

Las políticas sociales vinculadas al desempleo post reformas neoliberales

El caso del Argentina Trabaja y el Hacemos Futuro en perspectiva (2009-2018)



Ernesto Pablo Mate

Centro de Innovación de los trabajadores, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.
ernestopmate@gmail.com

Laboratorio

Resumen

Este trabajo analiza en perspectiva el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PRIST-AT) creado en el 2009 con el programa Hacemos Futuro (HF) creado en el 2018, en tanto políticas sociales vinculadas al desempleo estructural. El objetivo es analizarlos como políticas que forman parte de los dispositivos sociales de individuación neoliberales, enfocándonos en sus continuidades y diferencias. En este trabajo se utilizará una metodología mixta, mediante el análisis cualitativo de resoluciones y documentos institucionales y el análisis cuantitativo a partir de datos de la política social.

Palabras clave: política social – contraprestación – políticas de individuación social – colectivización – descolectivización

Summary

This paper analyzes in perspective the “Programa Ingreso Social Con Tra-

bajo - Argentina Trabaja” (PRIST-AT) created in 2009 with the program “Hacemos Futuro” (HF) created in 2018, as social policies linked to structural unemployment. The objective is to analyze them as policies that are part of the social devices of neoliberal individuation, focusing on their continuities and differences. In this work a mixed methodology will be used, through the qualitative analysis of institutional resolutions and documents and the quantitative analysis based on social policy data.

Keywords: social policy – labor compensation – social individuation policies – collectivization – decollectivization

Recibido: 15 de abril 2020

Aprobado: 28 de septiembre 2020

Introducción

Este artículo analiza en perspectiva el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) creado en el 2009 y el programa Hacemos Futuro (HF) creado en el 2018, en términos de sus continuidades y diferencias. Ambos programas fueron paradigmáticos en lo que refiere a las políticas sociales vinculadas al desempleo estructural.

Haciendo una breve recapitulación, durante las presidencias de Carlos Menem (1989-1999) se produjeron una serie de reformas de corte neoliberal que disminuyeron la capacidad de intervención y regulación económica y social del Estado, generando una profunda reconfiguración de la relación entre el mismo y la sociedad (Rapoport, et al., 2000; Acuña, Kessler y Repetto, 2002).¹ Esta desregulación y flexibilización en el mercado de trabajo generó una creciente precarización y tercerización laboral, provocando un incremento de la fragmentación, atomización y polarización social (Fair, 2009), junto con la conformación de un “núcleo duro” de trabajadores desocupados en paralelo al aumento de la incertidumbre y vulnerabilidad laboral (Acuña, et al., 2002). Con la entrada en agenda pública de la “cuestión piquetera” durante la segunda presidencia menemista (Svampa y Pereyra, 2003; Rossi, 2017), la desocupación se configuró como un problema político y se crearon los Plan Trabajar I, II y III sucesivamente entre 1996 y 1999, orientados a brindar una ayuda no remunerativa a trabajadores desocupados en situación de pobreza y/o vulne-

1 Si bien algunas de estas transformaciones ya habían comenzado con la dictadura militar de 1976 (Villarreal, 1985), en estos años se profundizaron bajo un gobierno popular elegido democráticamente.

rabilidad social (Acuña, et al., 2002; Danani, 2016).² De carácter transitorio, se otorgaban a cambio de una contraprestación laboral que constaba en actividades comunitarias mediante proyectos de infraestructura económica y social que contribuyeran al desarrollo local (Neffa y Brown, 2011a).³

En el marco de la crisis económica y el clima de conflictividad social post crisis del 2001 (Pereyra, Pérez y Schuster, 2008), el gobierno provisional de Eduardo Duhalde implementó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Este plan “consistía en un subsidio de \$ 150 otorgado a jefes de hogar desempleados con hijos, que podía ser percibido a cambio de la realización de una actividad de contraprestación laboral o terminalidad educativa” (Logiudice, 2011: 65). Sin embargo, debido a la magnitud del plan prácticamente fue imposible controlar la contraprestación.⁴ Esto no impidió que las organizaciones piqueteras avanzaran en su proceso de institucionalización de modo de facilitar la gestión de los planes (Svampa y Pereyra, 2003; Massetti, 2011).

