio de los titulares de los programas, lo cual fue señalado como una estrategia de descentralización del MDSN, el cual se encontraba fuertemente anclado en su sede central de la Ciudad de Buenos Aires. Esto, cabe mencionar, va en contraposición con lo que afirman los funcionarios del MDSN⁴⁴, quienes en sus entrevistas plantean que una de las características del nuevo programa con respecto a su diseño e implementación es que éste es más federal ya que llega a más provincias que el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen.

Martínez Ramírez y Torres (2018) concuerdan que, si bien es cierto que el programa llega a más provincias, también es cierto que se descentraliza menos "replegando sus agentes hacia el centro, desarmando el tejido institucional que había construido la conducción anterior" (2018; 36). De esta manera, se estarían modificando dos cosas: por un lado, los contextos políticos y las estrategias de conducción política; y por otro lado, el vínculo que se propone desde la institución para alcanzar o llegar a los titulares.

44 Me refiero a los entrevistados A y B.

De esta forma, se concluye que se evidencia en este nuevo diseño una característica ambigua o, al menos, paradójica: al mismo tiempo que se amplía la penetración estatal en el territorio utilizando las más de 400 oficinas de la ANSES, se amplían los presupuestos y se acercan o mejoran los vínculos entre el Estado y los beneficiarios de los programas sociales como Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario, lo cierto es que se centralizan las decisiones en agencias con sede en la Capital Federal, como el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSES. Es decir, las políticas sociales se expanden territorialmente y amplían sus presupuestos y su grado de cobertura, pero las decisiones también se concentran quitándole capacidad de toma de decisión e injerencia a las organizaciones barriales y a diversos movimientos sociales implicados en el antiguo diseño de políticas sociales con clave territorial propio de la gestión anterior de Alicia Kirchner. De esta forma, se perciben modificaciones en los contextos políticos y en las estrategias de construcción política, por un lado, y en el posible vínculo entre el beneficiario y las agencias del Estado.

4.5. Política de transparencia y anticlientelismo

Un novedoso enfoque: la política de transparencia en políticas sociales

Además de los anteriores puntos del diagnóstico ya mencionados, otra de las cosas relevadas en dicha instancia es que no había ningún área que se ocupara de la ética y la transparencia al interior del Ministerio y sus programas.

Según explicó el entrevistado A en una de las entrevistas, desde que asumieron trabajaron en la implementación de **un programa de integridad con foco en tres ejes: 1) Prevención; 2) Detección; 3) Sanción o respuesta**. Esto permitió, por un lado, difundir los valores y los principios que emergen de la **Ley de Ética Pública y del Código de Ética de la Función Pública**⁴⁵, concientizando a los funcionarios respecto de los principios de eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y honradez en el cumplimiento de sus funciones y en el uso de los recursos públicos. Por otro lado, ha permitido reducir las irregularidades en los

45 Para indagar o conocer la mencionada Ley, se recomienda visitar: <https://observatoriplanificacion.cepal.org/es/marcos-regulatorios/ley-25188-etica-de-la-funcion-publica-de-argentina#:~:text=La%20presente%20ley%20de%20C3%A9tica,p%3%BAblica%20en%20todos%20sus%20niveles.>

programas sociales con respecto a su contenido y funciones, minimizando posibles reclamos de los organismos de control como la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoría General de la Nación (AGN).

4.5.1 Prevención

Según se detalla en el informe de gestión, las políticas de Prevención tienen las siguientes características:

-Compromiso de la Alta Dirección: la Alta Dirección del Ministerio, según explicó el entrevistado A, tiene un alto compromiso con los principios de ética y transparencia que emergen del Código de Ética de la Función Pública. Ello se ve reflejado en la designación de un área responsable de Control, Ética y Cumplimiento en el área de la Secretaría de Economía Social que responde por la implementación de normas y políticas de integridad y cumple un rol esencial en la estimulación y formación del comportamiento ético. Esta área asesora en relación a procesos críticos de dicha Secretaría, conflictos de interés y propicia la modificación de la normativa.

-Políticas y procedimientos: Se busca dar cumplimiento a la normativa dictada por la Oficina Anticorrupción en materia de integridad pública.

-Régimen de Obsequios a Funcionarios (Decreto 1179/16): Desde la Secretaría de Economía Social (SES) se han registrado todos los obsequios recibidos en ocasión del ejercicio de la Función Pública. Dado que ninguno de los obsequios registrados ha superado el monto mínimo, no correspondió su ingreso al patrimonio del Estado. Los obsequios son entregados para sorteo entre todos los empleados de la SES quedando constancia de ello en el área de Transparencia.

-Régimen de Viajes Financiados por Terceros (Decreto 1179/16): Un cambio con respecto a la gestión anterior es que desde la SES se realizó un registro de estos viajes.

-Régimen de Protección de Datos Personales: En el marco del deber de confidencialidad

previsto en la Ley Nacional 25.236⁴⁶, los empleados que a los fines de ejercer efectivamente su función en el ámbito de la SES, administran o utilizan las bases de datos de titulares de programas o información segmentada de las mismas, deben suscribir un compromiso de confidencialidad que envían a la Dirección de Gestión de la misma Secretaría. En virtud de este compromiso se hacen expresamente responsables por el uso y la seguridad de la información. Cuando la solicitud de información vinculada a la base de datos de titulares provenga de quien no reviste la condición de funcionario, tal solicitud deberá estar validada por la Dirección correspondiente. En el supuesto de cesión de base de datos a otro organismo público, la SES suscribe un acuerdo de intercambio de información garantizando el compromiso de las partes con el deber de confidencialidad y la seguridad de la información.

-Cultura de la integridad: Con la intención de crear un ambiente de control anticorrupción mediante el cual se promueva una cultura de la integridad que posibilite la prevención de actos de corrupción u otras irregularidades que atenten contra un entorno de valores éticos, resulta trascendental concientizar y sensibilizar a los funcionarios de manera de acentuar y facilitar la adaptación de los principios de eficiencias, eficacia, transparencia, responsabilidad y honradez en el cumplimiento de sus funciones como también en el uso de los recursos públicos que están a su disposición.

Según explicó el entrevistado A, en el ámbito de la SES se dictaron capacitaciones sobre cultura de la integridad pública a los fines de que los agentes puedan conocer no solo la responsabilidad que les cabe como funcionarios públicos, sino también los principios que emergen del Código de Ética de la función pública. Todos los empleados son responsables de mantener una cultura de legalidad, rendición de cuentas y tolerancia cero a la corrupción. De ahí, la importancia de capacitar a todo el personal en esta materia, así como establecer una función que administre adecuadamente estos riesgos y de implantar mecanismos de denuncia, que permitan a cualquier servidor público informar sobre actividades irregulares. Con idéntica finalidad, y en los términos de lo demandado por la Decisión Administrativa 1047/2017 del Boletín Oficial con fecha del 06/12/2017⁴⁷, se le ha dado difusión al afiche

46 Ley de Protección de Datos Personales. Disponible en:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm>

47 <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/175750/20171206>

sobre principios éticos para el ejercicio de la función pública que ha confeccionado la Oficina Anticorrupción. Los afiches, según se especifica en el informe de gestión, han sido colocados en cada uno de los edificios, en lugares visibles para empleados y funcionarios.

4.5.2 Detección

Para fomentar y aumentar las posibilidades de detección de irregularidades y actos de corrupción, el Ministerio de Desarrollo Social implementó las siguientes medidas:

a) Creó un Canal de Reporte de Irregularidades: en el marco del programa de integridad que se desarrolló desde la SES se han implementado canales de denuncia para que los y las titulares de los programas sociales puedan denunciar irregularidades y reclamos que pueden suceder alrededor de la implementación de las políticas públicas.

Según se detalla en el Informe de Gestión, toda denuncia que se reporta por cualquiera de los canales habilitados debe registrarse en el sistema informático SICOI del Ministerio de Desarrollo Social para su asignación al área pertinente. Es importante mencionar que el registro de las denuncias en el sistema permite obtener reportes segmentados por tipo de denuncia, organización a la que pertenece el reportante, y programa social vinculado a la denuncia.

Dicho informe especifica que a través del sistema SICOI interactúan más de 80 agentes, distribuidos en más de 10 equipos, incluyendo la Mesa de Entrada, Mesa de Ayuda y Mesa de Reclamo de la Secretaría. Todos ellos usaban herramientas de soporte para una eficiente gestión de los reclamos y reportes formulados por las distintas políticas públicas desarrolladas del Ministerio, como el Hacemos Futuro, los Proyectos Productivos y Comunitarios y el Monotributo Social. Al mismo tiempo, en virtud de la carga de la información, se realizaba una trazabilidad de cada uno de los reclamos.

Es importante mencionar que en el año 2016, una noticia del Diario La Nación⁴⁸ señalaba que el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) había detectado al evaluar el funcionamiento de las cooperativas que se registraron cheques falsos o sin fondo, graves fallas de control en el otorgamiento de matrículas, dinero de origen dudoso, y personal estatal que recibía salarios sin concurrir a sus puestos de trabajo.

Dicha noticia resalta la decisión política del Gobierno de dar transparencia y ejercer un fuerte control a las cooperativas y mutuales para evitar abusos y el manejo de fondos poco transparentes. Las características de las operaciones sospechosas de lavado, según se menciona en la nota, son las siguientes: no se reconocen los clientes de las cooperativas, no hay detalles del origen de los recursos que se manejaron y no hubo controles internos sobre su operatoria.

Por otro lado, cabe mencionar que para evitar que todo esto quede en la nada, el Gobierno emitió la Resolución 1659/2016 mediante el cual se les exige a las cooperativas que brinden información mensual sobre el manejo de sus cuentas. Además, desde el Ministerio de Desarrollo Social se determinó que desde ese momento (segundo semestre del 2016) en adelante, las cooperativas no estarían a cargo de los programas sociales y que éstos planes serían distribuidos, manejados y controlados por funcionarios del Ministerio.

En sintonía con lo señalado, en la siguiente tabla se podrá ver una diferenciación de *irregularidades por programa* reportados durante los años 2018 y 2019.

48 <https://www.lanacion.com.ar/politica/miles-de-cooperativas-y-mutuales-quedaron-bajo-sospecha-por-lavado-nid1945245/#:~:text=El%20Gobierno%20hall%C3%B3%20irregularidades%20en%203000%20de%20ellas%3B%20manejan%20fondos%20p%C3%ABlicos&text=Las%20cooperativas%20y%20mutuales%20que,entidades%20en%20las%20%C3%BAltimas%20semanas.>

TABLA 5: Argentina. Programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
Cantidad de irregularidades por programa. Años 2018 y 2019. En valores absolutos y
relativos.

Política Pública	Número de irregularidades	Porcentaje del total
Salario Social Complementario	3.015	85,5
Hacemos Futuro	460	13,0
Otro	53	1,5
Total	3.528	100

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de Gestión (2019)

Como se puede apreciar, según las fuentes oficiales, la amplia mayoría de las irregularidades provienen del Salario Social Complementario (85,5%). De la misma manera, la siguiente tabla (Tabla 6) presenta una distinción del tipo de irregularidad señalando la cantidad de irregularidades detectadas y el porcentaje que éstas representan. Allí, en la tabla 6, se podrá apreciar que estadísticamente el tipo de irregularidad más detectado es la exigencia de aportes y asistencia a marchas, con un 75,6% del total.

TABLA 6: Argentina. Programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tipo de irregularidad, cantidad de irregularidades detectadas expresadas en números absolutos y en porcentajes. Período 2018 y 2019.

Tipo de irregularidad	Cantidad de irregularidades detectadas (en unidades)	Irregularidades en porcentaje.
Exigencia de Aporte y Marcha	2.454	75,6
Exigencia Marcha solo	135	4,2
Amenazas con violencia	103	2,8
Exigencia de aporte solo	550	16,9
Otros	16	0,5
Total	3.258	100

Fuente: Elaboración Propia en base a Informe de Gestión (2019)

b) Otro de los eslabones en el propósito de detectar irregularidades en los programas implementados desde el MDSN es la **supervisión continua**, la cual tiene como propósito la verificar que el conjunto de elementos anticorrupción establecidos en cada uno de los componentes del programa de integridad se encuentre presentes y operen de manera articulada, eficiente y eficaz. La supervisión, también, sirve como base para verificar el cumplimiento de la normativa, la necesidad de actualizar la normativa, modificar estructuras y procesos, y dirigir asuntos relacionados con actos corruptos a la autoridad competente.

C) Un párrafo aparte merece la tercer línea de medidas adoptadas relacionadas a la **modificación de las normativas y las resoluciones implementadas** desde el propio Ministerio. Durante el 2017 y 2018 desde el área de integridad y transparencia de la Secretaría de Economía Social se realizaron diversas modificaciones a las normativas. Por ejemplo, se efectuaron (entre otras) las siguientes resoluciones: Resolución "Instructivo Hacemos Futuro", Resolución "Actualización de Datos del Programa Proyectos Productivos Comunitarios", Resolución "Mercados Solidarios", etc.

D) Auditorías: Otra de las cuestiones que hay que destacar en esta línea son las **auditorías**. Hubo **auditorías internas** para esbozar la recomendación de los posibles pasos a seguir para procurar corregir falencias detectadas como observaciones de auditorías. Estas observaciones tenían como objetivo incrementar la eficiencia y eficacia en el control interno y preservar la integridad del patrimonio público, trabajando coordinadamente con la Unidad de Auditoría Interna (UAI) y proponiendo auditorías sobre aquellos expedientes en los cuales se advierten irregularidades o deficiencias de gestión de los programas; siguiendo las recomendaciones para corregir debilidades de control interno y mejorar la eficacia de los procesos. También, las auditorías internas servían para adoptar nuevos criterios y métricas para realizar un mejor seguimiento y monitoreo de los programas implementados en el ámbito de la Secretaría de Economía Social.

Por su parte, las **auditorías externas** eran realizadas, lógicamente, por organismos de supervisión y control externo por fuera de la estructura del propio Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Éstas tienen un papel importante en la prevención de la corrupción, la estructura del control y el desempeño general del organismo. Cuando se coordinan eficazmente con las líneas de defensa internas, los auditores externos y los organismos de supervisión y control externo pueden ser considerados como instancias adicionales, lo que ofrece garantías agregadas de que el organismo asume un enfoque proactivo para prevenir y disuadir actos de corrupción. En las entrevistas, los entrevistados coinciden en señalar que la Secretaría de Economía Social trabajaba conjuntamente y coordinadamente con la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, y en los convenios que se suscriben para la implementación de los programas que se dejan a resguardo de las facultades de control y supervisión de los organismos de contralor, como también la obligación del contratante de mantener a disposición la documentación de respaldo por el término de diez años.

