



## Historia de los planes sociales en la Argentina 2002-2022: el mito del eterno retorno asalariado

History of social plans in Argentina 2002-2022: the myth of the eternal return of the salaried worker

Juan Pablo Hudson\*

Recibido: 7 de diciembre de 2022

Aceptado: 17 de mayo de 2022

ARK CAYCIT: <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s18522262/uuocpib0i>

**Resumen:** Este artículo propone una historia de los planes sociales destinados a desocupados y trabajadores de la economía popular en Argentina entre 2002-2022 se divide en cinco períodos. El primero (2002/2008) tuvo como política rectora el PJyJHD. En el segundo (2009/2015) el Estado promueve el cooperativismo como forma de generar ingresos post-salariales entre desempleados e informales. El tercero (intermezzo) está determinado por el nacimiento de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular. El cuarto (2016/2019) se distingue por el surgimiento del Salario Social Complementario y el fin del cooperativismo. En el quinto (2020/2021) se concentra en el retorno del empleo formal como horizonte mítico en las políticas estatales.

**Palabras clave:** Planes sociales, economía popular, política sociales, movimientos sociales.

**Abstract:** This article proposes a history of social plans for the unemployed and workers in the popular economy in Argentina between 2002-2022, divided into five periods. The first one (2002/2008) had as its main policy the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Unemployed Heads of Household Plan). In the second (2009/2015) the State promotes cooperativism as a way to generate post-wage income. The third (Intermezzo) is determined by the emergence of the Confederation of Workers of the Popular Economy. The fourth (2016/2019) is distinguished by the emergence of the Complementary Social Wage. The fifth (2020/2021) focuses on the return of formal employment as a mythical horizon in state policies.

**Keywords:** Social plans, popular economy, social policy, popular economy workers' movements.

\* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA). Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. ORCID: 0000-0002-6243-4483 [juanpablohudson@hotmail.com](mailto:juanpablohudson@hotmail.com)



## Introducción

Las fechas del calendario no necesariamente inauguran un nuevo siglo. En Argentina, por ejemplo, el siglo XXI nació el 19 y 20 de diciembre de 2001. Las multitudinarias movilizaciones callejeras forzaron la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa y también, de manera consecutiva, de tres presidentes interinos en el lapso de once días. Esa capacidad destituyente fue consecuencia, simultáneamente, de una potencia constituyente (auto-organizativa) protagonizada desde mitad de la década del noventa por las poblaciones más perjudicadas por la economía de mercado. Nos referimos a los movimientos de desempleados (o piqueteros), campesinos-indígenas, de Derechos Humanos, las empresas recuperadas por trabajadores, los clubes del trueque, los sindicatos docentes combativos, las organizaciones barriales y villeras, entre otros.

Aquella doble capacidad –constituyente/destituyente– se extendió a lo largo del 2002, cuando asumió como presidente interino el entonces senador Eduardo Duhalde. Recordemos que el 26 de junio de aquel año la policía federal asesinó a dos militantes sociales en una masiva marcha organizada en la localidad de Avellaneda (provincia de Buenos Aires), desatando un ciclo de protestas callejeras que forzó el anuncio de elecciones presidenciales anticipadas. Era el quinto presidente en menos de 24 meses que debía abandonar su cargo antes de finalizar su mandato.

En ese tumultuoso comienzo político del siglo XXI encontramos un punto de inflexión: la masificación de los planes sociales destinados a desempleados. En 2002 se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), cuyo alcance todavía hoy es inédito para un único plan social: lo percibieron 2.050.321 personas desocupadas (Neffa, Brown, y Battistuzzi, 2011). Detengámonos en dos pasajes del Decreto 565/02 que lo formaliza:

Que, siendo de público y notorio conocimiento la gravísima crisis que afecta a nuestro país, que alcanza niveles de pobreza extrema, agravados por una profunda parálisis productiva, resulta obligatorio instrumentar las medidas necesarias y adecuadas para paliar la difícil situación por la que atraviesa un importante sector de la población. (...) para ser aplicado mientras dure la emergencia ocupacional nacional, que por este decreto se ratifica, hasta el 31 de diciembre de 2002 (...).

Lo primero a subrayar es la noción de provisionalidad (“mientras dure la emergencia ocupacional nacional”), como consecuencia de una “gravísima crisis”. Si lo destacamos es porque este mismo argumento se ha repetido en cada uno de los gobiernos sucedidos desde entonces hasta la fecha. El expresidente interino Eduardo Duhalde (2002/2003) así lo ratificaba en 2006 (Río Negro, 2006): “En el plano originario [el PJyJHD] se planteaba como un plan de emergencia, como era mi gobierno: un plan de transición». También lo hizo el presidente Néstor Kirchner (2003/2007), con su lema “ni palos ni planes”, en referencia a su negativa a que se reprimiera las movilizaciones callejeras y que progresivamente se reemplazara la “cultura de los planes sociales” por la “cultura del trabajo genuino”. En 2009, en ocasión del lanzamiento del Programa de Ingreso Social con Trabajo (desde ahora PRIST), conocido como Argentina Trabaja, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner (2007/2011 y 2011/ 2015) afirmaba lo siguiente:

Esto no es para trabajadores que ya tienen trabajo en los municipios, esto no es para trabajadores que ya tienen trabajo en empresas contratistas que están desarrollando obra pública; esto está destinado fundamentalmente a los desocupados, a los que todavía no tienen trabajo (CFK, 2009).

Recién en 2013, Cristina Fernández de Kirchner, durante la presentación de una nueva línea del PRIST, evidenció un quiebre discursivo de relevancia:

Por eso, hacemos hincapié en que esta Argentina Trabaja [refiere al PRIST] también es para capacitar para el trabajo, para que el día de mañana puedan conseguir trabajo en el sector privado sin necesidad de que el Estado o el gobierno...Esto





sería el mundo ideal pero... bueno... parece que estamos lejos todavía del mundo ideal y como lejos del mundo ideal, nos hacemos cargo del mundo real (Casa Rosada, 2013).

Cuatro años más tarde, sin embargo, el presidente Mauricio Macri (2015/2019), lanzó el Plan Empalme, cuyo objetivo era transformar los planes sociales en empleo registrado. Allí se retomó lo que en este artículo denominaremos el *mito del eterno retorno asalariado*, es decir, la caracterización de los planes como transitorios y la promesa de su transformación futura en trabajo asalariado:

Aquel que recibió un plan pensó que era por un tiempo hasta que consiga un trabajo, pero pasaron muchos años y siguen en la misma situación, y sus hijos ven que sus padres y sus abuelos nunca han podido trabajar. Todos aquellos que tengan uno de esos planes podrán entrar a trabajar sin perderlo y las empresas pueden incluir ese plan que paga el Gobierno dentro de su salario y facilita que los puedan tomar (Ámbito Financiero, 2017).

En 2021, el presidente Alberto Fernández (2019/2023), presentaba un programa casi idéntico y retomaba el *mito del eterno retorno asalariado*:

(...) estamos disponiendo a través de un decreto marco un sistema que posibilite que los que hoy son beneficiarios de planes puedan ser empleados en la actividad privada sin perder ese derecho. Necesitamos impulsar el empleo registrado. Cambiar planes por empleo. Ese debe ser nuestro primer objetivo.

Pero salgamos de los discursos presidenciales y abordemos estadísticas. Palomino y Dalle (2012) afirman lo siguiente:

el crecimiento de 9 puntos porcentuales de la tasa de asalariación neta, que pasó de 66,4% a 75,5% de la PEA ocupada entre 2003 y 2011 representó en términos absolutos la incorporación de alrededor de 3,4 millones de trabajadores asalariados a la población ocupada urbana (Palomino y Dalle, 2012: 207-208).

Los autores mostraban con estadísticas oficiales la formidable creación de empleo genuino durante el último período de crecimiento sostenido en la Argentina (2003-2011). Pero se apresuraron en sus conclusiones:

La evolución de la Argentina en la última década vuelve a colocar en primer plano la construcción de una sociedad vertebrada en torno al trabajo, al crecimiento del empleo industrial y los servicios básicos asociados a la industria (...). En el mismo sentido, los perceptores de subsidios por desempleo se redujeron a una expresión mínima por efecto de cambios progresivos en los esquemas de protección social, el último de los cuales correspondiente a la Asignación Universal por Hijo terminó por desplazar totalmente los subsidios del Programa Jefes de Hogar (Palomino y Dalle, 2012: 205-207).