En 2003 se abrió un ciclo con los gobiernos kirchneristas (2003-2015).⁵ Haciendo una breve caracterización, a partir de 2003 la población beneficiaria se dividió en dos grandes grupos: “empleables” e “inempleables” (Scarfó, Hopp y Highton, 2009; Logiudice, 2011).⁶ En este contexto, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) elaboró una serie de programas socioproductivos inscriptos en la línea programática de la Economía Social y Solidaria con el objetivo de fortalecer los emprendimientos productivos de las organizaciones piqueteras dando financiamiento y apoyo técnico. En este marco, se creó el PRIST-AT en el 2009. Esta reorientación generó un “boom de cooperativas de trabajo” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c), creando un campo propicio para nuevas estrategias organizacionales por parte de las organizaciones (Nata-

2 El gobierno de la Alianza (1999-2001) continuó la política de los planes con contraprestación como el Trabajar, y creó el Plan de Emergencia Laboral (PEL) en 1999, pero en términos generales disminuyó el número de planes otorgados y sus montos (Neffa, 2009), y se profundizó el sentido errático de la política social (Acuña, Kessler y Repetto, 2002).

3 La exigencia de contraprestación refiere a actividades que los beneficiarios deben realizar como contrapartida del subsidio que reciben y es uno de los mecanismos neoliberales de la política social, como veremos (Brown, 2016).

4 El PJyJHD había llegado a casi dos millones de beneficiarios en el 2003 (Neffa, 2009).

5 Respecto de la política social no hay una posición unánime en cuanto a su caracterización. Lo Vuolo adujo que el kirchnerismo no fue innovador en su política social, sino que reprodujo la lógica asistencial (Lo Vuolo, 2010). García Delgado por el contrario consideró a la política social de este período como de nuevo paradigma, neouniversalista y orientada a la inclusión social (García Delgado y Peirano, 2011). En cambio, en este artículo vamos a seguir la perspectiva de Astor Massetti (2011) y Gabriel Kessler (2014), según los cuales en el kirchnerismo existieron continuidades y diferencias respecto del ciclo anterior.

6 Los empleables eran aquellos que por sus trayectorias laborales individuales tenían la posibilidad de conseguir un empleo en un marco de reactivación económica, los cuales pasaron a la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Por su parte, los considerados desempleables pasaron a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS).

lucci, 2018). Estos cambios en la política social se diferenciaron notablemente respecto de la política asistencial del ciclo neoliberal, en tanto se proponía recomponer el tejido social mediante la inclusión vía trabajo sosteniéndose aún en un contexto de recomposición del mercado de trabajo, de mejora en los indicadores sociales y de ampliación del sistema de protección social (Masseti, 2011; Kessler, 2014).

Durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019), en un contexto de retracción del mercado de trabajo y de crisis económica se produjo una ampliación de la cantidad de beneficiarios de estos programas, junto a la desactivación del componente cooperativista a partir del “giro capacitador” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c) que retomó fuertemente la lógica individualizada de cualquier programa de transferencia condicionada de ingresos con contraprestación. En este marco, en marzo de 2018 se creó el programa Hacemos Futuro (HF), dejando sin efecto los programas Programa de Ingreso Social con Trabajo en sus dos líneas, “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) y “Ellas Hacen” (PRIST-EH) y el programa Desde el Barrio, unificando a sus beneficiarios.

Partiendo de este recorrido nos preguntamos, ¿cuáles son las principales diferencias entre ambos programas respecto de su concepción, relación con el mercado laboral y beneficiarios? ¿De qué modo priorizaron una lógica colectivizante o individualizante de la política social? El objetivo de este artículo es poner en perspectiva los programas PRIST-AT y HF en términos de sus continuidades y diferencias respecto de la concepción en su formulación, formas de intervención social, y la relación con las organizaciones sociales representativas. Nuestra hipótesis es que, si bien ambos programas formaron parte de los dispositivos neoliberales de individuación social que colocan al individuo-beneficiario en una situación de deuda para/con la sociedad a partir de la figura de la contraprestación, el caso del PRIST-AT tuvo una dinámica colectivizante mediante la creación de cooperativas y la lógica de inclusión social vía trabajo, mientras que en el caso del HF la dinámica de intervención social impulsó la descolectivización y la profundización de la individuación social.