4.5.3 Sanción o respuesta

Con respecto al **reporte de irregularidades**, el Informe de Gestión (2019) explica que las acciones que se implementaban desde la Secretaría de Economía Social para conocer la verosimilitud de los hechos reportados tenían que ver con la adopción de acciones o medidas

previstas en un protocolo interno que tomaba en consideración la naturaleza de los hechos reportados. Algunos ejemplos de éstos pueden ser la intimación, la derivación a la Unidad de Auditoría Interna para iniciar un procedimiento de investigación o la instrucción de inicio de una causa penal.

Con respecto a las ya mencionadas **auditorías**, cabe agregar que de acuerdo a las observaciones y al seguimiento de éstas se adoptaron recomendaciones y medidas correctivas para garantizar o promover la subsanación de las deficiencias detectadas. Por caso, en aquellos supuestos en los que el organismo de contralor ha recomendado un deslinde de responsabilidad (previa evaluación de las circunstancias del caso), se ha motivado la iniciación de causas penales o sumarios administrativos a través de la dirección jurídica del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

4.6 Transparencia y acceso a la información

En lo que respecta a la Transparencia y el Acceso a la Información Pública, según comentó en una de las entrevistas la entrevistada C, una de las primeras medidas que se tomaron para garantizar la transparencia y el acceso a la información fue **la designación de un responsable de Acceso a la Información en la órbita del Ministerio y la Secretaría de Acceso a la Información Pública**. Esto ha permitido contestar en tiempo y forma cada uno de los pedidos que han tramitado al amparo de la Ley 27.275. Según se detalla durante el período del 2018 y 2019, se han contestado 78 solicitudes de acceso a la información.

Otra de las medidas relevantes fue **facilitar el acceso de información comunicándose directamente con los titulares**. A los fines de fortalecer el control ciudadano, desde la SES se han elaborado distintas plataformas que facilitan la información a los titulares de los programas. Un ejemplo de esto es la **App Mi Argentina**. A través de esta aplicación, los y las titulares del Hacemos Futuro pueden conocer su estado de cobro, recibir noticias del programa, acceder al Portal de Empleo y a "Formate en Red".

En la misma línea, se creó el "**PORTAL HACEMOS FUTURO**", en donde se informan las novedades, recordatorios de fechas importantes, artículos destacados, preguntas

frecuentes y descarga de documentos. Hubo también comunicación directa con los titulares de forma segmentada a través de mensajes de SMS.

Por último, se creó un **Registro Único de Audiencias de Gestión de Intereses**. La importancia de este suceso radica en que es uno de los mecanismos fundamentales de acceso a la información pública y participación ciudadana de cumplimiento obligatorio para los funcionarios públicos en el ámbito de la Secretaría de Economía Social.

4.6.1 La irrupción del anti-clientelismo

Según plantea Gabriel Vommaro (2008), los estudios sobre el clientelismo durante mucho tiempo fueron minoritarios, esporádicos y muy tímidamente tratados por cientistas sociales hasta que, a comienzos de 1997, Javier Auyero publica la compilación de *"¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo"*. En aquel libro, Auyero se proponía trazar un mapa del estado de la discusión sobre el clientelismo en las ciencias sociales.

Pese a no ser tan popular en sus inicios, el tema del clientelismo, representaba una preocupación en debates informales y académicos por cuestiones que hacen a la política y a la cultura. Ciertamente, luego de la aparición de este icónico libro de Auyero, la literatura académica sobre el clientelismo dejó de ser casi inexistente y las preocupaciones culturales, sociales y políticas sobre este modo de hacer política no dejaron de aumentar. Así, la palabra clientelismo pasó a ser cada vez más utilizada por públicos diversos que engloban periodistas, académicos, estudiantes y público en general.

Ahora bien, "¿Qué es el clientelismo para Auyero?", se pregunta Vommaro (2008), a lo cual se responde: "Son lazos verticales basados en diferencias de poder y en desigualdad, que se basan en el intercambio simultáneo de dos tipos diferentes de recursos y servicios: los instrumentales (políticos y económicos) y los "sociables" o expresivos (promesas de lealtad y solidaridad) (Auyero, 1997; pág 24). Además, se trata de una relación de dominación compleja y anclada que implica un reconocimiento recíproco (Auyero, 1997, pág 24) entre los participantes y presupone la construcción de un marco de conocimiento mutuo que organiza la experiencia de los actores (Auyero, 1997, pág 25).

De esta forma, explica Vommaro (2008), hay un énfasis puesto en la dimensión de la dominación y, también, en la importancia del contacto directo y recursivo entre los participantes de la relación clientelar. Estos dos puntos son centrales en el argumento de Auyero (1997) sobre las redes clientelares del peronismo que son claves en sus investigaciones.

Esta tesis sostiene que el diseño del Hacemos Futuro intenta romper las relaciones clientelares entre los movimientos sociales y los beneficiarios más vulnerables al promover la desclientelización y la desintermediación entre éstos mediante la utilización de las oficinas de la ANSES y el reemplazo de los CAL y los CDR. Al mismo tiempo, se acompaña esa medida con las políticas de transparencia descritas más arriba, y se refuerza todo esto mediante los recurrentes mensajes que recuerdan a los beneficiarios que no deben pagarle nada a nadie ni asistir a marchas por obligación.

Volviendo a Auyero (1997), este autor propone un esquema de relación triangular en la que el patrón (entendido como "jefe político) media su relación con los "clientes" a través de un *broker* territorial. Vommaro (2008) explica que este esquema le servirá en su análisis de las redes peronistas de una villa de emergencia del conurbano bonaerense para aprehender la relación que existe entre el intendente del municipio, los dirigentes y los villeros (Vommaro, 2008; 146).

Cabe aclarar que los distintos trabajos de Auyero (1997⁴⁹ y 2001⁵⁰) se articulan alrededor de la figura del "puntero", que según este autor es una figura clave del peronismo en el territorio. Este investigador sostiene que mediante un tipo de actuación particular y específica, los mediadores funcionan como guardabarreras, pero representan su rol al público, los beneficiarios de sus favores y terceras personas, como si estuvieran representando o coordinando. En otras palabras, los "referentes" o "punteros" hacen lo imposible por demostrar una enseñanza clave a su público: sin importar la gravedad de la situación, ellos

49 ¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo.

50 La política de los pobres . Las prácticas clientelistas del peronismo.

son los únicos que pueden garantizar la continuidad del flujo de servicios bajo la forma de los programas sociales (Vommaro, 2008; pág 147).

En lo que respecta a la presencia de este tema en los trabajos académicos, son pocos estudios que señalan e investigan cuestiones clientelares en el diseño o en la implementación de políticas sociales. Muchos, como el de Ferrari Mango y Tirenni (2018), coinciden en señalar una presunta retirada del Estado por parte de gobiernos neoliberales como podría considerarse al que corresponde a la administración de Cambiemos (2015-2019). Sobre este punto, esta tesis señala que la existencia de distintos programas sociales en esa gestión permite refutar la idea de "retirada del Estado", al mismo tiempo que propone prestar más atención al cruce de diferentes criterios de atribución de bienes ligados a distintos modos de hacer política en el *escritorio* y en el *territorio*, al mismo tiempo que propone indagar más minuciosamente en la inter-relación entre el Estado Nacional, los municipios y los movimientos sociales en el territorio.

Otra de las cuestiones que merecen ser señaladas es la importancia de dadores de bienes en un contexto de empobrecimiento y la importancia de investigar una "*cultura del dar*" que hace del clientelismo una relación duradera. En este contexto, el peronismo emerge como un centro articulador de las relaciones de clientela por cuestiones ligadas al orden objetivo de este movimiento (el acceso a bienes ligados a la subsistencia de los pobres) y a algo de orden subjetivo como la tradición de ayudar, lo cual lo sitúa como el principal actor del clientelismo argentino (Vommaro, 2008; 147).

Vommaro (2008) y Auyero (1997) proponen desmitificar el universo de la política en la era de los medios de comunicación, el cual es también la era de la pobreza y el desempleo, para discutir la forma de interpretar las relaciones clientelares que dominan al mundo de las clases vulnerables sin poner en cuestión que ese sea el tipo de relaciones que, particularmente, rige el vínculo que une o enlaza a los "pobres" y a la política. Sobre este punto, Vommaro (2008; 148) se pregunta: "*¿Hay política de los pobres más allá del clientelismo? ¿Hay clientelismo político más allá de la política de los pobres?*". Ante estos interrogantes que ofician de disparadores, Vommaro (2008) plantea que Auyero respondería ambos interrogantes de forma afirmativa, y señala que una consecuencia no buscada del éxito de sus trabajos haya

sido la asociación automática (en el ámbito académico y fuera de éste) entre la pobreza y el clientelismo.

Lo importante que hay que remarcar aquí es que, según estos autores, para que exista una relación estrecha entre pobreza y clientelismo tiene que haber una "retirada del Estado" (Vommaro, 2008; 149). Además, agrega que los crecientes niveles de desempleo y privación material hacen que el intercambio de favores, bienes y servicios por apoyo político vuelva a adquirir una fuerza que había perdido. Para este prestigioso sociólogo argentino, el argumento explicativo para todo esto es bastante simple y consiste en que los sectores populares desempleados y pobres sufren además un abandono del Estado que los deja presos de las redes territoriales de clientela para acceder a los bienes necesarios para resolver sus problemas de subsistencia.

Es importante mencionar que otra prestigiosa socióloga argentina ofrece postulados para ingresar en esta discusión. Maristella Svampa (2004) considera que, lejos de "retirarse", el Estado transformó el principio regulador de su presencia en la sociedad en general y en los territorios populares en particular, y que estas nuevas maneras de relacionarse están ligadas a la multiplicación de políticas sociales focalizadas y distribuidas de manera descentralizada.

Otra cuestión importante a distinguir es que allí donde "no llega el Estado", llega al sociedad civil. Al mismo tiempo, la noción difusa de "*sociedad civil*" permite que en ella puedan incluirse unidades básicas o comités de otros partidos, asociaciones vecinales controladas por punteros, organizaciones sociales y eclesiásticas, entre otras (Vommaro, 2008). En otra de sus investigaciones, Vommaro (2007) plantea que en muchos barrios marginales los "clientes" o beneficiarios de políticas sociales reconocen que para acceder a ciertos "favores" o "beneficios" necesitan pasar por un dirigente de su barrio. Al mismo tiempo, suscita que las multiplicaciones de programas sociales implementados en los territorios introducen una "novedad" en el marco de la forma tradicional de repartir bienes en los territorios más vulnerables (asociadas a prácticas clientelares). De esta forma, los planes o programas sociales surgen en parte como "derechos" de los pobres y por esta razón es legítimo exigirlos (Vommaro, 2008). También, este autor considera que hubo cambios en el lugar predominante de quienes oficiaban como punteros.

Otra de las cuestiones centrales que hay que señalar es el énfasis que se pone en el *mediador* para comprender las prácticas clientelares (Soprano, 2002). Es necesario comprender que la idea de "mediación" como actividad central de los dirigentes territoriales trae varias implicancias. Por un lado, evidencia ciertas obligaciones mutuas que entrelazan o vinculan a "punteros" y a los "pobres" o beneficiarios de planes sociales y que transforman al puntero en un "patrón" más que en un "mediador". En muchos casos, la lealtad política del beneficiario del plan social está ligada al puntero, mediador o "patrón" territorial, y no necesariamente al Intendente municipal⁵¹. En segundo lugar, cabe señalar el énfasis en la tríada clientelar que implica consolidar la posición del "patrón" e impide pensar en múltiples ramificaciones de las redes políticas que hacen que, por ejemplo, un Intendente tenga a su vez su propio "patrón" o dirigente político ubicado en una posición más elevada dentro de una jerarquía partidaria que no se ve desde un organigrama sino desde una acumulación de capital político (Vommaro, 2008; 153).

Ante lo dicho, la presente tesis plantea que con la nueva política de transparencia y con el nuevo diseño que promueve la desintermediación mediante la incorporación de la ANSES se busca promover cierta desclientelización en los territorios. El cambio de diseño responde y modifica viejas prácticas. En un trabajo de Ferrari Mango (2021; 97), se menciona que *"el sistema anterior daba mucha discrecionalidad a que un referente tenga trabajando a 10 y a 10 haciendo nada porque eran amigos"*. También, una de sus entrevistadas explica que *"lo que se veía mucho era (que) los punteros políticos utilizaban a la gente para lo que ellos querían. Para marchas, o les cobraban plata"* (Ferrari Mango, 2021; 97).

También, esta tesis sostiene que con este nuevo diseño que incluye nuevas medidas de prevención, detección y sanción, junto a la desintermediación de la ANSES en reemplazo de los CAL y los CDR, el gobierno de Cambiemos buscó transparentar la política social y combatir el clientelismo en los territorios. Así, la estrategia de despolitización, desintermediación y desclientelización consistió en eliminar a los "mediadores" y fomentar

51 Esto se hace más visible o palpable cuando el dirigente o referente territorial apoya a otro candidato que no es el Intendente. En estos casos, plantea Soprano (2002), los "clientes" siguen al dirigente territorial y apoyan al nuevo candidato en lugar de apoyar al Intendente.

un vínculo directo entre el Gobierno Nacional y los beneficiarios del Hacemos Futuro, sin que el vínculo esté "mediado" por "referentes territoriales".

Una cuestión central a señalar aquí es que la implementación de estas decisiones y este nuevo diseño "desclientelizador" marcan un precedente importantísimo en la lucha contra el clientelismo y la corrupción. Tienen, probablemente, una carga simbólica importantísima ya que buscan luchar contra una "cultura clientelar" instalada durante muchos años. Sobre esto, Vommaro (2008; 153) considera que si el clientelismo es una relación durable es porque los participantes han incorporado disposiciones prácticas que hacen posible esa relación a lo largo del tiempo. Ante esto, la presente tesis considera que la propuesta de Cambiemos de rediseñar el Argentina Trabaja y el Ellas Hacenv al lanzar el Hacemos Futuro marca un precedente único (hasta el momento) de intentar romper con la "dominación clientelar" en ciertos territorios vulnerables.

También, otro punto que merece ser señalado en esta tesis es que, lejos de representar un intento de achicar o *retirar* el Estado cerrando los CAL y los CDR, lo que hace Cambiemos a través del Ministerio de Desarrollo Social es *reconfigurar la presencia estatal* (a través de la ANSES) a fin de modificar los modos de regular su vínculo con la sociedad en general y con las poblaciones más vulnerables en particular. En este sentido, aparecen también diversos convenios con asociaciones civiles no partidarias ni politizadas que, lejos de reproducir relaciones clientelares con los beneficiarios de programas sociales, buscan de alguna manera promover mejoras en el Capital Humano de éstos a fin de combatir el empobrecimiento con "empoderamiento".