Pero la Argentina lejos estuvo de reconstruir una sociedad salarial. Así como creció el empleo asalariado en el período indicado por los autores, también fue indispensable sumar de manera sistemática planes y programas sociales focalizados para generar ingresos complementarios (post-salariales) entre los expulsados crónicos del mercado de trabajo formal. La Asignación Universal por Hijo (AUH) fue aprobada por decreto en 2009. Se trata de un derecho a percibir una asignación mensual por cada hijo menor de 18 años cuyos padres o madres sean monotributistas sociales, estén desocupados o se desempeñen en la economía informal con un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil. Efectivamente fue un reemplazo del PJyJHD. Sin embargo, Palomino y Dalle obvian que ese mismo año el gobierno también puso en marcha el –ya nombrado– PRIST. Este programa inauguraba una nueva fase en materia de planes sociales: imponía como requisito obligatorio organizarse en forma cooperativa. En una nota al pie de su trabajo, Dalle y Palomino (2012) redoblan la apuesta cuando afirman que

la Asignación Universal por Hijo –AUH– se aplicó a partir de 2009 y paulatinamente fue reemplazando los subsidios por desempleo, reemplazo que actualmente es prácticamente definitivo (p. 207).

El dato era real: en 2011 el PJyJHD ya no existía como tal. Pero nuestra hipótesis es otra: el PJyJHD se fue fragmentando en una batería recombinante de nuevos derechos como la AUH y el permanente lanzamiento de planes y programas focalizados para complementar los ingresos (de una porción) de la población trabajadora que no lograba





(re)insertarse en un empleo asalariado en blanco o en un empleo a secas. Esta fue la estrategia gubernamental en el contexto de, por un lado, una crisis interna provocada por la derrota en la disputa con las entidades patronales del agronegocio; y, por el otro, ante las consecuencias negativas sobre los indicadores económicos y laborales provocadas por la crisis financiera internacional iniciada en 2008.<sup>1</sup> Vale mencionar, en este sentido, que la AUH vino a reemplazar el PJyJHD y era incompatible con otros programas de transferencias, con la excepción del Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013). Pero finalmente, a partir de 2016, se terminó convirtiendo en complementaria de la mayor parte de los programas del MDSN y el MTEySS<sup>2</sup>.

Hecha esta introducción, afirmamos que el objetivo de los próximos apartados será distinguir cinco períodos en la implementación de planes sociales entre 2002 y 2021. Lo realizaremos a través de fuentes secundarias, fundamentalmente del análisis de documentos oficiales y estadísticas. Y también a partir de los testimonios recogidos en 15 entrevistas en profundidad realizadas con funcionarios estatales e integrantes de organizaciones de la economía popular.

El primero período –“Las víctimas”– se extiende desde 2002 hasta 2008 y tuvo como política rectora el PJyJHD. El segundo –“Las víctimas autoorganizadas”– abarca desde 2009 a 2016, cuando el Estado promueve el cooperativismo como forma de generar ingresos post-salariales entre desempleados e informales. El tercero lo denominamos “Intermezzo” y está determinado por el nacimiento de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) en 2011. El cuarto –“Derechos informales”– va desde 2016 a 2019, con el reconocimiento por ley de la figura del trabajador de la economía popular y el surgimiento del Salario Social Complementario. El quinto –“El mito potenciado”– se extiende

<sup>1</sup> Sobre la crisis económica y el detenimiento en la creación de empleo asalariado en blanco ver: Arceo, González y Mendizabal (2009, 2010, 2012, 2013), Cenda (2011), Brizuela y Tumini (2011), Pastrana et al, 2012, Beccaria y Maurizio (2017).

<sup>2</sup> Con el Decreto Nro. 593/2016 se estableció la compatibilidad de la AUH con otros programas de transferencia de ingresos del MDSN y el MTEySS. Ver el ítem “A quiénes le corresponde” en la página de la ANSES

desde 2020 a 2021 y se focaliza en el retorno del empleo formal como horizonte mítico en las políticas estatales en el contexto de la emergencia del coronavirus.

### Primer Período (2002/2008): Las víctimas

El PJyJHD fue creado en 2002 a través del Decreto Ley 565/02:

Créase el Programa Jefes de Hogar para ser aplicado mientras dure la emergencia ocupacional nacional, que por este decreto se ratifica, hasta el 31 de diciembre de 2002, destinado a jefes/as de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.

Este decreto inaugural no imponía la obligación de una contraprestación laboral ni una formación educativa a los beneficiarios. Recién meses más tarde, el Estado nacional modificó, a través de la Resolución 421/2002, su modo de funcionamiento:

ARTICULO 12.— Los beneficiarios deberán participar en actividades de capacitación o comunitarias, como contra-prestación del beneficio percibido. Dichas actividades no podrán tener una dedicación horaria inferior a CUATRO (4) horas ni superior a SEIS (6) horas diarias.

Julio Neffa (2009: 288) concluye que estas nuevas directrices obedieron a las encendidas críticas formuladas

a una política social que se contentaba con asistir a las víctimas de la crisis con un ingreso monetario sin solicitarles una contrapartida en trabajo que, al mismo tiempo, facilitara su posterior inserción o reinserción en el mercado de trabajo.

El Plan Jefes y Jefas se inició con 2.050.332 beneficiarios. Tuvo un leve incremento en 2003 (2.095.265) y de allí en más comenzó a disminuir. En 2007 se redujo en un 50% (1.107.649). Ya para 2010 tan solo lo





cobraban 93.922 personas, hasta su desaparición definitiva en 2011 (Neffa, Brown, y Battistuzzi, 2011).

Esta progresiva caída de beneficiarios del PJyJHD no obedeció ni a un ajuste ni a una reconstrucción de una sociedad salarial. Ya en 2006, Laura Golbert (2006: 6) aportaba un dato decisivo:

En el 2005, el 70,5% de los beneficiarios son mujeres. Sin embargo, solo el 34% de las mujeres que participan en el programa lograron incorporarse a un empleo registrado.

La reducción del PJyJHD se debió, para ser precisos, a tres factores simultáneos. Primero, a la efectiva creación de empleo asalariado registrado entre 2003 y 2011. Si en mayo de 2002 había 21,5% de desempleados, según consigna el Indec, en 2009 la tasa se había reducido al 8,4% (Indec, 2021a). Entre 2003 y 2011, la tasa de trabajadores asalariados había crecido un 9% (del 66,4% al 75,5%) y un 12,4% la de los registrados (del 37,4% al 49,88%) al interior de ese universo (Palomino y Dalle, 2012). Segundo, porque el PJyJHD en 2004 fue desdoblado por el entonces presidente Néstor Kirchner en otras dos terminalidades: el Plan Familias por la Inclusión Social, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), destinado a grupos familiares sumergidos en situaciones de alta vulnerabilidad social; y en el Plan de Capacitación y Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), para aquellos beneficiarios que se diagnosticaban con mayores posibilidades de reinsertarse en el mercado de empleo. Tercero: su desarticulación, junto al Programa Familias por la Inclusión Social (Pautassi, Arcidiácono, Straschnoy, 2013), fue consecuencia de la creación en 2009 de la AUH, que implicó la inmediata incorporación de más de 3 millones de niños, niñas y adolescentes.

Y también porque en 2009 se lanzó el PRIST, un nuevo plan social cuyo requisito obligatorio era la creación de cooperativas de trabajo. Nuestra primera hipótesis para este período es la siguiente: en el comienzo del siglo XXI, desde el Estado se entendía como beneficiario de un plan social a la víctima excluyente de la década de 1990: los desocupados. Es decir,

un sujeto que se consideraba pasivo, sin actividad. No es una casualidad si reparamos en que los movimientos sociales más multitudinarios, combativos y con mayor capacidad de desestabilización política eran los movimientos de desempleados.