El artículo se divide en tres apartados principales. El primer apartado titulado “La transformación en las políticas de individuación social a partir del neoliberalismo”, aborda el planteo teórico principalmente a partir de los trabajos de Merklen (2013) y De Lagasnerie (2012), a fines de realizar un recorrido respecto de las transformaciones en las políticas de individuación social que surgen con las reformas neoliberales, colocando el foco en las políticas sociales vinculadas al desempleo. En el segundo apartado cuyo título es “La inclusión con trabajo del programa Argentina Trabaja durante el kirchnerismo”, se hace un recorrido del PRIST-AT durante el ciclo kirchnerista, haciendo foco en su contexto de surgimiento, en su desarrollo y aplicación y en la relación con las organizaciones sociales. En el tercer apartado titulado “El gobierno de Cambiemos, los cambios en el PRIST-AT y el Hacemos Futuro”, abarca los cam-

bios en el PRIST-AT, la creación del Hacemos Futuro y la vinculación con el Plan Empalme. Por último, unas últimas palabras a modo de “recapitulación y consideraciones finales”. El artículo sigue una metodología mixta mediante el análisis cualitativo de documentos institucionales, junto con el análisis cuantitativo de datos obtenidos a partir de distintos pedidos de acceso solicitados al MDS entre 2018 y 2019.⁷

La transformación en las políticas de individuación social a partir del neoliberalismo

En el libro “Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?”, Denis Merklen (2013) analizó el giro que se produjo en las dinámicas de individuación social en las sociedades contemporáneas. Resumidamente, a partir de la crisis del 30 y hasta mediados de los 80 durante los años del Estado de Bienestar, se consideró al individuo como parte y producto de un sistema colectivo que lo integraba y le otorgaba la oportunidad de existir como tal gracias a las regulaciones colectivas. Este período se caracterizó por una fuerte institucionalización de las regulaciones y protecciones sociales junto con una amplia redistribución de recursos. Esto le permitía al individuo usufructuar de una suerte de “propiedad social” para poder desarrollarse a partir del sostenimiento de pisos de bienestar básicos universalizados bajo la figura de derechos, los cuales a su vez se encontraban asociados al mundo del trabajo y a la expansión de la figura del asalariado (Castel, 1997). Así, el individuo emergía “a partir de su integración en colectivos y gracias a regulaciones sociales de tipo universalistas” (Merklen, 2013: 73). Paralelamente se instituyó una forma particular de intervención social sobre aquellos individuos o sectores sociales considerados problemáticos, ya sea por ser cuestiones de desempleo o de otra índole. Estos mecanismos procuraban reparar el daño social, colocando el foco causal del problema en las relaciones sociales que le dieron origen. En otras palabras, el paradigma de la intervención social sobre los sectores problemáticos se fundaba esencialmente en la idea de “reparación” y de “reintegración del individuo a la sociedad” (Merklen, 2013: 77).

A partir de los 70, con la emergencia del neoliberalismo como dispositivo de gobierno, los fundamentos de la sociedad se trastocaron de manera tal que produjeron una mutación brutal sobre las formas de relación con los indivi-

7 Cabe aclarar que el MDS se ha destacado por cierta opacidad en los datos que proporciona. Esto significa que algunos datos emitidos por el mismo pueden variar respecto de datos proporcionados por otras instituciones o por el mismo ente en años previos al cambio de gobierno. Si bien este hecho excede al artículo, consideramos que los datos cuantitativos aquí expuestos son veraces, ya que no se contradicen con artículos periodísticos que abordaron la temática y han sido cotejados con otros pares donde no han surgido diferencias sustanciales que modifiquen los análisis aquí realizados.

duos (De Lagasnerie, 2012). Una de las aristas del debate era la supuesta “asfixia” que las regulaciones sociales generaban en los mismos. Se argumentaba que la intervención desmedida redundaba en la pérdida de autonomía y que en consecuencia había que fomentar la lógica del mercado a través de toda la sociedad (De Lagasnerie, 2012). Estos cambios condujeron a una reformulación del Estado respecto de las racionalidades que organizaban su funcionamiento, por lo que se inició un proceso gradual de desinstitucionalización de las regulaciones y protecciones sociales bajo el mandato de “liberalizar” la sociedad y abrir en mayor medida el campo social a la iniciativa individual (Merklen, 2013).