Antes de finalizar este apartado, me gustaría retomar un interrogante presente en el texto de Auyero (2001). En su icónica publicación "*La política de los pobres, las prácticas clientelares del peronismo*", Auyero hace un interesante interrogante: *¿Hay política de los pobres más allá del clientelismo?* Auyero responde que sí, aunque no cita ejemplos claros ni concretos. En esta línea, pese a algunas críticas que probablemente surjan en caso de que alguien decida evaluar la implementación y los alcances del Hacemos Futuro (la presente tesis se propone analizar el diseño de esta política social), es probable que este programa pueda servir para responder el interrogante de Auyero. La presente tesis sostiene que el diseño del Hacemos Futuro busca, entre otras cosas, romper con las redes clientelares que

durante años reinaron en ciertos territorios populares. Así, uno podría afirmar que hay políticas de los pobres más allá del clientelismo en el marco de una coalición política que busca y necesita legitimarse en los territorios que tradicionalmente estaban bajo la influencia de su adversario político.

4.7 Giro capacitador y nueva oferta formativa

Según explicó el entrevistado A, a inicios del 2016 vieron la necesidad de fortalecer determinados procesos formativos para la economía social y el objetivo de incrementar las capacidades y habilidades de las personas para que pudieran acceder a mejores condiciones de trabajo y de empleabilidad. Se creó la línea que se denominó "PROFES" y se instrumentó mediante un subsidio no reembolsable otorgado a organizaciones intermediarias para que brindasen formaciones duras (oficios) y blandas (habilidades socioemocionales).

Ya en diciembre del 2017, antes de que comience a funcionar el Hacemos Futuro, el Ministerio evaluaba 57 proyectos y había otorgado 49 subsidios para la formación en los siguientes rubros diferenciados en áreas temáticas:

TABLA 7: Argentina. Programa Hacemos Futuro (2018-2019) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Oferta de capacitaciones agrupada por áreas temática

I	II	III	IV	V
Emprendedurismo	Albañilería	Gastronomía	Informática	Jardinería
Planificación	Carpintería	Pastelería	Alfabetización digital	Huertas
Habilidades Socio-Emocionales	Herrería	Panificación	Imagen y sonido	Reciclado
	Plomería	Apicultura	E- Commerce	Guías
	Electricidad		Diseño	

FUENTE: Informe de Gestión (2019)

A partir de los elementos mencionados en la Tabla 7, si bien es cierto que algunas áreas temáticas de formación se mantienen, como albañilería, carpintería, herrería, electricidad, y plomería, entre otras, se hace evidente que se incorporan **talleres formativos nuevos**. Dentro de los nuevos talleres podemos mencionar: "Planificación", "Habilidades Socioemocionales", "Emprendedurismo", "Apicultura", "Imagen y sonido", "E-Commerce", y "Reciclado", entre otras.

Dentro de las características más importantes de este tema, podemos mencionar lo siguiente:

- **Prácticas formativas integrales:** las propuestas presentadas debían tener una mirada integral con todos los aspectos necesarios para lograr una correcta implementación en territorio, logrando alcanzar el impacto deseado. Según se detalla en el informe de gestión, la organización debía mostrar un conocimiento de los destinatarios y del territorio en cuestión, realizar las articulaciones pertinentes y mostrar una estrategia de abordaje territorial.
- **Formas alternativas de producción, gestión y/o comercialización:** el programa consideraba fundamental que la propuesta implique nuevos conocimientos, nuevas formas de organización y estrategias de comercialización -siempre enraizadas en las necesidades

locales- para poder dar respuesta a las problemáticas de cada localidad y así aumentar las oportunidades para la Economía Social y Popular. Se buscaba que las propuestas estén vinculadas con la preparación de los participantes para los denominados "*empleos del futuro*", como empleos verdes, y que propongan una forma no tradicional de hacer las cosas o que tengan un abordaje integral que recurra a nuevas propuestas o visiones. Sobre este punto, la entrevistada C señaló que en algunas provincias se implementaron talleres orientados a empleos verdes, como por ejemplo talleres de "reforestación", talleres de reciclado, y talleres de creación de ladrillos ecológicos utilizando plástico reciclado.

- **Foco en aumentar la autonomía:** en este punto, la idea central consistía en la búsqueda de propuestas formativas que no sólo aumenten las habilidades de los participantes sino que también contemplen las estrategias necesarias para que esos conocimientos puedan convertirse en un aumento concreto de la autonomía económica de la población beneficiaria, ya sea mediante el empleo o el trabajo auto-gestionado (asociativo o no). Según explicó el entrevistado A, un ejemplo de esto son los talleres sobre emprendedurismo y E-Commerce. Este funcionario mencionó que si había una mujer que formó parte del Ellas Hacen y sabía tejer, y otra que mediante el curso del Hacemos Futuro sabía vender por internet, la idea era que se asocien para crear un emprendimiento que se dedique a comercializar bufandas, gorros o guantes de lana, entre otras cosas. La otra opción podía ser que la mujer que aprendió a tejer mediante el Ellas Hacen trabaje sola, de forma autónoma, tejiendo y vendiendo lo que teje por internet mediante alguna plataforma que permita el comercio electrónico.

- **Orientación hacia trabajadores de la Economía Social y Popular:** este criterio consistía en que los participantes directos de las prácticas propuestas tengan que ser actuales o potenciales trabajadores de la Economía Social y Popular.

- **Desintermediación:** el programa busca promover que el Estado tenga un vínculo directo con el titular, sin contar con intermediarios. Para lograrlo, el programa utiliza estructuras existentes en el territorio, como la ANSES, para realizar las actualizaciones de datos sobre el cumplimiento de los cursos. También, utiliza páginas webs como "Formate en Red" como plataforma para la inscripción de los cursos, sin que haya una necesidad de depender de algún intermediario para poder anotarse y cursar las capacitaciones.

- **Articulación con organizaciones de la sociedad civil:** el programa se vincula con organizaciones locales en territorio, especializadas en distintas temáticas con la intención de mejorar el alcance y la oferta formativa, además de lograr un mayor acompañamiento del programa a las/los titulares.

- **Libre elección de formación:** Dado que la oferta formativa se encuentra publicada en la página "www.formateenred.gob.ar" para que los y las titulares elijan entre los 42 grupos temáticos. También, fueron incluidas las opciones de educación superior como posible contraprestación y la posibilidad de los secundarios con oficios. Sobre esto, según el informe de gestión del 2019, el 73,7% de los titulares acreditaron haber realizado cursos de formación ante la ANSES.

- **Priorización de terminalidad educativa:** Según el último informe de gestión, el 95% de los y las titulares se encuentra dentro de la estrategia de terminalidad educativa. Según se detalla, cada año adicional de educación formal implica un aumento en los ingresos futuros y una disminución en el riesgo de vida para los niños a cargo. Sumado a eso, se implementó la propuesta del "Secundario con oficios" (que otorga la doble certificación y funciona con más de 300 comisiones) para generar mayores posibilidades de inserción en el mundo laboral.

- **Mayor oferta formativa:** El programa Hacemos Futuro buscó y logró ampliar la cantidad de cupos para garantizar variedad de oferta formativa en todo el territorio nacional. Se buscó que en todo el país cada titular tenga por lo menos dos ofertas para elegir y que sean siempre orientadas a la empleabilidad y herramientas para el trabajo. Asimismo, se buscó tener mayor variedad de oferta y que estén ligadas a un diagnóstico local de potenciales oportunidades, lo cual se presupone que ampliaría la inserción laboral de los y las titulares.

En cuanto al contenido de los cursos, Arcidiácono y Bermúdez (2018c) explican que la gestión de Cambiemos desactivó las diplomaturas y tecnicaturas, perdiendo vigencia los convenios pactados anteriormente con las universidades encargadas de dictarlos. Según éstas autoras, "*esto debilitó la tematización grupal orientada a la producción social del hábitat y la vivienda, la agroecología, la promoción de la equidad, la prevención de las violencias de género y las capacitaciones integrales orientadas al trabajo en equipo, la organización y la*

participación social, el asociativismo, la solidaridad y el cooperativismo" (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c; pág 69).

Como consecuencia de esto, se instaura la posibilidad de que las mujeres utilicen las ofertas curriculares existentes en Educación Media para Adultos y en las universidades, en lugar de brindar diplomaturas y tecnicaturas específicas para las receptoras de esta línea. Al igual que el FINES, estas ofertas eran intervenciones de carácter nacional, tanto por parte del Ministerio de Educación de la Nación como por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y estaban destinadas particularmente a estos grupos receptores de estas políticas. Los cambios propuestos por la gestión de Cambiemos, según Arcidiácono y Bermúdez (2018c), tienden a la desarticulación de esos lineamientos y al traspaso de la organización de las actividades de las receptoras hacia los gobiernos provinciales y locales.

Una cuestión relevante sobre cómo impactan estas modificaciones en la población femenina del Hacemos Futuro es que ante la ausencia de dispositivos de cuidado de niños y al tratarse de madres con diversas vulnerabilidades, el formato del FINES organizado por comisiones receptoras del programa se adaptaba mejor a los horarios de contra-turno escolar de sus hijos, y en algunos casos los tutores y docentes permitían asistir a las clases con los niños o a la autoorganización de estrategia de cuidados en los espacios cercanos a los establecimiento donde se impartían las clases (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c). Sobre esto, los entrevistados admiten que el diseño de los cursos muchas veces no contemplaba estas cuestiones y eso podría explicar, en parte, algunas de las inasistencias de las beneficiarias.

Lo que sí estaba contemplado es que el enfoque de las capacitaciones estaba centrado en el fortalecimiento individual de las trayectorias de vida de la población receptora del programa. Por eso, diversos cursos tenían orientaciones hacia el emprendedurismo individual y el autoempleo, con una impronta centrada en las mejoras del Capital Humano.

Cabe resaltar que en otra investigación Arcidiácono y Bermúdez (2018a) plantean que estas nuevas ofertas formativas tienen "*ribetes new age*", ya que implican ideas de ser feliz, mujeres con propósitos, o escuelas de la risa. Así, se evidencia una fuerte tendencia a capacitar a las mujeres en habilidades socio-emocionales vinculadas a la perseverancia, la

tenacidad y la resiliencia, en perjuicio de otras capacitaciones en temáticas más vinculadas con la promoción colectiva y comunitaria.

Con respecto a las habilidades socioemocionales, Pérez y Garanto (2001) consideran que la educación social y emocional es un constructo amplio que incluye un conjunto de procesos cognitivos, socioafectivos y emocionales que sustentan comportamientos evaluados como hábiles o adecuados y que tienen en cuenta demandas y restricciones en distintos contextos.

Por su parte, dentro del contenido propio de los talleres socioemocionales se pueden fomentar capacidades para: a) mantener buenas relaciones interpersonales con los demás; b) cooperar con los demás; c) gestionar y resolver conflictos; d) afirmar y defender derechos, intereses, responsabilidades, límites y necesidades. Sobre esto, la entrevistada C sugiere tener en cuenta que en muchos lugares del sector privado (donde está pensado que se inserten laboralmente los beneficiarios del Hacemos Futuro), se evalúa en las entrevistas de trabajo cuestiones asociadas a la resolución de conflictos, la cooperación y las formas de relacionarse.

Así, se puede apreciar cierta “individualización” o “culpabilización” de la problemática social del desempleo y la marginalidad. Desde esta lógica, podría pensarse que ciertos individuos no se integran al mercado laboral formal porque “no muestran empatía”, “no saben trabajar en equipo” o incluso no se desenvuelven adecuadamente en las entrevistas de trabajo, utilizando gestos o lenguajes inapropiados para ese ámbito o contexto.

Cohen (2003) afirma que el aprendizaje social y emocional es el proceso de formar competencias sociales y emocionales básicas tales como reconocer y manejar emociones, desarrollar el cuidado y la preocupación por los otros, tomar decisiones responsables, establecer conexiones positivas y enfrentar situaciones desafiantes de manera efectiva.

Más allá de cuestiones pedagógicas o relacionadas a la enseñanza y el aprendizaje de la oferta formativa, lo cierto es que, como plantean Arcidiácono y Luci (2019) lo socio-emocional permea la jerga ministerial. Así, no es casualidad que durante la gestión de Cambiemos se cree una coordinación de “Desarrollo de Habilidades Socioemocionales”⁵².

⁵² Cabe agregar que, según Arcidiácono y Luci (2019) en esta Coordinación se agrupan varias personas provenientes del mundo de las ONGs.

En esta línea, es preciso agregar que algunas de las modificaciones impuestas desde la gestión de Carolina Stanley en términos de diseño, modalidades y contenido de las capacitaciones implicarían modificaciones en el mapa de actores, dado que nuevas organizaciones no gubernamentales estarían habilitadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación como "unidades capacitadoras" para impartir estos cursos y capacitaciones.

Por caso, es necesario mencionar que el programa tuvo una evolución favorable tanto en términos de organizaciones subsidiadas como en el alcance territorial y los montos otorgados. Según explicó la entrevistada C, había dos grandes tipos de formaciones: las "conveniadas", que consistían en arreglos desde el Ministerio con asociaciones civiles para que se brinden cursos específicos; y las "homologadas", que eran formaciones gratuitas en territorio que estaban ya implementándose desde gestiones municipales.

TABLA 8: Argentina. Programa Hacemos Futuro (2018-2019) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Convenios firmados y capacitación para cursos expresados en pesos corrientes. Período 2016-2019.