En 2009 termina definitivamente esta caracterización porque cambia de manera radical el sentido de los planes sociales. El flamante PRIST promovió la otra cara de los desocupados: su potente capacidad autoorganizativa. En los noventa los movimientos de desempleados supieron crear micro-empresarios productivos a los fines de generar ingresos económicos y lazos comunitarios en un contexto económico y laboral devastador. Los cortes de ruta se realizaron primero para reclamar por las fuentes de trabajo perdidas y, más tarde, cuando la desocupación se elevaba sin retorno, para obtener planes sociales que les permitieran financiamiento de sus emprendimientos de muy baja escala. Con el Plan Argentina Trabaja, principal línea del PRIST, se invertía ese orden: ahora era el Estado quien demandaba a los desocupados e informales que se organizaran en cooperativas para financiarlas con planes.

En cambio, cuando surge en 2002, el PJyJHD se dirigió a los desempleados a secas. Ni siquiera se pensó en una contraprestación laboral. A partir de 2009, por el contrario, el Plan Argentina Trabaja se propuso retomar su expansiva faceta autoorganizativa, que había sido capaz de contener a miles de personas y familias. De hecho, después del PJyJHD nunca más se utilizó el término *desocupados* en el nombre de un plan, retomando la terminología utilizada en la década del noventa con el Plan Trabajar<sup>3</sup>. En la propia Guía informativa sobre el Programa de Ingreso Social con Trabajo el gobierno buscaba torpemente diferenciarse del PJyJHD:

Las cooperativas de trabajo son una forma de participación social en la cual se privilegia el trabajo colectivo por sobre el es-

<sup>3</sup> El Plan Trabajar se lanzó en 1996 como un programa de empleo transitorio puesto en marcha por el MTEySS. Se trató de un pago mensual no remunerativo que incluía también cobertura de salud y seguro por accidente para personas desempleadas y bajo la línea de la pobreza. La contraprestación consistía en tareas transitorias vinculadas a servicios comunitarios.





fuerzo individual. Promover estos espacios de organización en la comunidad es un modo de empezar a generar autonomía y organización popular. Es muy importante destacar que este Programa no es comparable a un plan de ingresos, como el Plan Jefes y Jefas de Hogar (Guía del PRIST, 2009).

A diferencia del PjyJHD, el PRIST era sinónimo de “trabajo colectivo”, “organización popular” y “autonomía”, tres formas organizativas y valores decisivos para las organizaciones piqueteras. Esto nos permite una segunda hipótesis: esta nueva etapa en materia de planes se gestó traduciendo al lenguaje estatal los saberes labrados por las organizaciones de desempleados y las empresas recuperadas por obreros, el otro gran movimiento social ligado al trabajo autogestivo y colectivo, en el ciclo de luchas 1996-2003. El PjyJHD asoció desocupación en el mercado formal con individuos inactivos; cuando, en realidad, eran personas que llevaban adelante permanentes labores informales para sobrevivir. El PRIST reconoció una faceta asociativa y autoorganizativa preexistente.

## Segundo Período (2009/2015): las víctimas autoorganizadas

El PRIST surge para

crear oportunidades de inclusión y mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables, a través de la formación de cooperativas de trabajo para la realización y/o mantenimiento de obras de infraestructura local y/o saneamiento (Guía del PRIST, 2009).

Si con el PjyJHD el sujeto a asistir eran las víctimas (desocupados) individuales, el PRIST se construye traduciendo como programas estatales la matriz autoorganizativa de los desocupados gestada por los movimientos piqueteros y por obreros que recuperaban empresas en quiebra. Incorporemos otra hipótesis: si el PjyJHD incluyó a los desocupados crónicos del ciclo 1990-2001, el PRIST incluyó a los desocupados y/o trabajadores informales crónicos que no habían podido (re)ingresar al mercado

de trabajo formal en el relevante período de crecimiento abierto entre 2003 y 2008. La crisis financiera internacional desatada en 2008 y, en el plano interno, las fuertes resistencias de las entidades patronales del campo en alianza con grandes exportadores industriales, fijaron límites<sup>4</sup> a ese modelo de crecimiento iniciado en 2003 por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (Wainer, 2007, Schorr y Wainer, 2014; Cenda, 2011). Así lo confirmaba la propia ex presidenta en el lanzamiento del PRIST en 2009:

(...) es necesario abordar situaciones desde desarrollo social en materia directa en el mientras tanto, porque tantos años de tragedia social van creando lo que denominamos núcleos duros de pobreza, que no hay posibilidad de abordarlos desde el crecimiento de la política económica o de la actividad económica, sino que requieren un tratamiento integral y especial (Casa Rosada, 2009).

Justamente Pilar Arcidiácono (2012) supo caracterizar al período posterior a 2001 y 2002 en materia de planes como “la política del mientras tanto”. En 2013 Cristina Fernández fue todavía mucho más explícita:

(...) fue él [Néstor Kirchner] el que imaginó [el PRIST] en la crisis del 2009 cuando todo se nos derrumbaba. Cómo podíamos hacer para parar esa avalancha que se nos venía de gente que podía perder el trabajo y que necesitábamos mantener la actividad económica y mantener a la gente con empleo (CFK, 2013).

Sumemos el análisis de Basualdo et al (2014: 43):

En términos más específicos (...) las evidencias disponibles indican que en el período 2002-2012 el crecimiento del PBI alcanzó el 7,1% anual acumulativo. Sin embargo, ese guarismo fue el resultado de dos etapas de crecimiento con marcadas diferencias. En el plano cuantitativo, cabe apuntar que el producto bruto interno creció al 8,8% anual en el quinquenio 2002-2007, mientras que en el período 2008-2013 lo hizo al 5,0% anual acumulativo. Asimismo, si bien en la primera fase de la posconvertibilidad (período correspondiente a los años 2002-

<sup>4</sup> Los investigadores Barrera y Manzanelli (2015: 12) afirman que el PBI en Argentina creció entre 2003 y 2007 un promedio anual del 8,8% anual contra un 4,7% anual entre 2008 y 2013.





2007) el PBI estuvo impulsado por los sectores productores de bienes (10,2% anual), en la segunda etapa el crecimiento de la economía fue liderado por el sector de servicios, que experimentó un crecimiento del 5,8% durante 2008-2013.

La literatura especializada afirma que el PRIST fomentó un cooperativismo *forzado* o *inducido* (Hopp, 2015, Lo Vuolo, 2010; Natalucci, 2012; Vuotto, 2011). En nuestro caso, complementamos esta caracterización con otro concepto: el nuevo programa creó cooperativas *sintéticas* o *de laboratorio estatal*. Es decir, las cooperativas fueron el predicado de un decreto gubernamental y no la consecuencia de una voluntad colectiva, asociativista, previa. Hacemos la excepción de aquellos microemprendimientos cooperativos preexistentes, pertenecientes a organizaciones sociales, que lucharon por incorporarse al PRIST para obtener financiamiento.

El PRIST generó 8000 cooperativas entre 2009 y 2015. Sin embargo, esta masiva generación de *cooperativas sintéticas* no fue sinónimo inequívoco de generación de lazos cooperativos. Rubén Lo Vuolo (2010:19) resume un tipo de críticas que recibió el plan:

Tampoco puede esperarse que con programas de este tipo se fomente el cooperativismo, la asociatividad y la solidaridad públicas. Sus reglas operativas consolidan la subordinación de las personas al control y sanción estatal, excluyendo de modo arbitrario a personas con similares características que aquellas favorecidas en la selección. No hay promoción de actividades propias del espacio de la economía social.

El riesgo de esta perspectiva es considerar a los integrantes de las cooperativas como meros sujetos pasivos y víctimas del poder estatal, sin capacidad de hacer un uso propio y colectivo de las iniciativas gubernamentales. En este sentido, existe otra línea de análisis que reconoce el carácter forzado pero también las capacidades de habitarlo en forma autónoma:

(...) la noción de “asociatividad forzada” podría caracterizar a priori la experiencia del conjunto de cooperativas del Programa “Argentina Trabaja” (...) [Pero] la conformación de estas coo-

perativas, fue resignificada y transformada, logrando reforzar con los recursos que el Programa provee, el trabajo comunitario que este grupo asociado ya venía haciendo (Hopp, 2015: 221).