Esta nueva dinámica ha tenido profundas implicancias respecto del ejercicio de los derechos como en la definición de las políticas sociales. Las lógicas de intervención social pasaron a fundarse cada vez menos en la integración y socialización de los individuos propia de la “modernidad organizada”, para tener su fundamento en la producción de individuos autónomos y responsables de sí mismos a partir de las políticas de individuación neoliberal. Se trata de una reformulación que dejó atrás el modelo “tutelar” para pasar a otro de producción de “autonomía” (Merklen, 2013: 80).

Bajo este paradigma, la política social vinculada a los desempleados pasó a tener un rol activo a partir de la exigencia de una contraprestación por la cual se le reclama al individuo “salir de su pasividad” (Merklen, 2013: 81). Así, la lógica vinculada a los derechos sociales se desplazó a una lógica contractual propia de una concepción mercantil, en la que el beneficiario de la ayuda social contrae una deuda para/con la sociedad a partir de la figura de la contraprestación. Mediante la capacitación, el trabajo comunitario o exigencias de otra índole, se busca que el individuo se active demostrando buena disposición para adaptarse a las exigencias institucionales y le devuelva a la sociedad lo que se le otorgó en tanto beneficiario de un programa social. De este modo, el individuo pasó de ser un titular de derechos a ser “responsable y deudor por la asistencia que se le haya dispensado; es más, se beneficia del amparo aun cuando debería haberse prevenido contra ese riesgo del cual es tan víctima como responsable” (Merklen, 2013: 83).

Junto a este movimiento se desplazó la problematización sobre la desocupación, la cual pasó a estar puesta en el individuo principalmente en su condición de empleable o no. El concepto de empleabilidad presupone la idea de que el desempleo no afecta de manera homogénea a toda la población por igual (Assua, Zehnder y Cuevas, 2019), por lo que las políticas vinculadas a la mejora de la empleabilidad de las personas suponen una forma de intervención selectiva y focalizada en aquellos sectores con dificultades para emplearse. Desarrollado en el campo de la política laboral y luego introducido en el ámbito de la política social, este concepto es definido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como:

...las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y de formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a la evolución de la tecnología y de las condiciones del mercado de trabajo (OIT, 2004: 4).

Tal es así que, en el marco de una fuerte desregulación del mercado de trabajo, se desplazó la responsabilidad a los individuos en lo que refiere a su situación laboral y su adaptación exitosa o no en el mercado de trabajo. En este sentido, el fundamento de las políticas sociales orientadas a los sectores desocupados se focalizó principalmente en mejorar la empleabilidad de los mismos, a partir de “incrementar el capital humano y generar un círculo de habilidades y empoderamiento de los beneficiarios”, por medio de contraprestaciones vinculadas a “la creación de oportunidades de empleo en el ámbito público, el diseño de recursos formativos, dispositivos de orientación laboral personalizados y determinados programas de carácter social para los colectivos en situaciones más graves de exclusión” (Brown, 2016: 11).⁸

En resumen, la racionalidad neoliberal desplazó el problema por la integración laboral hacia el individuo corriendo el foco hacia su condición individual, quitando responsabilidad a las políticas de desregulación neoliberales. En este sentido, las políticas de intervención social se fundamentan cada vez menos en la reparación de un derecho, a partir del viraje hacia un paradigma de la política social que exige la activación individual en un sentido amplio como respuesta al problema del desempleo. Como mencionamos al principio, en nuestro país la introducción de estas lógicas en el ámbito de las políticas sociales se dio en paralelo a la desregulación de los mercados de trabajo y a la aplicación de una serie de políticas neoliberales que transformaron la racionalidad estatal. Estas políticas contaban con la característica de haber sido aplicadas con el objeto de dar respuesta tanto al problema del desempleo como al de la pobreza. Partiendo de este análisis, en los siguientes apartados se analizarán en perspectiva al PRIST-AT y al HF en tanto programas que formaron parte de los dispositivos sociales de individuación neoliberal surgidos de las transformaciones en las racionalidades que orientaron la intervención social hacia los sectores desempleados, abordando sus continuidades como sus diferencias.

La inclusión con trabajo del programa Argentina Trabaja durante el kirchnerismo

El PRIST-AT surgió en 2009, durante la primera presidencia de Cristina

⁸ Estas políticas forman parte del paradigma de activación o “workfare” (Brown, 2016).