Año	Convenios pagados	Monto	Personas alcanzadas
2016	27	\$8.072.834,93	4.382
2017	49	\$40.141.859,74	8.168
2018	32	\$37.789.150,82	12.416
2019	59	\$147.438.505,15	22.093

FUENTE: Informe de Gestión (2019)

Al observar la Tabla 8, se puede apreciar que con el correr de los años (y exceptuando el 2018 donde se percibe una leve baja) hay un aumento considerable de los montos destinados a distintas organizaciones, como también en los convenios realizados y las personas alcanzadas. Esto concuerda con lo que la entrevistada B había mencionado en una de las entrevistas realizadas: **con la nueva gestión de Cambiemos no sólo se buscó unificar los programas Ellas Hacen y Argentina Trabaja, sino que se buscó ampliar la oferta formativa.**

Con respecto a la oferta formativa en las provincias, la entrevistada C señaló que *"se buscó llevar a las provincias ofertas innovadoras pensadas para los empleos del futuro"*. En esa línea, lo que se trató de hacer fue reformular o "modernizar" la oferta formativa con respecto a los talleres más tradicionales como albañilería o electricidad. La entrevistada recalcó la implementación de talleres de albañilería con ladrillos ecológicos realizados con plástico reciclado, que fueron muy bien recibidos en la provincia de Córdoba. Mencionó también que en las provincias del Norte se realizaron talleres de electricidad sustentable, enseñándole a los que se formaban para ser electricistas cómo instalar termotanques solares o cómo instalar paneles solares en edificios o casa. En provincias patagónicas, la oferta formativa innovó al incluir talleres sobre guía turístico o senderismo, además de enseñar cuestiones asociadas al cuidado del medio ambiente a fin de preparar a los beneficiarios hacia una posible inserción laboral en empleos verdes. En municipios del conurbano y también en Capital Federal, se puso mucho énfasis en cuestiones socioemocionales y en yoga, en parte, para combatir el

estrés. Se buscó brindar talleres que incluyan temas de resiliencia, tolerancia a la frustración y capacidad de planificación. También, hubo algunos talleres novedosos como "piloto de dron", que estaban pensados para fomentar la inclusión laboral en eventos sociales, en agrimensura de los campos, o para trabajar en medios de comunicación.

Cabe resaltar que estas modificaciones de diseño generaron un enorme nivel de desorientación y de dificultades asociadas dado que el programa "obliga" a estudiar y prepararse para el ingreso al mercado laboral formal. Boga (2020) señala que acceder a una de estos talleres formativos requiere conocerlos, llegar a ellos, anotarse, que sean válidos para los requisitos y demás. Es necesario conocer mínimamente el funcionamiento de las instituciones y contar con los recursos para poder llegar a ellos. Por lo tanto, dice este autor, esto pasa a ser un desafío de carácter individual porque, según él, el programa se plantea como un intento abierto de borrar a la comunidad de la gestión de los riesgos sociales. Deja de ser colectiva la gestión de los riesgos sociales para ser un asunto eminentemente individual.

Otro cambio importante a la hora de brindar los cursos de formación, explica el entrevistado A, es que le dan a los beneficiarios la posibilidad de elegir con autonomía en qué se quieren formar a través de inscripciones online en la página de Formate en Red, lo cual también generó conflictos con los movimientos sociales. *"A los movimientos sociales les importaban que hagan formaciones políticas, sobre el peronismo, por ejemplo. A nosotros nos interesaban darles cursos de formación para que se inserten en el mercado de trabajo"* (entrevistado A).

En una de las entrevistas, este entrevistado explica que *"al principio había cursos de cualquier cosa: El primer peronismo, qué es la Justicia Social, o cualquier cosa de esas. Esa formación no era útil, según nuestro criterio, para fomentar el ingreso al mercado de trabajo. No eran cursos orientados o direccionados al objetivo del programa, que era promover las oportunidades de inclusión social e integración laboral de las poblaciones más vulnerables. Por eso las modificamos y le dimos una nueva orientación al programa"*.

El Hacemos Futuro, como se evidencia, pone el ojo en la propuesta de formación educativa y la capacitación de oficios de las personas como vía de desarrollo de sus capacidades individuales, con la intención de mejorar sus aptitudes para los requerimientos del mercado laboral. De esta forma, se evidencia una continuidad con una mirada trabajo-céntrica, pero con modificaciones en la focalización del tipo de trabajo (con el nuevo programa se apunta al trabajo formal). De todos modos, se modifica la posición y el rol del Ministerio de Desarrollo Social en torno de generador de empleo. Con el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen, el Ministerio tomaba el rol de impulsar la creación de trabajo mediante cooperativas. Con el Hacemos Futuro, en cambio, el Ministerio centra su actividad en la coordinación de espacios formativos, de capacitación, como mecanismo de inserción laboral. No obstante, cabe resaltar que la posibilidad de desarrollar emprendimientos productivos (léase cooperativas) no es negada, pero deja de ser una bandera del programa. Según Ramírez y Torres (2018), se evidencia una reorganización de las formas de hacer políticas sociales, con la introducción de algunos elementos novedosos, pero fundamentalmente con la rejerarquización de los dispositivos de políticas de asistencia.

Para el caso de las cooperativas, el entrevistado A explica que la modificación radica en el acompañamiento técnico y en las capacitaciones. Según él: *"el que quiere integrar una cooperativa para producir chocolate tiene que saber bien cómo funciona una cooperativa, y el que la dirige tiene que tener habilidades de liderazgo. También, tienen que funcionar en un espacio adecuado y con la maquinaria adecuada, por eso, además de ofrecer cursos sobre liderazgo, ofrecemos créditos desde la Comisión Nacional de Microcréditos (CONAMI)".*

Así, se hace evidente que uno de los cambios más sustantivos corresponde a lo que algunas investigadoras (Arcidiácono y Bermúdez, 2018a) han denominado *"giro capacitador"*, mediante el cual se modificó el objetivo principal del programa, que pasó a ser el de capacitar a través de "cursos y prácticas de formación socioproductivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, 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, comunitaria y de la infraestructura socio sanitaria (Resolución MDSN 592/16). De esta manera, hubo un cambio en torno a los beneficios de las personas que formaban parte del Argentina Trabaja, ya que éstos pasaron a

relacionarse con "la adopción de nuevos conocimientos como resultado de las actividades de capacitación que las beneficiará dotándolas de herramientas que coadyuven en su futura inserción laboral, y por el otro el subsidio consistente en la ayuda económica para facilitar la posibilidad de participar de los cursos y prácticas de formación socio productiva y tareas comunitarias" (Res. MDSN 592/16). Así, es preciso notar que la lógica del programa pasó entonces de ser la generación de trabajo "*genuino, organizado y comunitario*" asociado a la inclusión social tal como había sido diseñado por el período kirchnerista a otro en donde el objetivo central de la política social es mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, y que sólo adicionalmente redundaría en beneficios comunitarios o en un fortalecimiento de las relaciones comunitarias.

En suma, en coincidencia con Mate (2020), se puede afirmar que hay una tendencia a la individualización de la contraprestación; y se evidencia un giro capacitador en el programa. También, se evidencia un aumento en la cantidad de beneficiarios como modo de contener el conflicto social y contener los efectos negativos de las políticas económicas del gobierno reforzaron el enfoque neoliberal del programa, asemejándolo en mayor medida a otros programas de transferencia condicionada de ingresos y estableciendo un "giro descolectivizador" respecto de las consideraciones del kirchnerismo con respecto a la concepción de la política social.

No obstante, la presente tesis plantea a diferencia de Mate (2020) que el Hacemos Futuro representa en sí mismo un "*giro capacitador*", pero no necesariamente un "*giro descooperativizante*". Si bien es real que muchas cooperativas se cierran y esos beneficiarios pasan a formar parte de cursos de formación impuestos en el Hacemos Futuro, lo cierto es que las cooperativas no se cierran porque sí, sino por presentar serias inconsistencias y una serie de irregularidades que permiten sospechar que no disponían de un correcto funcionamiento. De hecho, los tres entrevistados coinciden en señalar que las cooperativas que funcionaban bien siguieron funcionando, incluso con mejoras y apoyo estatal. Se les brindaron créditos de la CONAMI para mejorar su maquinaria (a fin de aumentar la productividad) y se les ofreció asistencia técnica y cursos para mejorar diversas cuestiones (como la comercialización digital) en donde se podía mejorar. También, los entrevistados coinciden en señalar que desde ciertos espacios se ponderan ideas sobre el trabajo autogestivo

y las cooperativas, pero no hay evidencia empírica suficiente para plantear o defender el presunto buen funcionamiento de éstas.

4.8 Desafíos para la inserción laboral y la inclusión social

Una de las piezas claves del pensamiento del prestigioso pensador francés Pierre Rosanvallon, es que "la inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda la lucha contra la exclusión" (Rosanvallon, 1995; 122).

Tanto Castel (1997) como Rosanvallon (1995) coinciden en señalar que el Estado es el actor central que permitiría con su acción generar una ruptura en las trayectorias de exclusión de la población. Castel (2004), por su parte, considera que es necesario comprender que estos cambios en las trayectorias de determinadas poblaciones implican transiciones lentas y graduales que permiten acercarse de alguna forma a algún tipo de evolución o progreso. El Estado debe ser el actor central que conduzca las estrategias, obligue a los participantes de políticas sociales a aceptar objetivos razonables y velar por el cumplimiento de determinados compromisos. De esta forma, sería posible lograr una "trayectoria ascendente" que podría conllevar un futuro mejor para algunos ciudadanos.

Una de las cuestiones relevantes del Hacemos Futuro, a diferencia del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen, tiene que ver con el foco en la autonomía y el fomento al emprendedurismo. Numerosos investigadores (Borzese et al, 2006) explican que en el contexto de los hogares en situación de pobreza y extrema pobreza tanto las actividades de empleo por cuenta propia como también el desarrollo de microemprendimientos se relacionan estrechamente con la exclusión en el acceso a los mercados y a los recursos productivos lo que hace que la temática asuma una cercanía particular con el análisis de los problemas que tiene el sector informal. De este modo, los perceptores de esta clase de programas pueden ser considerados como potenciales *emprendedores* ya que las causas de su condición de desempleados obedecen a los límites estructurales del mercado laboral en el actual modelo de acumulación y, por consiguiente, se les brinda a éstos la oportunidad de participar en actividades productivas dentro de los circuitos alternativos al mercado de trabajo. Sobre este tema, Brown (2016) también agrega que los dispositivos que impulsan en autoempleo a partir del desarrollo de microemprendimientos en muchos casos se traducen en la única alternativa posible para

garantizar la re inserción laboral de los desocupados, responsabilizando a los mismos de que no haya otras alternativas de inserción ocupacional y, también, convirtiendo a estos proyectos de autoempleo en sus principales estrategias de supervivencia. De esta manera, se podría pensar que desde esta perspectiva se efectúa un *abordaje microsocioal* del problema de la desocupación.

Según señala el entrevistado A, la inserción laboral de los beneficiarios del Hacemos Futuro es muy compleja y dificultosa por muchas razones. En líneas generales, es una población con poca experiencia laboral y bajo nivel educativo, lo cual dificulta seriamente sus posibilidades de inserción laboral. De todas formas, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, junto a otros organismos, se implementaron distintas medidas a fin de promover la inserción laboral.

Para ejemplificar, se realizó un "**mapeo de habilidades de los titulares**" cuyo propósito fue construir un diagnóstico, a partir de información directa, sobre las habilidades actuales de las y los titulares del Programa Hacemos Futuro para poder conocer mejor la autopercepción de las y los titulares de dicho Programa, adecuar la oferta formativa a las necesidades detectadas a través de dicho mapeo, y establecer relaciones entre las habilidades de la población del programa y los géneros. La idea, como puede verse, consistía en mejorar el Capital Humano de los beneficiarios a fin de poder garantizarle mayores oportunidades de inserción laboral.

Es menester recordar que en diversos países de América Latina se implementaron PTMC que introdujeron unos sistemas de capacitación dentro de los programas que apuntaban a la certificación de competencias laborales. Samaniego (2002) explica que se trata de mecanismos de credencialización de habilidades y conocimientos, independientemente de si estos hubiesen sido adquiridos en la escuela o en el trabajo, con el objetivo de hacer de estas nuevas habilidades y conocimientos herramientas valiosas para el trabajador y el empleador. Siguiendo esta línea, el texto de Bucheli (2005) plantea que el hecho de que los programas culminen con una calificación o certificado reconocido y valorado en el mercado es una forma de proveer una señal clara para que los empleadores puedan tener información sobre las capacidades del trabajador.

También, es preciso señalar que la incorporación de programas de certificación de competencias se vincula con cierta adhesión desde los diseñadores de programas a la idea de que existen los mercados imperfectos o, al menos, mercados con fallas que deben ser solucionadas. Según un informe de la CEPAL (2005), el supuesto por el que se parte en estos casos consiste en creer que la implementación de esta clase de dispositivos se da dado que existe un mercado caracterizado por fallas de información sobre las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores en donde la certificación de competencias permite morigerar los efectos negativos de la existencia de estas fallas y se convierte en una guía para que los empresarios seleccionen a su personal. Así, según se plantea en dicho documento de la CEPAL (2005), el establecimiento de un sistema de certificación de competencias contribuiría a mejorar significativamente la transparencia del mercado laboral. Sumado a esto, se cree que con la certificación de las habilidades y los conocimientos del beneficiario se podría subsanar una de las principales fallas del mercado de trabajo asociado a la falta de información y, como consecuencia, se reducirían los costos de transacción mejorando las posibilidades de acceso laboral.

Cabe resaltar que la relevancia otorgada a la capacitación, a la teoría de la señal como dispositivo y a la teoría del capital humano para resolver los problemas de desempleo, permite plantear que los programas implementados, al igual que el paradigma de activación, ponen énfasis en la oferta y hacen un tratamiento a nivel microsocial del problema del desempleo y la pobreza (Brown, 2016). Sobre esto, Chacaltana y Sumont (2003) aclaran que la capacitación no proporciona directamente un empleo a las personas beneficiarias, sino que ofrece un instrumento para que ellas puedan resolver su problema de desempleo por sus propios medios.

Otra de las medidas que tomó el gobierno fue la creación de la iniciativa denominada "**cerebro predictivo de demanda laboral**". Esta iniciativa es una propuesta verdaderamente innovadora surgida en el marco de un proyecto de colaboración sobre programas de asistencia social que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) impulsó en la Argentina. El "cerebro predictivo de demanda laboral" lo que hace es buscar establecer (mediante la integración de bases públicas y privadas) un motor de reglas inductivas, deductivas y algoritmos que permitan prever la demanda laboral en tres dimensiones: geográfica (dónde), temática (qué)

y temporal (cuándo) para poder establecer estratégicamente de manera anticipada las opciones óptimas de formaciones para los titulares, de tal manera que les permita mantener su libre elección en un rango de formaciones que vayan a ser requeridas por el mercado laboral.