Finalmente existe otra tercera vía de análisis (Kasparian, 2027: 125) que hace hincapié en el nuevo ciclo de conflictos sociales impulsados por las organizaciones a los fines de disputar los fondos estatales:

De este modo, si en el año 2007 la movilización de las organizaciones de trabajadores desocupados era prácticamente inexistente (...), en los diez meses que van desde septiembre de 2009 a junio de 2010, las mismas realizaron un promedio de 16 acciones colectivas mensuales relacionadas al PAT [Plan Argentina Trabaja], dando cuenta de una revitalización de su capacidad beligerante y abriendo un nuevo ciclo de protesta (...).

Retomemos las dos hipótesis que sintetizan este período: el Estado modificó la implementación de planes sociales traduciendo a un lenguaje propio las estrategias autoorganizativas que habían desplegado los dos principales movimientos sociales en el ciclo de luchas 1996-2003. El objetivo primordial fue similar al de los *piqueteros* y las empresas recuperadas por obreros: generar trabajo, ingresos post-salariales y lazos cooperativos entre aquellos que habían quedado por fuera de un mercado de empleo formal a pesar del crecimiento del empleo registrado entre 2003 y 2008. Es decir, entre desocupados y trabajadores informales estructurales. El PRIST quebró un viejo orden de la lucha social: fue quien conminó a los expulsados crónicos a que crearan cooperativas asegurándoseles financiamiento estatal.

Para finalizar, sistematicemos estadísticas. El PRIST comenzó con una baja cantidad de titulares en 2009: 48.945 planes correspondientes a la única línea de implementación denominada Argentina Trabaja. En 2010 tuvo un aumento significativo pero todavía la cantidad de beneficiarios era escasa: 166.929 (MDSN, 2018). Las cifras de titulares se mantuvieron estables en 2011 (180.650) y en 2012 (154.673). Recién en 2013, con la implementación del Plan Ellas Hacen, destinado a generar cooperativas de mujeres, el PRIST alcanzó los 227.444 beneficiarios/as. En





2014 y 2015 hubo módicas reducciones con 218.290 y 207.842 titulares respectivamente (MDSN, 2018).

### Tercero Período (Intermezzo)

Cuando asumió el presidente Néstor Kirchner en 2003 y la economía empezó a crecer de manera sostenida, se reactualizó un debate entre las organizaciones piqueteras. Hacia finales de los noventa las líneas más autonomistas rechazaban volver al trabajo asalariado aun en una hipotética resurrección de la industria: «Yo empleado no soy más, ni siquiera en blanco». Así resume la postura política de ese sector un ex integrante del Movimiento de Trabajadores Desocupados de Solano (Quilmes, Provincia de Buenos Aires). Otra línea, la más masiva, denominada institucionalista (Svampa, 2005), reclamaba al nuevo gobierno que profundizara una senda productivista que les permitiera recuperar un estatus laboral perdido. Para este segundo sector la autogestión colectiva era una estrategia fecunda pero transitoria. La discusión, sin embargo, no la zanjaron ni los movimientos ni el Estado: fue el mercado. La crisis financiera internacional provocó que la informalidad y el desempleo, dos dinámicas estructurales del mercado laboral en el capitalismo financiero, ahora sí se transformaran en condiciones definitivas para una porción significativa de la población económicamente activa.

Entre las cenizas de ese debate se funda en 2011 la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). La tercera generación (2011/2021) del movimiento de desempleados/piqueteros. La primera (1996-2003) nació en los cortes de ruta y tuvo como punto máximo de expresión las multitudinarias protestas callejeras de diciembre de 2001. La segunda (2003-2011) estuvo determinada por el apoyo o el rechazo a los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

La CTEP vino a oxigenar una discusión estancada en torno a los planes y las expectativas de empleo. Esteban Castro, su secretario general, resume el diagnóstico que tienen sobre el mercado de trabajo:

Los sectores que siguen concentrando la economía, que forman parte de un proyecto neoliberal, no generan trabajo. Me refiero al trabajo con convenio colectivo. Es decir, el trabajo bajo patrón, con el que discutís un salario bajo convenio, no aparece nunca. Nunca apareció y nunca aparecerá. Nosotros desde 2011 que venimos planteando que, aun con el gobierno de Néstor [Kirchner] y Cristina [Fernández de Kirchner] bancando una política de redistribución de la riqueza, etc., la realidad es que no había patronos, dueños de empresas que nos contrataran. Esto es por el proceso de concentración económica y el avance tecnológico y por la precarización, porque te contratan pero en negro (Moreno, 2021).

Por su parte, esto escribían Juan Grabois y Emilio Pérsico (2014: 1), líderes de la CTEP:

Las conquistas del movimiento obrero son casi piezas de museo, patrimonio de una porción cada vez más pequeña de la clase trabajadora. La mayoría de nuestros compañeros no tienen un patrón que quiera comprar su fuerza de trabajo a cambio de un salario relativamente digno. Sin embargo, estos compañeros de algo viven y no precisamente del aire o la caridad de los poderosos. No se trata únicamente de la magra asistencia y los miserables subsidios que el Estado reparte para contener a esta masa de hermanos marginados de todo; nuestros compañeros se inventaron su propio trabajo, allá en el barrio, en el subsuelo de la Patria, en las periferias olvidadas por todos.

Si ya no es posible volver a ser asalariado, el objetivo pasa porque los trabajadores populares sean reconocidos por el Estado, garantizándoles derechos similares (salario, obra social, aguinaldo, paritarias) a los que gozan los formales. Así lo analiza Emilio Pérsico, líder de CTEP:

Nosotros peleamos por la dignidad de esa economía popular. (...) Es por eso que queremos parecernos lo más que podamos a la historia de nuestro movimiento obrero. Por eso es que hablamos de paritaria social cuando nos ponemos a discutir las condiciones del sector con el Estado. Por eso no hablamos





más de planes sociales, no queremos más planes sociales, queremos salario social complementario. El compañero está trabajando y es un trabajador, pero no le alcanza para vivir, entonces acepto sí la limosna del Estado (...) pero no la quiero como plan, la quiero como salario, porque es la dignidad del salario la que te recupera a vos con la dignidad ante tu familia, ante la sociedad, ante los otros (Revista Crisis, 2018).

Si en el segundo período (2009-2016) el gobierno elimina la palabra “desocupados” para nombrar los planes sociales, la CTEP directamente propone eliminar la palabra “plan”:

En la lucha contra el *macrismo* [presidencia de Mauricio Macri 2015/2019] dejaron de llamarse para nosotros planes sociales y se llamaron salarios sociales complementarios, que es el complemento salarial del ingreso que vos te generás cambiando o colectivamente a través de una cooperativa que produce algún tipo de producto. Con el macrismo se aprobó el Salario Social Complementario<sup>5</sup>, que es ese complemento que te da el gobierno sobre el ingreso que vos te generás. Eso fue una pelea que ganamos. Nosotros no queremos hablar más de planes.

La CTEP reconoce el maremágnum imaginario que desata la noción de “plan social” entre sectores policlasistas que los acusan de ser una clase parasitaria. A la vez que confía en la posibilidad de reconstruir un universo simbólico ligado al trabajo entre los protagonistas de la economía popular (Hudson, 2020). Eduardo Belliboni, referente del Polo Obrero, afirma que

lo de CTEP es una declaración de rendición, porque parte de una supuesta inevitabilidad del capitalismo para siempre. Si nosotros no caracterizáramos a eso como una ofensiva del capital, seríamos funcionales a que efectivamente le reconozcan algunos derechos a los trabajadores informales y que nos tiren algo en el marco de la derrota de la clase obrera.

<sup>5</sup> El Salario Social Complementario fue creado en diciembre de 2016 como consecuencia de la aprobación parlamentaria de la Ley de Emergencia Social (217.345). Se trata de una remuneración correspondiente al 50% del Salario Mínimo, Vital y Móvil destinada a complementar los ingresos obtenidos a través de trabajos informales. No se trata de una asignación universal sino de un subsidio acotado y dependiente de la arbitrariedad estatal en su distribución.

En síntesis, el aporte más disruptivo que incorpora CTEP es la propuesta de eliminación de los “planes sociales” y la incorporación al mundo de la economía popular (informalidad) de derechos laborales propios de los empleados formales.

#### Cuarto período (2016-2019): derechos informales

El presidente Mauricio Macri impulsó un inmediato ajuste fiscal y monetario pero no eliminó ni redujo planes: los incrementó durante los cuatro años de su gestión.