Fernández de Kirchner (2007-2011). Desde el año 2003, el crecimiento económico a “tasas chinas” había generado una fuerte recomposición del empleo en general y del formal en particular. El desempleo había caído aceleradamente del 22,5% en 2003 a cerca del 9% en el año 2007, y los índices de informalidad se habían reducido del 41% en 2004 al 36,3% en 2007 (Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017). En el contexto de la crisis financiera internacional del 2008, la economía comenzó a verse afectada y el crecimiento económico y de las tasas de empleo empezaron a ralentizarse. Ese año, el PBI creció un 4,1% (bajando casi 5% respecto de 2007), y en 2009 el PBI cayó al -6,1% (Porta et al., 2017). En este contexto, la tasa de desocupación, según datos de la Universidad Católica Argentina (UCA), subió a más del 11% en 2009, teniendo un fuerte impacto sobre todo en los estratos socioeconómicos bajos (Observatorio de la Deuda Social Argentina, 2010). Se trató, además, de un contexto político adverso para el gobierno. En las elecciones legislativas del 2009, el ex presidente Néstor Kirchner perdió en la Provincia de Buenos Aires frente al opositor Francisco de Narváez. A su vez, el gobierno se vio en la necesidad de generar una contraofensiva en vistas de recuperar el terreno perdido a partir del conflicto con el campo por las retenciones (Neffa y Brown, 2011b).

Por otro lado, el programa se enmarcó en una serie de políticas de ampliación de derechos, entre las que se destacaron la Asignación Universal por Hijos (AUH), la Asignación Universal por Embarazo (AUE) el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR) y la reestatización del sistema de previsión social, entre otras políticas (Danani, 2016).

En definitiva, este programa se encuadró en: a) un marco general de ampliación de derechos, lo que lo diferenció notoriamente de los períodos previos; b) un contexto de crecimiento del empleo formal por medio de una estrategia de “crecimiento con inclusión”, estrategia que empezó a mostrar límites estructurales con la crisis del 2008 en lo que refiere a la absorción del núcleo duro de desempleados; y c) una coyuntura política nacional adversa al gobierno.

A su vez, el PRIST-AT formó parte de una serie de políticas sociales que configuraron el giro socioproductivo que se le imprimió al MDS en esos años. A comienzos del ciclo kirchnerista, el MDS fomentó una lógica particular de la economía social y solidaria como modo de abordar la cuestión social.⁹ De acuerdo a Massetti (2011), se reorientó la política social en vistas de potenciar las novedosas formas de “producción para la reproducción” que habían

⁹ La economía social y solidaria es un enfoque que tomó el gobierno para desarrollar una serie de programas a fines de promover el trabajo autogestivo y familiar. El principal referente teórico del enfoque es José Luis Coraggio. Además de los programas del MDS que se señalan en este artículo, se encontraban el monotributo social, la Ley Nacional de Microcrédito, la ley de Marca Colectiva, etc. (Bruno, Palumbo y Coelho, 2017).

desarrollado las organizaciones sociales a lo largo de los años noventa. Los principales programas vinculados a este giro fueron el Manos a la Obra,¹⁰ el Programa de Inversión Social (PRIS)¹¹ y el Programa de Ingreso Social con Trabajo en sus dos líneas, el “Argentina Trabaja” (PRIST-AT) y el “Ellas hacen” (PRIST-EH).¹² Se trató de un “cambio de orientación de políticas sociales de corte asistencial y focalizado hacia otras centradas en la promoción del trabajo” (Bruno, Palumbo y Coelho, 2017: 99).

El PRIST-AT, se creó en el año 2009 mediante la Resolución 3182/09 en el ámbito del MDS. Se trató de un programa que transfería “ingresos a sus receptores en el marco de la generación de puestos de trabajo a través de su conformación y financiamiento directo desde el Estado de cooperativas de trabajo” (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2013: 341). Tuvo como objetivo fundamental “la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. MDS 3182/09). Entre sus lineamientos constaban la “prevención y protección social orientada hacia el fomento de la integración social y desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades (...) la protección de la familia y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias” (Res. MDS 3182/09).

Las cooperativas conformadas bajo este programa realizaban obras públicas vinculadas a labores de baja y mediana complejidad, a fines de mejorar la infraestructura y el hábitat local. El programa preveía capacitaciones en oficios, en cooperativismo y en temáticas sociales, de salud y educativas para los beneficiarios (Guimenez y Hopp, 2011). Funcionaba a partir de Entes Ejecutores conformados en sus comienzos por provincias, municipios y/o federaciones de cooperativas.¹³ Los Entes Ejecutores, en acuerdo con el MDS a través de la Unidad Ejecutora, llevaban a cabo los módulos productivos/constructivos.