En una de las entrevistas, la entrevistada C ejemplificó esto de la siguiente manera: *"Si nosotros sabríamos con seis meses de anticipación que se iban a hacer 15 torres con viviendas en Rosario, podríamos capacitar a la gente de Rosario para que aprenda oficios relacionados con la construcción, como albañilería, gasista, electricista y plomería. De esa forma, podríamos incluir a los beneficiarios del Hacemos Futuro en el mercado laboral mediante la demanda propia de las empresas constructoras de esas torres. Al mismo tiempo, si sabíamos de antemano que entre la ciudad de San Luis y Villa Mercedes se abriría una empresa de venta mayorista de alimentos (un hipermercado mayorista), podríamos capacitar previamente a la gente de esa zona para que saque el registro profesional y consiga trabajo en el rubro de la logística".*

En algún punto, si bien está claro que el Hacemos Futuro es una política social diseñada e implementada desde el Ministerio de Desarrollo Social, se asemeja también a aquellas políticas activas de empleo que aspiran a reformar la institucionalidad pública, más específicamente las oficinas de empleo mediante su mejora estructural y orgánica. Especialmente, a aquellos que lo hacen a través del perfeccionamiento del sistema de información a los usuarios, lo que según Alujas Ruíz (2002) facilita la colocación de los desempleados y el manejo del desempleo.

En esta línea se encuentra otra medida asociada a este programa, la **Certificación de Competencias Laborales**. Esto consiste en un reconocimiento público y formal de la capacidad adquirida en un oficio y de la experiencia laboral demostrada promoviendo y favoreciendo a las/los titulares que hayan sido evaluados, el acceso a mejores oportunidades laborales y su reinserción al mercado formal de trabajo. Según se detalla en el último Informe de Gestión (2019), dicha Certificación alcanzó a más de 300 titulares. Otro de los proyectos asociados al Hacemos Futuro que buscó fomentar la inclusión laboral y la integración social de los beneficiarios es el de **cuidadores domiciliarios**. Según se detalla en el Informe de Gestión (2019), desde el año 2016, el Estado Nacional comenzó a

formar a titulares del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen para que sean cuidadores domiciliarios de adultos mayores para poder responder a la gran demanda que hay en el mercado. En ese marco, se realizaron reuniones y acercamientos con sindicatos relacionados a los cuidados de personas, cooperativas dedicadas a dichos menesteres, federaciones que nuclean en su quehacer y centros de investigación en universidades públicas con el objetivo de obtener información fehaciente y nutrirse de la experiencia lograda y adquirida por parte de estas instituciones que pueden servir para enriquecer las estrategias del programa. Según dicho informe, desde el año 2016 se han capacitado 2800 cuidadores domiciliarios de adultos mayores y se han vinculado con cinco cooperativas de servicio de cuidados para acercar a los cuidadores de Hacemos Futuro a oportunidades concretas de trabajo.

4.8.1 La importancia del Plan Empalme en el Hacemos Futuro

Al igual que el Argentina Trabaja, el Hacemos Futuro mantuvo una *mirada trabajo-céntrica*, comprendiendo a la integración laboral como el principal medio de inclusión social. No obstante, se modificó radicalmente la función del Estado: mientras que en el Argentina Trabaja los espacios laborales eran creados y sostenidos desde los municipios, con el Hacemos Futuros el MDSN centró sus funciones en la coordinación de espacios formativos y de capacitación, sosteniendo una lógica individualista en términos de acceso al mercado de empleo (Martínez Ramírez y Torres, 2018). Así, se reforzó la lógica de transferencia individual de ingresos mediante un subsidio como modo de incentivar la formación y capacitación individual. El objetivo consistió en aumentar las posibilidades de interacción en el mercado de trabajo formal y lograr la tan ansiada autonomía económica de los beneficiarios, profundizando los aspectos individualizantes propios de las políticas públicas neoliberales (Mate, 2020). Este autor (Mate, 2020; 20) señala que se observan en las lógicas imperantes del Hacemos Futuro que las concepciones se basaron principalmente en criterios economicistas. Al mismo tiempo, considera que el programa representó la síntesis de la reconfiguración de la política social macrista que comienza con las primeras modificaciones del Argentina Trabaja.

Es necesario resaltar la importancia de vincular al Hacemos Futuro con el Programa de Inserción Laboral (PIL)⁵³, más conocido como "Plan Empalme", lanzado por el gobierno en el año 2017. El objetivo de este programa se basaba en "promover la incorporación de trabajadores en empleos de calidad y/o mejora de sus condiciones de empleo, mediante la asignación de su salario por los empleadores (Res. MTEySS 1308-E/2017).

Con respecto al funcionamiento de este programa, consistía en lo siguiente: si el beneficiario/a del Hacemos Futuro accedía a un empleo registrado, podía seguir percibiendo el monto correspondiente al programa como parte del salario durante un año. De esta forma, el Gobierno Nacional pretendía "empalmar" en el mercado laboral a beneficiarios de programas focalizados del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, generando un incentivo económico al empleador mediante un subsidio de una parte del salario por parte del Estado. Sin embargo, según Mate (2020), la falta de éxito del programa se comprende al analizar que, en el contexto de la crisis económica provocada por las medidas regresivas y el consecuente aumento del desempleo, tenía serias limitaciones como política de inclusión laboral. Esto va en sintonía con lo que planteaba Rosanvallon (1995), quien consideraba que el crecimiento económico era determinante para lograr la inclusión social en una "sociedad laboral".

Mate (2020) advierte que el gobierno de Cambiemos no consideró el problema del desempleo en su vinculación con el funcionamiento de la economía y/o de las restricciones del mercado laboral para integrar al núcleo duro de desempleados. Por el contrario, explica este autor, desde estas políticas se problematizó al desempleo a partir de la carencia de aptitudes, comportamientos y disponibilidades individuales, por un lado, y por la falta de incentivos económicos al empleo por el otro. En otras palabras, el desempleo fue visto como un

53 Es necesario recordar que el PIL había sido creado en el gobierno de Néstor Kirchner, en el año 2006, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En esa oportunidad, funcionaba como un programa de fomento a la inserción laboral de desocupados en empleos de calidad mediante el otorgamiento de incentivos de carácter monetario a los empleadores. Neffa, Brown y Battistuzzi (2011), señalan que el PIL funcionaba como un "subsidio a la contratación". En aquel año (2004), se estableció que podían participar de este programa los beneficiarios de programas sociales y de empleo dependientes del MTEySS y del MDSN. Diez años más tarde, durante la gestión de Cristina Fernández, se desvincularon a esos Ministerios de la posibilidad de trabajar en el PIL mediante la Resolución 753/2014. Posteriormente, en el 2017, se volvió a vincular a beneficiarios de programas nacionales del MDS al PIL. Esta modificación, como se vio más arriba, fue denominada "Plan Empalme".

problema referido a la empleabilidad de las personas vulnerables. A este problema, cabe recordar, se le ofrece una solución basada en una política social que promueve capacitaciones y formación integral de los beneficiarios a fines de aumentar sus posibilidades de ingreso al mercado de trabajo.

El Plan Empalme, cabe aclarar, es una de las piezas claves de la posibilidad de obtener "egresos" en esta política pública. Es decir, es una de las herramientas imprescindibles para lograr que los beneficiarios del Hacemos Futuro finalmente puedan ingresar formalmente al Mercado de Trabajo. Sobre la cantidad de egresos y la inserción laboral de los beneficiarios durante los años 2018 y 2019, el autor de la presente tesis realizó una solicitud de acceso a la información pública en diciembre del 2019, la cual arrojó los siguientes resultados:

TABLA 9: Argentina. Programa Hacemos Futuro (2018-2019) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación "Egresos" por género y provincia (período 2018-2019).

Provincia	Mujeres	Varones	Total general
Buenos Aires	3.799	5.150	8.949
Catamarca	40	45	85
Chaco	187	201	388
Chubut	1	0	1
Ciudad de Buenos Aires	104	55	159
Córdoba	7	10	17
Corrientes	70	161	231
Entre Ríos	132	106	238
Formosa	34	27	61
Jujuy	19	68	87
La Rioja	30	53	83
Mendoza	52	94	146
Misiones	69	72	141
Neuquén	15	20	35
Río Negro	40	31	71
Salta	85	61	146
San Juan	48	82	130
San Luis	51	14	65
Santa Fe	2	7	9
Santiago del Estero	57	96	153
Tierra del Fuego	6	0	6
Tucumán	339	442	781
TOTAL GENERAL	5.187	6.795	11.982

--	--	--	--

Fuente: Solicitud de acceso a la información pública realizada al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación respondida el 5/12/2019.

Con respecto a la tabla anterior, se puede apreciar que el número total de personas que lograron obtener un empleo formal es cercano a los doce mil. Sobre esto, la entrevistada B considera que es un número respetable. El entrevistado A, por su parte, sugiere pensar que no es un mal número teniendo en cuenta que los años 2018 y 2019 fueron de estancamiento y recesión.

También, del anterior cuadro se desprenden varias cosas que merecen ser destacadas. En primer lugar, la mayor presencia territorial heredada por el Argentina Trabaja se evidencia también ahora en la empleabilidad del Hacemos Futuro: la mayoría de los que consiguieron empleo lo hicieron en la Provincia de Buenos Aires y Tucumán. En segundo lugar, en sintonía con lo que se venía señalando anteriormente, se desprende que la población masculina tiene más facilidades a la hora de insertarse al mercado de trabajo, ya que la mayoría de quienes se insertaron en el mercado de trabajo formal son varones.

TABLA 10: Argentina. Programa Hacemos Futuro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Evolución mensual de titulares del Hacemos Futuro con empleo y egresos por empleo. Período (2018-2019).

Mes	Total de titulares con empleo del mes	Egresos por empleo (acumulado)	Total de titulares por empleo más egresos por empleo
Febrero 2018	6.920	-	6.920
Marzo 2018	7.463	.	7.463
Abril 2018	8.964	-	8.964
Mayo 2018	7.937	-	7.937
Junio 2018	8.507	-	8.507
Julio 2018	9.231	-	9.231
Agosto 2018	9.455	-	9.455
Septiembre 2018	9.482	-	9.482
Octubre 2018	9.807	-	9.807
Noviembre 2018	10.846	-	10.846
Diciembre 2018	11.458	-	11.458
Enero 2019	10.131	-	10.131
Febrero 2019	6.530	4.238	10.768
Marzo 2019	5.858	5.072	10.930
Abril 2019	4.635	6.194	10.829
Mayo 2019	4329	6.523	10.852
Junio 2019	4.163	6.770	10.923
Julio 2019	4569	7.313	11.882
Agosto 2019	4.596	7.572	12.168
Septiembre 2019	4.333	8.011	12.344
Octubre 2019	3.628	8.404	12.032
Noviembre 2019	3.851	8.549	12.400

Diciembre 2019	4.097	86.36	12.733
----------------	-------	-------	--------

Fuente: Solicitud de Acceso a la Información Pública realizada al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación respondida el 9 de agosto del 2021.

De la presente tabla se desprende que el acceso al empleo formal por parte de los beneficiarios del Hacemos Futuro se ha dado de forma lineal, sostenida y progresiva, aunque con números bajos. En una población bajo cobertura que alcanzó los 236.274 beneficiarios, haber conseguido que 12.733 personas accedan al empleo formal implica que sólo lo lograron poco más del 5%, lo cual es un número bajo en términos porcentuales. No es objeto de la presente tesis hacer una evaluación de la implementación de esta política social calificando sus "logros" o alcances, sino que el objetivo de la misma es analizar y describir el diseño de este programa social. De todas formas, se puede afirmar primariamente que los resultados son escasos y bastante magros.

Otra de las cuestiones que se pueden relacionar con este cuadro, en coincidencia con lo que señala la entrevistada B y también el texto de Pérez y Reartes (2018), es que durante el gobierno de Cambiemos el empleo que se generó fue principalmente precario (mucho empleo no registrado), el cual afectó en buena medida los estratos más inestables del mercado laboral, como los trabajadores de la construcción y del servicio doméstico. También, se puede agregar que la situación del estancamiento económico que caracterizaba a la segunda fase del gobierno kirchnerista (cuando, a partir de la crisis del 2008, el crecimiento económico se relentiza sustancialmente) se profundiza durante el gobierno de Cambiemos, con una caída del 1%, mientras que los indicadores sociolaborales (tasa de empleo, de no registro y de salarios reales) continúan su tendencia de deterioro con respecto al período 2008-2015 (Vitali Bernardi y Brown, 2021; 13).

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha puesto el foco en las perspectivas de algunos de los programas sociales más importantes de la Argentina en los últimos años como el "Argentina Trabaja", el "Ellas Hacen" y el Hacemos Futuro prestándole atención a sus continuidades, sus cambios en términos de diseño, sus formas de intervenir en la cuestión social y las relaciones que tenían con las organizaciones sociales. La elección de estos casos tiene que ver con que los tres son programas de transferencia monetaria condicionada de ingresos que buscan (con distintos enfoques) darles una solución a los problemas sociales del desempleo, la exclusión y la pobreza. Por otro lado, la justificación se basa en que el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen, por un lado, y el Hacemos Futuro por el otro, representan políticas sociales insignia de los gobiernos que caracterizaron toda una década entre el Kirchnerismo y los cuatro años de Cambiemos (2009-2019). Estos programas condensan los modos de concebir la política social por parte de estos gobiernos y deben ser, sin dudas, parte de un análisis integral de estos ciclos políticos.

Sobre el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen podría decirse que fueron políticas públicas con enfoques asistencialistas cuyo funcionamiento consistía en un mecanismo de distribución social que buscó reducir la exclusión social profundizada por la crisis económica del año 2008. Como se ha visto, diversos autores afirman que existió en estos programas una continuidad con el paradigma neoliberal de la política social, en tanto se sostuvieron criterios de focalización y selectividad con exigencias de contraprestación. No obstante, representaron un giro en la política social respecto al asistencialismo neoliberal en tanto se buscó promover la socialización de los beneficiarios mediante una dinámica de integración social vía trabajo y de la protección social del cual los receptores del Argentina Trabaja se beneficiaron directamente a través de la AUH, entre otros programas. Cabe agregar que estas políticas se conformaron como mecanismos orientado al núcleo duro de la desocupación, cuyas dinámicas colectivizantes reforzaron los emprendimientos socioproductivos surgidos de las experiencias surgidas de las organizaciones sociales. Experiencias que, cabe aclarar, al mismo tiempo fueron tomadas como modelo para crear nuevas formas asociativas desde el

Estado mediante la figura de la cooperativa. Como consecuencia, esto implicó una dinámica colectivizante que trajo a colación un campo propicio para el surgimiento de "innovaciones organizacionales" como la conformación de organizaciones representativas de estos sectores en términos de trabajadores y no de meros receptores de un plan social.