Durante el primer año (2016) la Secretaría de Economía Social tomó una decisión trascendental: la incorporación de las organizaciones de la economía popular como Entes Ejecutores del PRIST. En el periodo anterior (2009/2016) la administración había sido responsabilidad exclusiva de municipios del conurbano bonaerense. En una Memoria de Gestión, elaborada por la Secretaría de Economía Social (2019: 35), se explica esta medida:

Los Entes Ejecutores [EE] eran por regla general municipios o gobiernos provinciales y la diferencia de cantidad de titulares en función del posicionamiento político local eran notables. Abrimos entonces la posibilidad a universidades y organizaciones de la sociedad civil de ser EE, (...). Hasta el inicio de la gestión, el Ministerio no les exigía a los EE un proyecto de actividades. Una práctica habitual era la firma de convenios sin planes de actividades, sin proyecto alguno a ejecutar. Por ende, tampoco se les exigía un adecuado rendimiento de los fondos que recibían, ni había instancias de control o de seguimiento fehaciente que garantizaran el impacto social y productivo de su trabajo.

El segundo acontecimiento político ocurrió en diciembre de 2016, cuando el gobierno votó en el Parlamento y promulgó la Ley de Emergencia Social (27.345), impulsada por tres movimientos de la economía popular: la CTEP, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa (CCC).





La Ley 27.345 fue una ruptura histórica en un punto específico: el Estado reconocía formalmente a los trabajadores de la economía popular a través de la ley votada en el parlamento.<sup>6</sup>

Estas fueron las tres disposiciones para el sector: 1. La creación en la órbita del Estado del Concejo de la Economía Popular, integrado por representantes de estas tres organizaciones sociales, del MDSN, del MTEySS, y del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas; 2. La realización de un Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular, a los fines de sistematizar, mediante un censo, a quienes participan de esta economía; 3. La creación del Salario Social Complementario, un monto mensual correspondiente al 50% del salario mínimo, vital y móvil<sup>7</sup>, a los fines de complementar los ingresos de los trabajadores populares (informales). También se aprobaba el destino de 30 mil millones de pesos para el sector a desembolsar en cuatro años.

Las organizaciones sociales niegan que se haya tratado de una concesión del gobierno para acallar protestas callejeras en un contexto de severo ajuste de la economía. Así lo analiza un referente de la CTEP:

A nosotros nos miran con prejuicio, como que nos regalan las cosas. Nos dicen: “A ustedes se lo dio [el presidente Mauricio] Macri al Salario Social Complementario”. Nos lo dio Macri pero había 100 mil personas en la calle con el apoyo de la CGT. No es que hicimos un acuerdo con él. Le sacamos 30 mil millones de pesos al *macrismo*, con lo cual no le permitimos ajustarnos ese primer año. Nos acusaron que nosotros firmamos la paz social a partir de esa Ley de Emergencia Social y a los tres meses, como no nos pagaban el Salario Social Complementario, encabezamos una lucha y nos cagaron a palos (Referente 1, CTEP, 2021).

<sup>6</sup> El antecedente inmediato había sido el otorgamiento por parte del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre de 2015, de la personería social a la CTEP, lo que le permitió constituirse como una asociación civil inscripta en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas con el nombre de Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular.

<sup>7</sup> La principal diferencia con los planes sociales tradicionales es que el SSC se encuentra formalmente *atado* a la evolución del salario mínimo, vital y móvil.

El SSC no podía ser percibido por titulares del PRIST, lo que cosechó críticas por considerarla una medida que buscaba socavar el cooperativismo impulsado desde 2009 (Hopp, 2018). Este tipo de críticas perdía de vista otro hecho histórico: se le estaba concediendo a trabajadores informales un derecho –el salario– que estructuró el mundo del trabajo formal. Se trataba, vale aclararlo, de una medida más simbólica que real, pues el Salario Social Complementario (SSC) eran pagos mensuales no remunerativos, pero aun así se trató de un paso trascendental para el sector en su objetivo de eliminar los planes sociales.

Incluamos entonces una nueva hipótesis: después del PJyJHD nunca más se volvió a utilizar la palabra “desocupados” para nombrar un plan social. En este tercer período, los movimientos de la economía popular lograban por ley desplazar (sin lograr su eliminación definitiva) del centro de la escena la palabra “planes”. Un referente de la CTEP lo destaca:

La importancia para nosotros de que se llamara Salario es porque el salario se asocia con un trabajador. Nosotros tratábamos de sacar de la cabeza de los compañeros la idea de que alguien les daba un plan y que ahora tenían un salario. Es decir, se trata de una conquista por la que peleamos y tenemos ese salario. El otro planteo es que todos trabajamos y necesitamos un complemento. Nosotros pegamos un salto conceptual: un montón de trabajo que realizan los compañeros tratamos de que lo puedan hacer con dignidad, que puedan decir “esto es mi trabajo”. Por eso a partir de 2016 no quisimos hablar más de planes sino de salarios complementarios a los ingresos que generaban los trabajadores populares. (Referente 2, CTEP, Avellaneda, 2021).

Sumemos el testimonio de un integrante de la CCC:

Fue muy importante incorporar la idea de salario. Es salario social complementario porque al compañero le da un complemento para que pueda seguir haciendo sus trabajos en negro o sus changas. Es un salario, es decir, tiene una connotación de los obreros. No es un plan (La Matanza, 2021).

En el primer período (2002/2009) se reconoció a la primera generación (1996/2003) del movimiento de desempleados o piqueteros. En el





segundo período a la segunda generación piquetera (2003/2011). En el gobierno de Mauricio Macri se reconocía, a través de Ley de Emergencia Social, a la tercera generación del movimiento de desempleados (2011/2021) a los fines de mantener la paz social.

En 2017, la Secretaría de Economía Social tomó una nueva decisión: se puso fin a la obligatoriedad de conformarse como cooperativa para percibir el PRIST. La medida desató acusaciones sobre una reorientación individualista. Así lo analiza una alta funcionaria del MDSN entre 2007 y 2015:

Se evaluó desde un punto de vista empresarial cooperativas de subsistencia que apenas podían cumplir con las tareas que les daban los intendentes. Pero al menos había un intento de fomentar el cooperativismo. A ellos no les interesaba eso y las descartaron porque les parecían de berretas (Capital Federal, 2021).

El gobierno evidenciaba una posición ambivalente: fijaba en 2016 a las organizaciones como entes ejecutores, desplazando a los poderosos intendentes del peronismo bonaerense, pero eliminaba el requisito de organizarse en forma cooperativa a sabiendas de que mayormente esas cooperativas surgían como iniciativa de los movimientos de la economía popular. Una referente de la CCC lo analiza:

El subsidio pasó a ser a individuos y no a cooperativas. No es serio. Querían sacar a la gente de la égida de las organizaciones sociales. Ponerlos a disposición del Estado porque el día de mañana te quitan eso y andá a reclamarle a quién, porque ya no podés movilizarse porque te fuiste de la organización. Cosa que ya está pasando. Porque con la organización si hay que hacer un reempadronamiento, si hay que hacer otra cosa, se hace y uno le va avisando a los compañeros para que lo haga porque no siempre avisa el Estado. Algunos compañeros han dicho “bueno, listo, soy libre”. Pero se perdieron un reempadronamiento porque no le llegó el aviso y se les cayó el plan (Referente 2 de la CCC, Capital Federal, 2020).

En el caso de la literatura especializada, este tipo de críticas fueron mayoritarias:

Los cambios en los programas de fomento de cooperativas que –aun con limitaciones– podían ser pensadas como intervenciones tendientes a fortalecer las experiencias laborales con miras a la construcción de un sector de Economía Social, donde se pretendió incorporar la autogestión, la asociatividad y la cooperación en el trabajo, a partir de valores de solidaridad e inclusión social (...), dan indicios de una transformación profunda de los fundamentos, contenidos y valoraciones que se construyen en torno a estas transferencias monetarias (...) (Hopp, 2018:132).

Matías Kelly fue el Secretario de Economía Social entre 2015 y 2019. Desde su cartera se impulsaron estas modificaciones antes enumeradas. Así responde a las críticas:

Yo creo que ha habido una idealización de ese plan [PRIST]. Cuando te corren por izquierda, les digo que no era como decían que era. El concepto de la cooperativa es maravilloso. Hace años que trabajo con cooperativas. Pero esas no eran cooperativas. Eran otra cosa. Eran quince personas que se anotaban para cobrar un plan y las conformaban como una cooperativa. No era real (Capital Federal, 2021).

En un informe final de gestión, la Secretaría de Economía Social concluía:

La cooperativa productiva autónoma, único criterio de éxito del programa, se había alcanzado en sólo unos casos aislados y el 93% de las cooperativas del programa estaban irregulares frente a la AFIP y el INAES. Nos llamó la atención que muchas veces los miembros no se conocían, porque las cooperativas habían sido generadas en escala, no había “afecto societatis”. Muy pocas producían algo o brindaban algún servicio a nombre de la cooperativa (Secretaría Economía Social, 2019: 36).

Al año siguiente, en 2018, el gobierno toma una nueva decisión trascendental: lanza el Plan Hacemos Futuro en reemplazo del PRIST. De allí en más ya no se subsidiaba exclusivamente el trabajo sino que se priorizaba la finalización de estudios y la capacitación técnica:

El Ministerio de Desarrollo Social creó el Programa Hacemos Futuro en la órbita de la Secretaría de Economía Social, con el objetivo de “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo





o en situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social (Resolución 96/2018: 2).

Matías Kelly explicita las razones por las que decidieron crear este nuevo plan social:

La primera cualidad del Hacemos Futuro fue que la gente pueda elegir libremente su trayecto laboral o formativo. En su momento las organizaciones sociales quisieron imponer que se eliminaba la posibilidad de trabajar y únicamente el plan admitía los estudios. Pero no era así. Nosotros establecimos que el titular tenía que cumplir con tres cosas: en primer lugar, de manera obligatoria, tenía que terminar los estudios primarios o secundarios. La segunda condición era hacer trabajo o formación. Pero no era “o”: era “y”. Terminar el secundario y hacer trabajo y formación. Eso era libre. Vos te metías en una página y elegías en donde querías hacer tu formación. O hacías un curso sobre uñas esculpidas o en albañilería y practicabas dejando una calle hecha en tu ciudad. Lo importante es que los Entes Ejecutores dejaron de ser dueños de esas personas porque ellas podían ingresar a un sitio de Internet y elegir. Y la tercera obligatoriedad era el requisito de salud: tenían que ir una vez al médico una vez al año (Capital Federal, 2021).

Un referente de CTEP y otro de la CCC analizan la reacción del sector:

Nosotros le fuimos buscando la vuelta con las unidades productivas nuestras. Las cooperativas que no estaban encuadradas en los movimientos populares las fueron des-pedazando. Siempre aparece esta idea de “andá a capacitarte, andá a la escuela una vez por semana y no te arrimes al movimiento nacional y popular porque son feos, sucios y malos”. Pero los compañeros se acercan igual porque a nadie le alcanza con 6500 pesos y tenés entonces que organizar la comida, tenés que organizar formas de subsistencia o de economía popular y colectiva. Hacemos Futuro es como decirte que vos no servís, que lo que sabés no alcanza y que por eso no tenés empleo. Eso es falso. (Referente 3 de CTEP, Capital Federal, 2021).

Para una persona de 50 años que termine la primaria o la secundaria no resuelve su problema. Al revés. Con una changa, con algún tipo de emprendimiento podría llevar algún tipo de ingreso, además del plan, a su casa. Y ahora no. Vos con un plan de 5000 pesos no vas a trabajar los cinco días de la semana, laburarás dos veces. Ahora te obligan a ir al colegio todos los días. Tenés que dejar tu changa, dejar los chicos e ir a la escuela y si no te lo quitan. ¡Dan cursos de sociología, administración de empresas, psicología! (Referente 3 de CCC, La Matanza 2018).

En el caso de la literatura especializada se caracterizó al Hacemos Futuro como una política pública basada en una perspectiva *meritocrática* (Mango, 2020). Hintze (2018, 150-151) afirma que se dirigía

fundamentalmente a personas que son llamadas al estudio, al emprendedorismo y son las propias capacidades individuales las que resultan condición de realización de la inserción laboral y la integración social. En el nuevo discurso es el mérito individual demostrado con esfuerzo lo que legitima la dependencia temporal y acotada de la que emergerán (o dejarán de caer) gracias a las intervenciones con que el Estado está dispuesto a apoyarlos/ayudarlos/acompañarlos.

Por su parte, Florencia Pacífico (2020: 183-184) retoma la discusión del período previo sobre el cooperativismo forzado:

El ingreso y pertenencia a una cooperativa, constituía para muchos de sus integrantes algo más que una oportunidad de acceder a un subsidio a cambio de la realización de un trabajo; [significaba también] abrir camino a la posibilidad de transformar las formas de vivir. Si, a partir del lanzamiento del Hacemos Futuro, el trabajo dejó de ser “obligatorio”, ya que no era “un requisito” (...), la continuidad de estas prácticas daba cuenta del modo en que dicha participación no se definía sólo en términos de un compromiso con el cumplimiento de aquello que desde la política se establecía (Pacífico, 2020: 183-184).

Pero retomemos la perspectiva de la Secretaría de Economía Social:

Entendemos que la Economía Popular (EP) es economía de subsistencia para gran número de personas. (...) El concepto de Economía Social (ES) apunta a las experiencias específicamente de cooperación, solidaridad y autogestión colectiva





para la producción, circulación y consumo de bienes y servicios (...). Durante cuatro años estuvimos al servicio de fortalecer a la ES y acompañar a la EP en el camino hacia un trabajo digno, en el marco de una nueva economía (Secretaría de Economía Social, 2019).

Se buscaba “fortalecer” a una ES y únicamente “acompañar” la economía popular en la medida en que la primera participaba del mercado y la segunda no. A modo de hipótesis: lo que se pretendió en este tercer período fue impulsar lo que llamamos un cooperativismo de mercado. Es decir, priorizar a las cooperativas que tenía capacidades comprobadas de comercialización o prestación de servicios en sus respectivos mercados y desestimar a las consideradas de mera subsistencia, eliminando sus obligaciones laborales y promoviendo estudios que les permitieran un supuesto salto a una economía social de mercado. Por último, si retomamos justamente los tres requisitos que imponía el Hacemos Futuro (estudios primario/secundarios + capacitarse + revisiones sanitarias), debemos señalar su carácter marcadamente moralista; un nivel de exigencia laboral, educativa y sanitaria descomunal por un monto económico mensual módico.

En 2017 se lanza en el MTEySS el Plan Empalme, que permitía a las empresas la incorporación de beneficiarios de planes sin que perdieran este beneficio. Se reinstalaba una vez más, luego de la disruptiva Ley de Emergencia Social, el *mito del eterno retorno asalariado*. El balance realizado da cuenta de su fracaso:

A octubre del 2019, 20.570 titulares accedieron a un empleo formal, y un total de 8.017 egresaron del programa por poder sostenerlo durante 12 meses, esto fue posible gracias a estrategias de acompañamiento, puertas abiertas, trabajo con empresas y formación para el empleo (Secretaría de Economía Social, 2019).

A modo de cierre, repasemos las cifras anuales. En 2016 se pagó el PRIST a 224.489 personas. En 2017 el PRIST incluyó a 260.994 beneficiarios y el SSC a 164.123, sumando un total de 425.067 personas. En 2018 ascendió a 517.043 titulares, divididos en 269.874 correspondientes al SSC y 247.169 al Hacemos Futuro (Concejo Nacional de Coordinación

de Políticas Sociales –desde ahora CNCPS–, 2018a). Y en 2019 entre ambas modalidades se alcanzó a 551.730 personas (CNCPS, 2019), más del doble que cuando finalizó el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner en diciembre de 2015.

### Quinto Período (2020-2021)

En diciembre de 2019 finalizó el gobierno de la alianza Cambiemos y se inició la gestión del Frente de Todos, bajo la presidencia de Alberto Fernández y la vicepresidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Emilio Pérsico, principal referente de CTEP, asumió como Secretario de Economía Social junto a Daniel Menéndez, líder de Barrios de Pie, y también otros militantes de la economía popular.

Siete meses más tarde, sin embargo, se eliminó el SSC, el principal logro político obtenido durante el período anterior. También se dio por finalizado el plan Hacemos Futuro y se introdujo como único plan el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Social, conocido como Plan Potenciar<sup>8</sup>. Así se lo presentaba:

Tiene por objeto contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica. (Resolución 121/2020).