Con respecto al Hacemos Futuro, foco de análisis en esta tesis de posgrado, se puede decir que representó la síntesis de una reconfiguración de la política social que llevó a cabo la administración de Cambiemos (2015-2019), la cual comenzó inicialmente con las primeras modificaciones del Argentina Trabaja y el Ellas Hacen en los primeros dos años de gestión. Así, en base al análisis de las normativas y las entrevistas se puede determinar que hubo modificaciones serias a través del *cambio de giro* en donde se pasa de un "*giro socioproductivo*" a un "*giro-capacitador*", eliminando en buena medida la lógica de la Economía Social, Solidaria y Popular, a partir del viraje de una concepción enfocada en lo socioproductivo a una basada en requerimientos educativos y de formación. Al mismo tiempo, se evidencia una descolectivización social acompañada por el fomento de la individualización del programa y el traspaso a ANSES de sus beneficiarios. También, como se ha mencionado, en un contexto de aumento de la pobreza y el desempleo (durante los años 2018 y 2019) se reforzó la lógica asistencialista mediante el Salario Social Complementario.

En suma, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (al mando de Carolina Stanley) desplazó la problemática del desempleo al ámbito del individuo, centrándose en sus capacidades y formación educativa, buscando generar incentivos para mejorarla. Esto generó un cambio importante en el rol del Estado, que dejó de ocuparse de la creación de unidades productivas (de dudosa productividad y existencia) al sostenimiento de espacios de formación y capacitación para aumentar las probabilidades de empleabilidad de los beneficiarios de las políticas sociales. De esta forma, el Hacemos Futuro se pensó como una política social enfocada en el abastecimiento y la formación de personas pensadas para el mercado de trabajo formal y/o independiente-autogestivo. Aun así, pese a las buenas intenciones, está claro que, como plantean varios sociólogos franceses de relevancia, la verdadera inclusión social se da en contextos de crecimiento económico. Por eso, es evidente que en un contexto de contracción del mercado de trabajo y de la economía en general, la

potencialidad de este programa se vio mermada por la coyuntura económica. Quizás, podría pensarse que hubo más éxito en la concreción de objetivos no declarados como quitarles poder a las organizaciones sociales, promover la transparencia en el marco de las políticas sociales y desarticular las lógicas cooperativizantes, que en la propia inclusión sociolaboral de los receptores del programa. En base a eso, una de las frases que sintetizan la propuesta anticlientelar del gobierno es: *"Tenés que saber que no debés realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie te puede obligar a concurrir a actos y movilizaciones"*.

Así, algo que merece resaltarse en el cambio de diseño es el nuevo vínculo directo que establece el gobierno con los beneficiarios a través de las ventanillas de ANSES y sus burócratas profesionales, en oposición al anterior entramado clientelar que, según los diversos funcionarios entrevistados, se tejían desde los CAL y los movimientos sociales con influencia territorial.

También, se hace necesario preguntarse por el impacto de la implementación de políticas sociales focalizadas, y no sólo en las consecuencias de la retirada del Estado o de la aplicación de políticas de tinte neoliberal. Probablemente, el fenómeno del clientelismo esté asociado no tanto con la retirada del Estado sino con la idea del "combate" a la pobreza y a los modos en que el Estado se hace presente en los barrios populares. Esta tesis indaga sobre estas cuestiones sin profundizar demasiado, dando lugar a futuras investigaciones sobre los entramados clientelares que se tejen en algunos barrios populares entre actores del Estado Nacional, agentes del gobierno local, referentes de partidos políticos o movimientos sociales y titulares de los programas sociales que viven en áreas vulnerables.

En adición a lo ya mencionado, es menester señalar que esta construcción simbólica en torno a este programa invisibiliza los alcances de estas intervenciones en la vida de los destinatarios. La impronta de este programa fragmenta la construcción social previa y convive con reclamos por el reconocimiento de nuevas formas de trabajo autogestionado impulsados por sectores sociales que se embanderan con las ideas de la economía popular y que fueron actores centrales en el origen y en la gestión del reconocido Salario Social Complementario.

Así, se podría considerar que el Hacemos Futuro es una política de inclusión pese a que dice promover la integración (se implementaba desde la Dirección Nacional de Políticas Integradoras). Esta inclusión se da (de forma reducida y discutida por varios autores) mediante dos lógicas diversas: una centrada en la oferta, y otra en la demanda.

También, podríamos afirmar que el Hacemos Futuro es una *política de transferencia monetaria de ingresos con contraprestación enfocada en la oferta*, ya que otorgan personas desocupadas en edad de trabajar ingresos con condiciones asociadas al cumplimiento de contraprestaciones como la participación en instancias de capacitación, ya sea en oficios, en el desarrollo de actividades vinculadas al mercado laboral o en prácticas calificantes. Al mismo tiempo, como se especifica en el marco teórico, es parte de esta tipología la instauración de contraprestaciones que fomenten la terminalidad educativa y la nivelación de estudios para jóvenes y adultos.

En esta línea, está claro que el Hacemos Futuro busca incrementar el capital humano y las capacidades de los trabajadores desocupados. Así, en esta idea se sustenta el hecho de considerar que una de las causas de desocupación es el desajuste entre las capacidades de los trabajadores y las necesidades de la demanda. Indirectamente, el diseño del Hacemos Futuro parece sugerir que hay puestos de trabajo a cubrir, pero los desocupados no están lo suficientemente formados como para acceder a esos puestos de trabajo disponibles. En parte, esa idea se enmarca en un contexto en donde el mercado de trabajo se moderniza, se globaliza y se caracteriza por tener innovaciones tecnológicas que demandan trabajadores más y mejor calificados.

Otro de los puntos concluyentes de este trabajo sobre el Hacemos Futuro tiene que ver con este relanzado enfoque asociado a un *diagnóstico individualizado del problema de la pobreza y la desocupación*. Esta política social le da una centralidad a la (re)inserción laboral, y el problema del desempleo se relaciona con el énfasis mayor que se pone en reducir la desocupación con respecto a la pobreza. Esto es central en la Teoría del Capital Humano, en donde se cree que el aumento de la empleabilidad se relaciona con dispositivos cuya contraprestación se basan en la mejora de la educación y la formación para el empleo y el

aprendizaje en el puesto de trabajo, entre otros, actuando así en el plano individual a fin de mejorar la conducta del beneficiario, sus activos o sus capacidades.

Al mismo tiempo, se señala como relevante los intentos por acompañar a esta política social con una política laboral centrada en la demanda, como el Plan Empalme. Esta iniciativa buscó ampliar la demanda del empleo de forma indirecta mediante el otorgamiento de subsidios a empresas para la contratación de personal que provenga del Hacemos Futuro.

En suma, mediante políticas orientadas en la oferta (capacitaciones y cursos de formación) y en la demanda (subsidios a la contratación) se buscó recomponer el *tejido social* de la *sociedad salarial*. Aún así, cabe aclarar, con escasos resultados. La presente tesis sostiene que los magros resultados responden a un diseño inapropiado para el contexto económico imperante en los años 2018 y 2019. Es sabido que en contextos de crecimiento económico es mucho más probable generar inclusión social a través de políticas públicas que fomenten el empleo, dado que normalmente cuando crece la economía, se expande el mercado de trabajo y se reduce la desocupación.

En conclusión, podríamos coincidir en que las redistribuciones de dinero público (en este caso asociadas al Hacemos Futuro) afectaron muy poco la estructura jerárquica de la sociedad. No obstante, cabe resaltar, sirvieron para resaltar el rol protector del Estado y evitar un estallido social en un contexto económico complicado y desfavorable.

Por otro lado, no se debería justificar una crítica unilateral y fuerte de esta clase de programa. Sin duda sirvió para evitar explosiones y estallidos sociales, aunque esa clase de hechos contrafácticos sean difíciles de evaluar y comprobar. Quizás este programa pudo servir también como una especie de laboratorio, con un nuevo diseño organizacional o metodología de relacionar distintos actores estatales en comparación con programas precedentes como el Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen.

De todos modos, se evidencia en esos dos años una cristalización dramática de ciertos problemas socioeconómicos: tasas elevadas de desempleo (sobre todo en los jóvenes), instalación de la precariedad laboral (en el mercado de trabajo informal y mediante los empleos de plataformas), etc. En definitiva, una coyuntura económica que es compleja y contraproducente con respecto a los objetivos de inserción laboral de este programa.

Es necesario mencionar que esta tesis puede dar pie a futuras investigaciones sobre la implementación del Hacemos Futuro. Quizás, el análisis de esta tesis podría llegar a servir a la hora de analizar cambios y continuidades en las políticas sociales con respecto a las modificaciones que el Frente de Todos realizó con las políticas sociales heredadas de la gestión de Cambiemos, y estudiarse el diseño del Programa Potenciar Trabajo dado que, en cierto punto, unifica y modifica al Hacemos Futuro y al Salario Social Complementario de un modo presuntamente similar a cómo el Hacemos Futuro modifica y unifica a los programas precedentes: el Argentina Trabaja y el Ellas Hacen.

Por último, es menester recordar que aún hay algunas dudas sobre la conveniencia de mantener esta clase de programas de transferencia monetaria condicionada de ingresos y su efectividad a la hora de reducir la pobreza y la desigualdad. Aunque varios estudios han mostrado que contribuyen a mejorar las condiciones de vida, también es evidente que no resuelven ni cuestionan profundamente la desigualdad estructural ni tienen un marcado impacto en la detención de la reproducción intergeneracional de la pobreza ni tampoco en las causas que generan las desigualdades hoy existentes.

ANEXO

TABLA 11: TABLA COMPARATIVA DE POLÍTICAS SOCIALES: ARGENTINA TRABAJA, ELLAS HACEN Y HACEMOS FUTURO.

	PRIST-AT (Argentina Trabaja)	Ellas Hacen	Hacemos Futuro
Inicio-cierre	2009-2018	2013-2018	2018-2019
Población destinataria	Mujeres y varones entre 18 y 64 años, desocupado/as con necesidades básicas insatisfechas y condiciones de criticidad habitacional	Mujeres con tres o más hijos/as a cargo cobrando la AUH.	Mujeres y varones entre 18 y 64 años, desocupado/as con necesidades básicas insatisfechas y condiciones de criticidad habitacional.
Receptor/a	Mujeres y varones	Mujeres	Mujeres y varones
Monto (1)	1200	4750	6500
Monto (2)	86%	50%	55%
Variable por composición familiar	No	No	No
Compatibilidad con ingresos laborales	No	No	No
Corresponsabilidad	5 horas diarias de contraprestación laboral y de capacitación	5 horas diarias de contraprestación laboral y de capacitación	Educativa y de salubridad
Mecanismo de egreso	No contempla	No contempla	Sí
Organismo responsable	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	ANSES
Financiador externo	No	No	No

Nota: (1) Se consideró el monto mensual correspondiente al momento de iniciar el Plan. (2)
Porcentaje de la cuantía respecto al Salario Mínimo Vital y Móvil al inicio del plan.

Fuente: Arcidiácono y Gamallo (2022).

BIBLIOGRAFÍA

A Adelantado, J. Noguera, J., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). "Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica". En Revista Mexicana de Sociología. Número 3. Universidad Autónoma de México (UNAM), México.

Alujas Ruiz, J. A. (2002). "*Políticas Activas de Mercado de Trabajo en España 1985-2000*". (Tesis Doctoral de la cátedra de Ciencias Económicas y Empresariales). Universidad de Barcelona, Barcelona.

Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006). "*Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*", en Andrenacci, Luciano (compilador): "*Problemas de política social en la Argentina Contemporánea*". Buenos Aires. UNGS- Editorial Prometeo.

Amova, M., y Vuotto, M. (2019). "*Hacia una representación sindical de la economía popular en Argentina. Un reconocimiento de los trabajadores informales y autónomos y su papel en el trabajo decente*". Documento preparado para la Convocatoria de Ensayos de la United Nations Task Force on Social and Solidarity Economy 2018.

Arcidiácono, P. (2010). "*Políticas sociales y bienestar en Argentina (2002-2009). Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*". Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político, ISSN-e 1853-1970, Vol. 6, N°. 2, 2012

Arcidiácono, P. y Gamallo, G. (2012), "*Políticas sociales y derechos. Acerca de las producción y reproducción de las marginaciones sociales*", en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (dirs.), "*¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina 2003-2009*", Buenos Aires, Biblos, pp. 39-70.

Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K., y Bermúdez, A. (2014). "*¿Transferencia de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El programa Argentina Trabaja*". Revista Trabajo y Sociedad. Número 22. Páginas 341-356.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2015). "*La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo -Argentina Trabaja*". Ponencia presentada en el Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. "*El Trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos*". Buenos Aires. Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo.

Arcidiácono, P., Gamallo, G., Pautassi, L. y Staschnoy, M. (2015). "*Brechas de bienestar en el acceso a las prestaciones sociales. Acerca de las asignaciones familiares y la Asignación Universal por Hijo en Argentina*". Publicado en Universidad y sociedad. Los desafíos de la investigación interdisciplinaria. Buenos Aires: Eudeba – Universidad de Buenos Aires, 2014, p. 201 a 232.

Arcidiácono, P. (2017). "*La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la asignación universal por hijo en Argentina*". Política. Revista de Ciencia Política, 55 (1), págs. 135-154.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018a). "*¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas*". Revista Ciudadanías. Número 2, 1er semestre de 2018. Págs: 83-111.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018b). "*Ellas Hacen. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina*". Revista Estudios Feministas, 26 (2). Publicado en Junio de 2018.

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018c). "*Del Ellas Hacen al Hacemos Futuro: Descolectivización como impronta de los programas sociales*". Núm. 6 (5). Revista de Políticas Sociales. Universidad Nacional de Moreno.

Arcidiácono, P. y Luci, F. (2019). "*Las ONG en la gestión de Cambiemos. Una temporada en el Estado*". Revista Anfibia. Disponible en: <https://www.revistaanfibia.com/ong-una-temporada-estado/>

Arcidiácono, P., y Gamallo, G. (2022, en prensa). "*La crisis del empleo y las transferencias de ingresos a la población en edades centrales*". En Gamallo, Gustavo (organizador): "*De Alfonsín a Macri: democracia y política social en Argentina (1983-2019)*". Buenos Aires, Eudeba (en prensa).

Arrow, K. J. (1973). "*The Theory of Discrimination*". In O. Ashenfelter & A. Rees (Eds.), *Discrimination in Labor Markets* (pp. 3–33). Princeton: University Press

Auyero, J. (comp) (1997). "*¿Favores por votos? Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*", Buenos Aires, Losada.

Auyero, J. (2001). "*La política de los pobres. Las prácticas del clientelismo del Peronismo*". Buenos Aires, Manantial.

B Balza, S. (2020). "*La precariedad de los vínculos laborales. Límites de la estructura económica y marco regulatorio en la Argentina de la posconvertibilidad*". Documento 7, Secretaría de investigación, Instituto de Altos Estudios Sociales, IDAES/UNSAM.