<sup>8</sup> El plan Potenciar Trabajo, al igual que el SSC, se encuentra *atado* formalmente a la evolución del salario mínimo, vital y móvil. Representa el 50%.





La eliminación de la figura del SSC significó la intensificación del *mito del eterno retorno asalariado*. Desde la CTEP se lo consideró como un grave retroceso paradójicamente avalado por algunos de sus principales líderes que dirigen la Secretaría de Economía Social:

Ahora se vuelve a hablar de planes sociales y mí me pone... [Niega con la cabeza]. Yo lo discutí con compañeros de CTEP que trabajan en el Ministerio de Desarrollo Social. Les dije que volvíamos a poner la lucha debajo de la alfombra. Está bien la idea de un programa que se llame Potenciar Trabajo. Acuerdo que haya un complemento que potencie lo que vos te generás. Pero ya perdimos la relación con el Ministerio de Trabajo y solo nos relacionamos con Desarrollo Social. Y ahora perdimos la conquista del concepto del salario. Son cositas que te van poniendo de nuevo en el lugar del asistido (Referente 4, CTEP, Moreno, 2021).

Con la degradación de la situación económica y social, intensificada por la pandemia y las políticas de austeridad fiscal, hubo un crecimiento súbito de los titulares del Potenciar Trabajo: en 2020 alcanzó los 760.664 titulares (CNCPS, 2020b) y en 2021 cruzó la barrera del millón (1.006.000), casi el doble que al cierre del mandato de Cambiemos (CNCPS, 2021) cuando se sumaba el Hacemos Futuro con el SSC. Es la primera vez que un único plan supera ese umbral desde 2007.

El resurgimiento del mito del eterno retorno asalariado se intensificó todavía más en 2021, con el decreto 711 destinado a convertir los planes sociales en trabajo formal. Veamos a continuación las coincidencias con el Plan Empalme implementado por el ex presidente Mauricio Macri:

ARTÍCULO 2°.- La ayuda económica mensual que percibirán los participantes de programas nacionales de empleo y de desarrollo social durante la nueva relación laboral tendrá carácter de subsidio al empleo y podrá ser contabilizada por los empleadores como parte de su remuneración laboral neta mensual (Resolución 304/2017).

ARTÍCULO 2°. La prestación se considerará parte integrante del salario respectivo en forma total o parcial, en la forma, plazo y condiciones que se determinen para cada sector de actividad. En casos particulares, en función de los montos efectivos de

salario y plazos de contratación vigentes, podrá establecerse la compatibilidad entre la prestación y la remuneración abonada (Resolución 711/21).

Ahora bien, si repasamos estadísticas oficiales sobre el mercado laboral entre 2017 y 2021, período de aplicación de los programas antes citados, podemos reconocer la verdadera fisonomía del mercado laboral. La tasa de asalarización en el cuarto trimestre de 2017 era del 74,8%, la de asalariados no registrados del 34,2%, la de desempleo del 7,2% y de subocupación del 10,2% (CNCPS, 2018b). En el mismo trimestre de 2018, la tasa de asalarización había caído al 74,5%, los asalariados no registrado se elevaron al 35,3%, el desempleo al 9,1% y la subocupación al 12% (CNCPS, 2019). En 2019, los asalariados vuelven a disminuir al 72,6%, los no registrados crecen al 35%, el desempleo al 9,7% y la subocupación al 12,8% (Indec, 2020). En 2020, con el comienzo de la pandemia, los asalariados vuelven a caer al 70,5%, los no registrados tienen una leve caída (32,7%), la tasa de desempleo aumenta al 11% y la subocupación al 15,1% (Indec, 2020). En 2021, en el segundo trimestre<sup>9</sup>, con la flexibilización de las medidas más restrictivas impuestas por el coronavirus, los asalariados recuperan el porcentaje de 2019: 72,6%, los no registrados descienden al 31,5%, los desempleados al 9,6% y los subocupados al 12,4% (Indec b, 2021). En 2011 la tasa de asalariados era del 75,5% y los no registrados de 25,7%. Hoy, en 2021, la primera (asalariados) es menor (72,6%) y la segunda mayor (31,5%) (Indec b, 2021). Lo mismos porcentajes de 2021 había en 2019, antes del comienzo de la pandemia.

Lo que pretendemos demostrar en este brevísimo período analizado es que el *mito del eterno retorno asalariado* se reinstala a pesar de que el mercado de empleo formal es cada vez más limitado y frágil.

En mayo de 2021, la Secretaría de Economía Social (2021), publicó los resultados del Registro Nacional de trabajadores y trabajadoras de la

<sup>9</sup> Es la fecha última de publicación de datos al cierre de este artículo.





Economía Popular. Entre julio de 2020 y febrero de 2021 se inscribieron 2.093.850 personas, casi la misma cantidad que percibía el PJyJHD hace veinte años. De ese total tan solo el 22,4% recibe la Asignación Universal por Hijo y el 22,1% el Potenciar Trabajo. Dos datos abrumadores que sacan a la luz que los beneficiarios del principal derecho y el principal plan destinado a desocupados e informales son la ínfima punta del iceberg de una población cada vez más precarizada y desprotegida.

## Conclusiones

En el primer período analizado, que se extiende desde 2002 a 2008, el programa insignia fue el PJyJHD. Dos hipótesis distinguen a esta etapa: en un contexto de gravísima crisis económica y de empleo, el Estado prioriza como sujeto de este histórico (por su masividad) plan social a la víctima excluyente de los noventa: los desocupados. Son millones de trabajadores que perdieron sus empleos en el período 1990-2001. El PJyJHD subsidió a los desempleados a secas y los caracterizó como sujetos inactivos. A partir de 2009, cuando nace el PRIST-Plan Argentina Trabaja, se cambia de fase porque el Estado retoma la otra faceta de los desempleados: su capacidad autoorganizativa y cooperativa. Este plan fue el único que incluyó en su nombre el término *desocupados*.

En el segundo período, entonces, que se extiende desde 2009 a 2015, el plan rector fue el PRIST, cuyo principal requisito fue la creación de cooperativas para sus beneficiarios. Si en los noventa los movimientos de desempleados cortaban rutas para financiar los micro emprendimientos productivos que generaban a los fines de promover ingresos económicos y lazos colectivos, con el Plan Argentina Trabaja empezó a ser el Estado quien demandó a los desocupados e informales que se organizaran en cooperativas para financiarlas con planes. Un cambio de dirección que no fue otra cosa más que una traducción a la lengua estatal de la fa-

ceta autoorganizativa de los desocupados impulsada por los movimientos piqueteros y las empresas recuperadas entre 1996 y 2003. El Estado ya había comprendido la eficacia de esos emprendimientos cooperativos de muy baja escala financiados con recursos mínimos. Consignas de lucha muy propias de estas organizaciones sociales como “trabajo colectivo”, “organización popular” y “autonomía” fueron incorporadas y promovidas por el gobierno nacional. Si el PJ y JHD incluyó a los desocupados crónicos de los noventa, el PRIST incluyó a una porción de los desocupados y/o trabajadores informales que no habían podido incorporarse al mercado de trabajo formal durante el formidable período de crecimiento del trabajo formal abierto entre 2003 y 2009. El gobierno forzó para esta población excluida la generación de 8000 cooperativas sintéticas o de laboratorio, es decir, cooperativas que nacieron como predicado de una imposición estatal, con la única excepción de aquellas preexistentes que pertenecían a organizaciones sociales.

El tercer período, calificado de *intermezzo*, está determinado por el nacimiento de la CTEP. Un sindicato de nuevo tipo que ya no se propone convertir a los trabajadores populares (informales) en trabajadores asalariados sino fortalecer sus labores autogestionarias (individuales o en cooperativas) a través de derechos históricamente destinados al mercado formal: salarios, paritarias, aguinaldos, etc. Si en el segundo período se elimina la figura de los “desocupados” en los planes sociales, en este tercero directamente se pretende eliminar los planes sociales. El objetivo primordial de la CTEP es que los trabajadores de la economía popular perciban salarios sociales complementarios, es decir, un complemento económico implementado desde el Estado.

El cuarto período (2016-2019) incluye permanentes iniciativas desde el gobierno en materia de planes sociales. La principal novedad es la aprobación de la Ley de Emergencia Social, que incluyó el lanzamiento del SSC, lo que implicó un histórico reconocimiento estatal para los trabajadores populares. Por otra parte, se incluye como Entes Ejecutores a las organizaciones de la economía popular y se desplaza a los municipios





del conurbano bonaerense, se elimina el requisito de organizar cooperativas para percibirlos y por último se pasa de subsidiar el trabajo a financiar los estudios primarios y secundarios y la capacitación técnica. El gobierno separa firmemente la economía social de la economía popular. La frontera entre una y otra es la participación o no en los mercados. El principal objetivo fue promover una economía social de mercado compuesta por cooperativas con una probada capacidad de comercialización y de prestación de servicios bajo condiciones de competencia. Para el resto de las cooperativas, calificadas de mera subsistencia, se desestimó la posibilidad de que sus beneficiarios trabajen e incluso que lo realicen a través de la propia organización cooperativa.

Si bien en todos los períodos estudiados se instala el *mito del eterno retorno asalariado*, en el último período (2020-2021) vuelve intensificado ante la emergencia de la pandemia. Es decir, vuelve la promesa de que los planes sociales podrán ser convertidos en trabajo en blanco una vez que comience a crecer la economía. A pesar de la inclusión de referentes principales de las organizaciones sociales en la Secretaría de Economía Social, inmediatamente el flamante gobierno eliminó el SSC y tuvo un discurso fuertemente crítico de los planes sociales. Aun así, en el contexto de la crisis económica-social desatada por el coronavirus, el Plan Potenciar cruzó por primera vez desde 2007 la barrera del millón de beneficiarios.

## Bibliografía

Arceo, N., González, M. y Mendizábal, N. (2009). Informe de Coyuntura N° 1. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

\_\_\_\_\_ (2010). Informe de Coyuntura N° 6. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

\_\_\_\_\_ (2012). Informe de Coyuntura N° 10. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.

- \_\_\_\_\_ (2013). Informe de Coyuntura N° 12. Buenos Aires: Centro de Investigación y Formación de la República Argentina.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Basualdo, E., Manzanelli, P., Belloni, P. y Barrera, M. (2014). Devaluación y restricción externa. Los dilemas de la coyuntura económica actual. *Cuadernos de Economía*, 1, 1, 37-73.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2017). Mercado de trabajo y desigualdad en la Argentina. Un balance de las últimas tres décadas. *Revista Sociedad*, 37, 15-41.
- Brisuela, S. y Tumini, L. (2011). Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres en la Argentina 2008-2009. En Novick, M. (Ed.). *Trabajo, ocupación y empleo La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina 2011*, 221-275. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Castillo, V., Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012). El modelo económico ante la crisis internacional: sostenimiento de las condiciones laborales y sociales en Argentina. En Novick, M., Bertanou y Villafañe, S. (Eds.). *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, 217-259. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (2011). La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010. Buenos Aires: Cara o Ceca.
- Golbert, L. (2006). Aprendizajes del Programa de Jefes y Jefas de Argentina. Ponencia en Encuentro Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias, CEPAL, octubre de 2006. [online] Disponible en [https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/1016/paper\\_Laura-Golbert.pdf](https://dds.cepal.org/eventos/presentaciones/2006/1016/paper_Laura-Golbert.pdf)
- Grabois, J.; Pérsico, E (2014). *Nuestra realidad. Cuaderno 1 de formación para trabajadores, militantes, delegados y dirigentes de organizaciones populares*. Buenos Aires: CTEP.
- Hintze, S. (2018). “Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. El punto de vista de los sujetos”. *Otra Economía*, 11 (20), pp. 136-155.
- Hopp, M. (2015). “Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja”. *Revista Trabajo y Sociedad*, 24, 207-223.





\_\_\_\_\_ (2018). “De la promoción del trabajo cooperativo al salario social complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina”. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, pp. 113-45.

Hudson, J. P. (2020). “La representación de los trabajadores informales: el Triunvirato de San Cayetano”. *Temas Y Debates*, (39), 35–58.

Lo Vuolo, R. (2010). “El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país”. Documento de Trabajo No 75. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, 1-20. Disponible en: <http://www.ciepp.org.ar/trabajo.htm>

Mango, C. (2020). “Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro”. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos*, N° 24, pp.163-187.

Natalucci, Ana (2012) “Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja”. *Revista de Perspectivas de Políticas Públicas* 3, 126-147.

Neffa, J. (2009). El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En Neffa, J., De la Garza Toledo y E. y L. Muñiz Terra (Eds.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales* (pp. 281-347). Buenos Aires, Clacso.

Neffa, J.; Brown, B.; Battistuzzi, A. (2011). *Políticas públicas de empleo III 2002/2010. Revista Empleo, desempleo & políticas de empleo*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.

Pacífico, F. (2020). “Del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. Apuntes etnográficos para pensar la transformación de los programas sociales desde la experiencia de organizaciones de la economía popular (2016-2018)”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 15. Año 8, pp. 165-189.

Palomino, H.; Dalle, P. (2012). “El impacto de los cambios ocupacionales en la estructura social de la Argentina: 2003-2011”. *Revista de Trabajo*, 10, 205-223.

Pastrana, F., Toledo, F. y Villafañe, S. (2012). El modelo económico ante la crisis internacional: sostenimiento de las condiciones laborales y sociales en Argentina. En Novick, M., Bertanou y Villafañe, S. (Eds.). *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, 109-157. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Pautassi, L.; Arcidiácono, P.; Straschnoy, M. (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de*

*necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: Cepal. Secretaría de Economía Social (2019). *Hacia una estrategia para la economía social y popular en la Argentina*. Memorias de Gestión 2015-2019. Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Secretaría de Economía Social (2021). *Registro Nacional de trabajadores y trabajadoras de la economía popular*. Primer Informe de implementación. Ministerio de Desarrollo Social.

Svampa, M. (2005). *La sociedad excluyente*. Buenos Aires. Buenos Aires: Taurus.

Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social*. Lima: OIT.

Wainer, A. (2017). ¿Fatalidad o causalidad? Límites socio-económicos al desarrollo en la Argentina reciente. *Cuadernos del CENDES.*, 34, 39 – 65.

Wainer, A. y Schorr, M. (2014). La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa. *Realidad Económica*, 286, 137-174.

### **Decretos, Resoluciones y Disposiciones**

Resolución 565/02. Lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

Resolución 421/2002. Programa Jefes de Hogar. Responsabilidades y Cargas de los beneficiarios.

Resolución 96/2018. Lanzamiento del Plan Hacemos Futuro.

Ley 27.345 de Emergencia Social.

Res. 121/2020. Lanzamiento del Plan Potenciar Trabajo. [online]

Decreto 711/21. Lanzamiento de Programas de Formación, Empleo e Intermediación Laboral.

Decreto 304/2017. Lanzamiento del Plan Empalme.

Guía Informativa sobre el PRIST 2009.

Asignación Universal por Hija e Hijo. <https://www.anses.gov.ar/asignacion-universal-por-hija-e-hijo>

### **Informes estadísticos**

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2018). *Titulares activos por mes Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST)*.





INDEC (2020). Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos.

INDEC (2021a). Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos.

INDEC (2021b). Mercado de Trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos.

Concejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Resumen de Indicadores y Programas Sociales (2021):

\_\_\_\_\_ (2020a).

\_\_\_\_\_ (2020b).

\_\_\_\_\_ (2019).

\_\_\_\_\_ (2018a)

\_\_\_\_\_ (2018b).

## **Prensa**

Río Negro (15 de febrero de 2006). Eduardo Duhalde respaldó cambios en los planes sociales.

Casa Rosada (14 de agosto de 2009). Lanzamiento del Plan Ingreso Social con Trabajo.

Ámbito Financiero (2 de junio de 2017). Reglamentación del Plan Em-palme.

El Cronista Comercial (19 de agosto de 2021). Todos los planes sociales que se van a convertir en trabajo formal: el decreto, punto por punto.

Portal cfkargentina (13 de marzo de 2013). Presentación del Programa Ellas hacen.

Revista Crisis (27 de agosto 2018). El futuro del trabajo (y del capital).