Barba Solano, C. y Valencia Lomelí, E. (2011) "Hipótesis no comprobadas y espejismos de las transferencias monetarias condicionadas". En Barba Solano y Cohen (coordinadores). "*Perspectivas críticas sobre la cohesión social, desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*". Págs 195-224. Buenos Aires. CLACSO.

Barrientos, A. (2011). "*On the Distributional Implications of Social Protection Reforms in Latin America*". Documento de Trabajo N° 69. UNU-WIDER Research Paper, World

Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Belini, C. y Korol, J.C. (2012). "Historia económica de la Argentina en el siglo XX". Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Bernal Meza, R. (1996). "*Evolución histórica de las relaciones políticas y económicas de Chile con las potencias hegemónicas: Gran Bretaña y Estados Unidos*". Estudios Internacionales. Año 29. Número 113 (enero-marzo 1996). Páginas 19 a 72. Publicado por: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Bertolini, G. (2009). "*Un primer abordaje del Plan Ingreso Social con Trabajo. Más dudas que certezas*". Buenos Aires. Fundación Centro de Investigaciones de la Economía Social (CIESO).

Boga, D. (2018). "Apuntes acerca de la intervención social del Estado. El caso de las políticas sociales en Argentina". *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales* (90), 3.

Boga, D., Bergonzi, L., Del Valle, A. (2018). "*Exclusión, trabajo y políticas públicas orientadas a la creación de empleo. El caso del programa Ingreso Social con Trabajo*". II Jornadas Internacionales de Filosofía y Ciencias Sociales. I Coloquio Nacional de Artge, Estética y Política: de la crítica a la transformación: rebelión y resistencia a 50 años de los movimientos sociales de 1968. Primera Ed. Págs: 101-108. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.

Boga, Dante. (2020). "*Cambios recientes en las políticas sociales en Argentina. Lecciones a partir del programa Hacemos Futuro*". RUMBOS TS, año XV. Número 22, 2020. Págs: 25-47.

Boga, D. (2020). "*Cambios recientes en las políticas sociales en Argentina. Lecciones a partir del programa 'Hacemos Futuro'*". *Revista Rumbos TS. Un Espacio Crítico Para La Reflexión En Ciencias Sociales*, (22), 25-47.

Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (2010). "Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad). Buenos Aires: Editorial Prometeo. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Borzese, D., Gianatelli, N., & Ruiz, R. (2006). "*Los aprendizajes del Banco Mundial. La resignificación del Estado en la estrategia de lucha contra la pobreza*". En S. Murillo, Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social. (pp. 39–53). Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.

Brodersohn, V. (1999). "*Focalización de programas de superación de la pobreza*". Disponible en: http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Focalizacion_de_los_programas.pdf

Brown, B. (2016). "*Sistema de Protección Social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina (2003-2013)*". Tesis para optar por el título de Magister en Ciencias Sociales del Trabajo. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Bucheli, M. (2005). "*Las políticas activas de mercado de trabajo: un panorama internacional de experiencias y evaluaciones*". Montevideo: CEPAL.

C Calcagno, A. E., & Calcagno, A. F. (2015). "*El universo neoliberal. Recuento de sus lugares comunes*". España: AKAL.

Cantero, S. (2010). "*Obra Pública de Infraestructura e Inclusión Social. Un análisis desde la gestión del Estado*", en García Delgado, Daniel (Comp): Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Cárcar, F. (2006). *"La política activa de empleo en la Argentina de los noventa: ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el Gobierno Nacional en la década del 90"*. (Tesis de Maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO, Buenos Aires

Castel, R. (1997). *"Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado"*. Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Castel, R. (2004). *"La inseguridad social, ¿Qué es estar protegido?"*. Buenos Aires: Manantial-

Cecchini, C. y Madariaga, A. (2011). *"Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente de América Latina y el Caribe"*. Cuadernos de la CEPAL número 95.

Cecchini, S., & Vargas, L. H. (2014). *"Los desafíos de las nuevas políticas de desarrollo social en América Latina"*. Revista de Economía Crítica, (18), 113–135.

Chacaltana, J. y Sulmont, D. (2003). *"Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios del empleo"*. Lima. Red de políticas de empleo.

Ciulli, V. P. (2013). *"El papel del Estado en los procesos de subjetivación: Una mirada sobre las políticas de economía social"*. Presentado en las X Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Cohen, J. (2003). *"La inteligencia emocional en el aula: proyectos, estrategias e ideas"*. Buenos Aires: Troquel.

Cohen, E., & Franco, R. (2006). "*Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*". México: SEDESOL/FLACSO.

Cruces, G., Epele, N., & Guardia, L. (2008). "*Los programas sociales y los objetivos de desarrollo del Milenio en Argentina*". Serie de Políticas Sociales N° 142 - CEPAL.

D Danani, C. y Hintze, S. (Coord). (2014). Introducción. En C. Danani y S. Hintze. "*Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*". Pág. 17-77. Buenos Aires, Argentina: UNGS.

Deibe, E. (2008). "*Políticas de empleo para la inclusión*". Revista Del Trabajo, 4(6), 202–211.

De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). "*Argentina ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan Ingreso Social con Trabajo*". Polis. Revista de la Universidad Bolivariana. Volumen 10, número 30. Páginas 77-98.

Del Valle, A. (2008). "*Regímenes de Bienestar: Relaciones entre el caso asiático y la realidad latinoamericana*". Nómadas. Critical Journal of Social and Juridical Sciences, vol. 19, núm. 3, juliodiciembre, 2008 Euro-Mediterranean University Institute Roma, Italia.

Del Valle, A. (2010). "*Comparando Regímenes de Bienestar en América Latina*". European Review of Latin American and Caribbean Studies / Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe No. 88 (April 2010), pp. 61-76 (16 pages)
Publicado en: Centrum voor Studie en Documentatie van Latijns Amerika (CEDLA)

Del Valle, A. y Boga, D. (2017). "Familia, género y protección social: transformaciones y feminización de las políticas sociales". Nómadas, Volumen 50. 2017. Universidad Complutense de Madrid.

Donza, E. (2010). "*Trabajo y seguridad social*", en Dan Adaszko, María Elena Brenlla, Eduardo Donza, Carolina Moreno y Agustín Salvia (orgs.), "*La deuda social argentina*

frente al bicentenario: progresos destacados y desigualdades estructurales del desarrollo humano y social en la Argentina urbana 2004-2009", Buenos Aires, Pontificia Universidad Católica Argentina-Observatorio de la Deuda Social argentina. Páginas: 135-184.

Donza, E. (2019). "*Imputaciones de la no respuesta en las variaciones de ingreso*". Encuesta Permanente de Hogares del Gran Buenos Aires, 1990-2010. International Network for Comparative Analysis of Social Inequalities. Working Paper Series N°6. <https://ddd.uab.cat/record/204786>.

E Esping-Andersen, G. (1993). "*Los tres mundos del Estado de Bienestar*". Ediciones Alfons el Magnanim-Generalitat Valenciana, Valencia.

Esping-Andersen, G. (2000). "Fundamentos sociales de las economías post industriales". Ariel. Barcelona.

F Fagiolo, M. (2013). "*Reseña: La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia de Pierre Rosanvallon*". Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social. Volumen 13. Número 25. Enero-junio. 2013. Págs. 111-122. Universidad de Los Andes. Mérida, Venezuela.

Fernández Riquelme, S.; Caravaca Llamas, C. (2011). "*La Política Social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico*". Revista de Ciencias Sociales, Número 50. Julio-Septiembre, 2011. Páginas 1-46.

Fernández, J. (2012). "*La implementación del programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. en ámbitos subnacionales*". Documento de Trabajo Número 96. Buenos Aires. Cippec.

Ferrari Mango, C. (2014). "*Política Social en municipios del conurbano bonaerense. Notas sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en el municipio de La Matanza*". III Jornadas de Iniciación en la investigación interdisciplinaria en Ciencias Sociales.

Universidad Nacional de Quilmes.

Ferrari Mango, C. y Tirenni, J. (2017). "*La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social*". 109-124. En: Daniel García Delgado y Agustina Gradin (compiladores). "El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis. Documento de Trabajo Número 5, julio de 2018.

Ferrari Mango, 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 Número 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. Revista de Políticas Sociales Urbanas. Páginas 203-2032.

Ferrari Mango, C. (2019). "*La política pública y sus elementos constitutivos: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina*". Revista Trabajo y Sociedad. Número 33. Invierno 2019. Páginas 349-369.

Ferrari Mango, C. (2020). "*La política social entre burocracias: Ministerio de Desarrollo Social y de los Centros de Atención Local al ANSES (2009-2018)*". En García Delgado Daniel y Barnazza Claudia (comp). Estado, Políticas públicas y federalismo. (págs 175-196). Buenos Aires: FLACSO.

Ferrari Mango, C. (2021). "*Aportes para una periodización; del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro*". En Revista de Estudios Sociales Contemporáneos Núm 24, IMSESC. EDEHESI/CONICET, Universidad Nacional de Cuyo. Págs 163-187.

Filgueira, F. (2007). "*Nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, resisualismo y ciudadanía estratificada*". Documento de trabajo, Serie Políticas Sociales N° 135. CEPAL.

Filgueira, F. (2009). "*El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*". Buenos Aires: CLACSO.

Fleury, S. (2005). "*La ciudad de los ciudadanos*". X Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile. 18 al 21 de octubre del 2005.

Freyssinet, J. (2007). "*El desafío de las políticas de empleo en el siglo XXI: La experiencia reciente de los países de Europa occidental*". Buenos Aires: CEILPIETTE/CONICET

G Gago, V. (2014). "*La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*". Buenos Aires: Tinta Limón.

Gamallo, G. (2015). "*Aproximaciones al concepto de brechas de bienestar*". En Pautassi, L. y Gamallo G. (DIR). El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad. Editorial Biblos. Buenos Aires.

Gamallo, G. (2017). "*El gobierno de la pobreza en la Argentina de la posconvertibilidad. El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación*". Buenos Aires: Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE).

García Delgado, D. (1994). "*Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio estructural*". Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

García Delgado, D. (1998). "*Estado-Nación y globalización*". Grupo Editorial Planeta. Ariel. Buenos Aires.

Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018). "*El ciclo de la ilusión y el desencanto: Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*". Buenos Aires, Crítica.

Golbert, L. y Roca, E. (2010). "*De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales*". Revista de Trabajo. Año 6. Número 8. Enero/Julio 2010.

Gradin, A. y Tiranti, S. (2012). "*Del programa Trabajar al Programa de Ingreso Social con Trabajo (Argentina Trabaja): los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el*

gobierno local". Ponencia presentada en el XI Seminario Red Muni "Repensando la agenda local". Universidad Nacional Arturo Jauretche", 18 y 19 de noviembre del 2012.

Grassi, E.(2008). "*La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal*". Documento: "Pensar una nueva política social para América Latina". FLACSO.

Grassi, E. (2008). "*Los olvidos de la política social*". *Reflexiones acerca de la noción y los objetivos de la inclusión social*". Estudios sobre la pobreza en Argentina.

Grondona, A. L. (2012). "*Workfare*" y "*underclass*", *las singularidades de la traducción argentina*". Estudios Del Trabajo, 41/42, 77–103.

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 el IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.

Gunturiz Rodriguez, M. A., Gomez Cardenas, C. W., Puello Socarras, J. F., & Lucca, J. B. (2018). "*El método comparado y el estudio de las políticas sociales en América Latina y el Caribe*". Revista Latinoamericana De Metodología De Las Ciencias Sociales (Relmecs), 8(2), e044. <https://doi.org/10.24215/18537863e044>

H Hauria, M. y Valle, M. (2019). "*Del programa Ellas Hacen al Hacemos Futuro: transición de derechos a beneficios*". XI Jornadas de Extensión, Docencia y Ejercicio Profesional. "Disputas por el Estado, la democracia y las políticas públicas. Concentración de la riqueza y poder popular" (La Plata, septiembre de 2019).

Hintze, S. (2016). "Potencialidades y riesgos de las cooperativas de trabajo en Argentina. Revista Temas número 87-88. Julio-Diciembre 2016.

Hintze, S. (2018). "Políticas, asociatividad, y autogestión en la Argentina post- 2015". Otra Economía, 11 (20). Págs. 136-155.

Hopp, M. (2015). "*Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja*". Revista de Trabajo y Sociedad (24). 207-223.

Hopp, Malena (2017). "*Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual*". Cartografías del Sur 6: 19-41.

Hopp, M. (2018). "*De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina*". Revista Ciudadanías. Número 2. 1er semestre de 2018. Páginas 113-142.

Hudson (2017). "*Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no estatales, sintéticas y anfíbias*". Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo. 21 (34). Págs: 91-122.

I Irala, A. E. (2013). "*¿Dominación o protección social? Análisis del programa Tekopora de Transferencia Monetaria Condicionada en Paraguay, 2009-2010*". In E. Chávez Molina, Pobreza y protección social universal (pp. 59–80). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

J Jobert, B. (1996). "*El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas*". Ciencia Política, 36.

K Kasparian, D. (2017). "*De la inducción estatal a la cooperativa sin puntero. "El conflicto constituyente, en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja"*". Argumentos. Revista de Crítica Social Número 19. Octubre de 2017. Págs: 121-140.

Kasparian, D. (2019). "Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. Contribuciones en clave emancipatoria a partir de un estudio

de caso del Programa Argentina Trabaja". Rev IISE, Volumen 13, Año 13. Abril del 2019-Septiembre del 2019. Págs 211-225.

L Lautier, B. (2011). "*Políticas de redistribución y de transferencias sociales*". In C. Quenan & S. Velut (Eds.), "*Los desafíos del desarrollo en América Latina*". Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas (pp. 254–292). Paris: Institut des Amériques, AFP

Laville, Jean Louis. (2004). "*El marco conceptual de la economía solidaria*". En "*Economía Social y Solidaria. Una visión europea*", editado por Laville Jean Louis, 207-235. Buenos Aires, Argentina. Altamira.

Lavinias L. (2013) "*Brazil: The Lost Road to Citizen's Income*". In: Vuolo R.L. (eds) *Citizen's Income and Welfare Regimes in Latin America. Exploring the Basic Income Guarantee*. Palgrave Macmillan, New York. Disponible en: https://doi.org/10.1057/9781137077547_2

Levy, Esther y Bermúdez, Ángeles (2012). "*De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa "Argentina Trabaja"*", en PAUTASSI, Laura y GAMALLO, Gustavo (dirs). "*¿Mas derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*". Buenos Aires: Biblos

Lo Vuolo, R. (1995). "*Estabilización, ajuste estructural y Política Social. Los inocentes son los culpables*". En Bustos, Pablo. "*Más allá de la estabilidad*". Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert.

Lo Vuolo, R. (1998): "*La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*". Ciepp, Miño y Dávila. Buenos Aires.

Lo Vuolo, R. (2010). "*El Programa Argentina Trabaja y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*". Buenos Aires: CIEPP.

Logiudice, A. (2017). "La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En Pilar Arcidiácono y Carla Zibecchi (coordinadoras). "La trama de las políticas sociales". "Estado, saberes y territorio". Págs 83-110. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Lozano, Claudio, Rameri, Ana y Balza, Sonia. (2019). "*Los cambios en la composición de la informalidad laboral durante "la década agotada" (2008-2018)*". Unidad Popular-Instituto Pensamiento y Políticas Públicas.

M Maldovan Bonelli, Johanna; Fernández Mouján, Lucio; Ynoub, Emanuel; Moler, Emilce. "*Los Descamisados del Siglo XXI; de la Emergencia del sujeto trabajador de la Economía Popular a la Organización Gremial de la CTEP (2011-2017)*". Cartografías del Sur. Revista Multidisciplinaria en Ciencias, Arte y Tecnología de la Universidad Nacional de Avellaneda: 41-64.

Maneiro, M. (2013). "*El programa Argentina Trabaja y la reaparición de las acciones de calles de los movimientos de trabajadores desocupados. Una exploración empírica y una propuesta de modelo analítico*". Ponencia presentada en el I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Nacional de Córdoba.

Marshall, Thomas H. (2005), "*Ciudadanía y clase social*" (1950), Buenos Aires, Losada.

Martínez Ramírez, F.; Torres, F. (2018). "*Rehacer las políticas sociales de asistencia : Primeras aproximaciones a la creación del programa Hacemos Futuro*". X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2018, Ensenada, Argentina. EN: Actas. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11616/ev.11616.pdf

Mate, E.P. (2020). "*Las políticas sociales vinculadas al desempleo post reformas neoliberales. El caso de Argentina Trabaja y el Hacemos Futuro en perspectiva (2009-2018)*". Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social. Núm. 30 (2020).

Minujín, Alberto. (1999). "*¿La gran exclusión?: Vulnerabilidad y exclusión en América Latina*", en Filmus, Daniel -comp- "*Los noventa, política, sociedad, y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*". Buenos Aires, FLACSO. Eudeba. Páginas 53-77.

Monzón, José Luis. (2006). "*Economía Social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del Tercer Sector*". CIRIEC- ESPAÑA, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa 56 (noviembre)- 9-24.

Morresi, S. D., & Vommaro, G. (2015). «*La ciudad nos une*». *La construcción de PRO en el espacio político argentino*. En "*Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina*" (1era ed.). Los Polvorines-Buenos Aires: Ediciones UNGS.

Recuperado de

https://www.academia.edu/18202994/_Hagamos_equipo_.PRO_y_la_construcci%C3%B3n_de_la_nueva_derecha_en_Argentina

Muller, P. (2002). "*Las políticas públicas*". Bogotá, D.C. Universidad Externado de Colombia.

N Natalucci, A. (2012). "*Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja"*". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2 (3). Págs: 126-151.

Natalucci, A. (2018). "*El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016)*". *Polis (Santiago)*, 17 (49). 103-125.

Neffa, J. C. (2011). "*Políticas de empleo*". *Voces Del Fénix*, 6, 74–81.

Neffa, J.C; Brown, B.; Battistuzzi, A.; (2011). "*Políticas públicas de empleo III : 2002/2010*"; Centro de Estudios e Investigaciones Laborales; Empleo, desempleo & políticas de empleo; 7; 7-2011; 1-120

O Orloff, A. S. (2005). "*Social provision and regulation*": *Theories of states, social policies and modernity*". En Adams, E, Clemens y A. S. Orloff (Ed). "*Remaking modernity: Politics, history and sociology*". Pp (190-224). Duke University Press: Durham y Londres.

Oszlak, Oscar (2006). "Burocracia estatal: políticas públicas". Revista POSTData de Reflexión y Análisis Político. Volumen XI. Págs 1-30.

P Pacífico, F.D. (2020). "*Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la Economía Popular (2016-2018)*". Revista Estado y Políticas Públicas Número 15. Octubre de 2020-abril de 2021. Págs 165-189.

Palacios Sommer, O. A. (1997). "*Los neo-keynesianos*". Documento de Trabajo N° 01/03 Universidad de León, España.

Parsons, W. (2013). "*Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*". México: FLACSO México.

Pautassi, L. C., & Zibecchi, C. (2010). "*La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*". Santiago de Chile: CEPAL.

Perelmiter, L. (2012). "*Saber asistir: técnica, política y sentimientos en la asistencia estatal. Argentina (2003-2008)*", en Vommaro, Gabriel y Morresi, Sergio (comps): saber lo que se hace. Política y expertise en la Argentina reciente. Buenos Aires. Prometeo: págs

135-170.

Perelmiter, L. (2016). "*Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*". Buenos Aires, Argentina. UNSAM.

Perelmiter, L. (2017). "*Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social*". En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (comps). "La trama de las políticas sociales: Estado, saberes y territorios". Págs 141-169). Buenos Aires, Argentina: Editorial Biblos.

Pérez, I. y Garanto, J. (2001). "*Comprender las habilidades sociales en la educación*". Buenos Aires: Fundec.

Pérez, P. (2001). "*La Reducción de Aportes Patronales ¿Estimula el empleo?. Un análisis para la Argentina durante la Convertibilidad*". Ciclos de La Historia, La Economía Y La Sociedad, XI, 65–85.

Pérez, P. (2005). "*Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad*". En J. C. Neffa, P. Chena, M. Félix, A. Naclerio, P. Pérez, J. Salas, & F. Toledo (pp. 33–50). Buenos Aires: Trabajo y Sociedad - CEIL/PIETTE

Pérez, P. E. y Reartes, L. (2018). "*Nuevo ciclo regresivo: transformaciones del mercado de trabajo durante el macrismo*". En "*¿Un nuevo ciclo regresivo en Argentina? Mundo del trabajo, conflictos laborales y crisis de hegemonía*". Editado por Pérez, Pablo y Emiliano López. 35-52. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Puello-Socarrás, J. F. (2010). "*Del homo aeconomicusal homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo*". Otra Economía, IV(6), 181–206.

Q

R Ragel, M. (2011). "*Pobreza Rural y los Programas de Transferencia Condicionadas en América Latina y el Caribe*". Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp.

Romero, W. (2009). "*Evaluación Programa mi Familia Progresá - Estudio de percepción incluyendo procesos*". Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Ronconi, L. y Zarazaga, R. (2017). "Argentina Trabaja para los que votan: la exclusión de hogares con niños de beneficios sociales". *Desarrollo Económico*, 57, 231-251.

Rosanvallon, P. (1995). "*La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*". Ediciones Manantial. Buenos Aires.

Roth, A. (2003). "*Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*". Bogotá. D.C. Ediciones Aurora.

S Salazar, C. (1999). "*Las políticas públicas*". Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana.

Salvia, A, Poy, S. y Vera, J. (2015). "*Cambio y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina*", en Javier Lindenboim y Agustín Salvia (coords.), "*Hora de balance: proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar*". Argentina 2002-2014, Buenos Aires, EUDEBA. Págs: 133-172.

Samaniego, N. (2002). "*Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina*". Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC.

Soprano, G. (2002). "*A favor de una etnografía sobre clientelismo político y peronismo*".

Desarrollo Económico, Vol 42. Núm 167.

Suarez Colmenares, J. C. (2012). "*Dualización de los derechos de bienestar y ciudadanía y su condicionamiento al trabajo*". *Zero*, (28), 50–53.

Svampa, M. (2004). "*Cinco tesis sobre la nueva matriz popular*". Laboratorio online, Revista de estudios sobre cambio social. Año IV, Núm 15. Disponible en <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>

T Tiranti, S. (2014). "*Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense. 2004-2012*". Tesis de Maestría. FLACSO.

V Varela, E. (2005). "*La Mercantilización de lo Público*". Cali: Universidad del Valle". Facultad de Ciencias de la Administración. Segunda Edición.

Vargas, A. (1999). "*Notas sobre el Estado y las políticas públicas*". Bogotá, D.C: Almudena Editores.

Vázquez, M. (2014). "*Militar la gestión: una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina*". Centro de Investigación Universidad del Pacífico. Vol XLI, Núm 74: páginas 71-102.

Villatoro, P. (2005). "*Los nuevos programas de protección social asistencial en América Latina y el Caribe*". Background paper elaborado para el documento presentado por la CEPAL en el Trigésimo Primer Período de Sesiones, Manuscrito no publicado. Retrieved from http://iis7-e2.cepal.org/dds/noticias/paginas/2/21682/Pablo_Villatoro.pdf

Vitali, Sofía (2019). "*Particularidades regionales en el campo de la Economía Social*". *Análisis sobre la relación entre la acción estatal y la producción de sentidos y prácticas de los beneficiarios de programas municipales en la ciudad de Rosario*". Tesis de doctorado. Facultad de Humanidades y Artes. Universidad Nacional de Rosario.

Vitali Bernardi, S. y Brown, B. (2021). "*Las políticas de Economía Social, Solidaria y/o Popular en Argentina (2001-2019)*". Revista Reflexiones. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. Volumen 101 (1) 2022. 1-22. Enero-Junio.

Vommaro, G. (2008). "*Diez años de ¿Favores por votos? El clientelismo como concepto y como etiqueta moral*". En Eduardo Rinesi, Gabriel Vommaro y Matías Muraca: "*Si éste no es el pueblo: hegemonía, populismo y democracia en Argentina*". Universidad Nacional de General Sarmiento.

Voria, M. A., & Míguez, M. E. (2019). "*Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de mujeres destinatarias de programas sociales: virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro*". *Studia Politicæ*, (47), 129–167.
<https://doi.org/10.22529/sp.2019.47.06>

Vuotto, M. (2011). "Acerca del cooperativismo del trabajo en la Argentina". *Voces en el fénix*, Año 2, Número 6. Págs 18-23.

W

X

Y

Z Zarazaga, R. (2014). "*Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo Argentina Trabaja*". En Acuña, C. (ed). "El Estado en acción: fortalezas y debilidades de las prácticas sociales (págs 71-108). Buenos Aires: Siglo XXI.

Zarazaga, R. (2017). "*Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres*". En R. Zarazaga y L. Ronconi. *Conurbano Infinito* 19-64. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Zibechi, R. (2010). "Política y miseria. Una propuesta de debate sobre la relación entre el modelo extractivo, los planes sociales y los gobiernos progresistas". Buenos Aires: La Vaca.

Zibecchi, C. (2014). "*Mujeres cuidadoras en contextos de pobreza. El caso de los programas de transferencia condicionada en Argentina*". Revista Estudios Feministas. Florianópolis 22 (1).Janeiro-Abril/2014.

Zibecchi, C. y Paura, V. (2019). "*Género y programas sociales*": la construcción de una nueva agenda de investigación". Revista Trabajo y Sociedad. Sociología del Trabajo - Estudios culturales-. Narrativas sociológicas y literarias 32, 307-326.

DOCUMENTOS:

Banco Mundial. (2000). "*Social risk Management: a new conceptual framework for social protection and beyond*". Social Protection Discussion paper N° 0006, World Bank.

Banco Mundial- (2001) "*Transferencias Monetarias Condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*". Informe del Banco Mundial sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo. Banco Mundial en coedición con Mayol Ediciones S.A.

BID. (1998). "*Para salir de la pobreza. El Enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza*". BID.

BID – Banco Interamericano de Desarrollo- (2009) "*Políticas sociales y laborales para tiempos tumultuosos: Cómo enfrentar la crisis global en América Latina y el Caribe*". BID.

CEPAL. (2005). "*Estudio económico de América Latina y el Caribe (2004-2005)*". Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL. (2007). "*Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y sombras*".

Presentado en el Seminario Internacional: "Programas de transferencias condicionadas: La experiencia de diversos países," Brasilia: CEPAL.

CEPAL. (2008). *"Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe"*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Decreto 304/2017.

Decreto 1067/09.

OEA/CEPAL/OIT. (2010). *"Protección social y generación de empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad"*. OEA.

CEPAL. (2011). *"Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe"*. Documento de Trabajo N° 95. ECLAC: Santiago de Chile.

CEPAL/OIT. (2014). *"Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe N°10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral"*. Naciones Unidas.

Informe de Gestión: "Hacia un estrategia para la Economía Social y Popular en la Argentina. Memorias de Gestión (2015-2019) y mirada hacia el futuro". Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 304/2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación.

Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/169720/norma.htm>

Resolución 1499/2012. del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 2176/2013 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 753/2014 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-753-2014-232955>

Resolución 256/2016 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 456/2016 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 592/2016 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-592-2016-260489/texto>

Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional 1179/2016 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/267949/norma.htm>

Resolución 1659/2016 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-1659-2016-266238>

Resolución 2055/2016 Resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional 159/2017. Diponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-159-2017-272453>

Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo Nacional 1109/2017 Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/305268/norma.htm>

Decisión Administrativa 1047/2017. Disponible:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/175750/20171206>

Documento Presidencia de la Nación sobre aumento de la pobreza a indigencia:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/nota_sobre_la_evolucion_de_la_indigencia_y_pobreza_s2_2019_0_0.pdf

Resolución 1308-E-2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Resolución 96/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
<https://datos.gob.ar/dataset/desarrollo-social-hacemos-futuro-2018-2020>

Resolución 151/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Fuentes periodísticas:

Martín Di Natale. "Cooperativas bajo sospecha por lavado". Publicado en La Nación el 8 de octubre del 2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/miles-de-cooperativas-y-mutuales-quedaron-bajo-sospecha-por-lavado-nid1945245/#:~:text=El%20Gobierno%20hall%C3%B3%20irregularidades%20en%203000%20de%20ellas%3B%20manejan%20fondos%20p%C3%ABlicos&text=Las%20cooperativas%20y%20mutuales%20que,entidades%20en%20las%20%C3%BAltimas%20semanas>.

Martín Slipczuk. "Ministerios: cuáles y cuántos fueron en cada gestión". Publicado en la web de Chequeado el 26 de agosto del 2019. Disponible en: <https://chequeado.com/el-explicador/ministerios-cuantos-y-cuales-fueron-en-cada-gestion/>

Entrevistados:

Entrevistado A: alto funcionario del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el período (2015-2019). Cargo de Secretario.

Entrevistada B: alta funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el período (2015-2019). Cargo de Directora Nacional.

Entrevistada C: alta funcionaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el período (2015-2019). Cargo de Jefa de Gabinete.