10 El programa Manos a la Obra comenzó a implementarse a partir del 2003. Desde el mismo, se otorgaban subsidios a las cooperativas pertenecientes a distintas organizaciones sociales y a otros grupos asociados quienes tenían relación principalmente con los municipios (Logiudice, 2010). Estos subsidios estaban destinados a la compra de materias primas, equipamiento y maquinarias, y desde el mismo se buscaba incluir a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes en estos emprendimientos socioproductivos (Natalucci, 2012).

11 El PRIS fue lanzado a comienzos de 2009 a partir de la iniciativa del por entonces subsecretario de Comercialización de Economía Social del MDS y dirigente del Movimiento Evita, Emilio Pérsico. Mediante la conformación de cooperativas, el programa apuntaba a financiar obras públicas de baja complejidad en escuelas, espacios públicos, cloacas, redes de agua, entre otras (Natalucci, 2012).

12 Esta línea programática se creó en el año 2013 como una línea que aborda la problemática de género desde el PRIST. Para el PRIST-EH véase Arcidiácono y Bermúdez (2018a; 2018b).

13 Las federaciones de cooperativas lo hacían a través del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

Estos módulos eran activados una vez que se identificaban las necesidades de obras en relación con las necesidades locales, y los Entes Ejecutores eran los encargados de la certificación y el control de las obras. En un principio, el programa estuvo dirigido a recomponer la capacidad del Estado de intervenir sobre el territorio por medio de los municipios, pero luego se abrieron cupos para las organizaciones sociales.¹⁴ La contraprestación constaba en 40 horas semanales, y los beneficiarios del PRIST-AT contaban con aportes jubilatorios, vacaciones y obra social, componentes asociados a la lógica del empleo formal. La lógica de inclusión vía trabajo del programa, estuvo asociada a una impronta fuertemente arraigada en la “idea de trabajo y sus protecciones como determinantes del bienestar” (Danani, 2016: 5), propias del sistema de protección argentino y al imaginario peronista del gobierno, según el cual los derechos sociales se asocian a los derechos laborales de acuerdo a la figura del trabajador asalariado formal (Danani, Chiara, Arias y Gluz, 2018).

El programa estaba destinado a personas sin ingresos, pensiones, jubilaciones, ni planes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) o provinciales. Mediante los documentos denominados “Distribuidores” elaborados por el MDS, se distribuía el programa a nivel nacional y al interior de las provincias a partir de una serie de indicadores socio-económicos, en vistas a cubrir el territorio nacional focalizándose en la población destinataria. En este sentido, continuó con la lógica focalizada y selectiva de los programas antecesores y su pretensión era abarcar a toda la población que se encuentren en tal situación (Guimenez y Hopp, 2011). De acuerdo a Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, desde el MDS se defendió la lógica focalizada en detrimento de una política universal apelando a “la potencial inequidad que pudiera generar una situación de universalidad de cobertura”, “la tensión (...) con el objetivo de recuperar cierto protagonismo del Estado en materia de provisión de bienestar, a través de la presencia territorial” y “la ausencia de presupuesto para encarar la universalidad” (2013: 344). A pesar de la lógica focalizada, los recursos destinados fueron significativos y los ingresos aumentaron en gran medida respecto de otros planes (Maneiro, 2013), llegando a tener en 2010 casi 150 mil beneficiarios durante el período kirchnerista, con una dinámica descendente, hasta llegar a poco más de 100 mil beneficiarios en diciembre del año 2015. La lógica focalizada se inscribía además

14 En los comienzos de la implementación del PRIST-AT, las organizaciones estaban excluidas de su gestión. Esto fue uno de los factores que precipitó un ciclo de protestas en los años 2008-2009, en el que diversas organizaciones sociales exigieron al gobierno nacional entrar al programa (Maneiro, 2013). Estas “denunciaban falta de transparencia, clientelismo y discriminación en la asignación de los planes, reclamando su inclusión, logrando la incorporación de integrantes a las cooperativas de AT” (Guimenez y Hopp, 2011: 5). Frente a estas demandas, las organizaciones lograron que se emitieran cupos para las mismas (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011) pudiendo tomar parte en la decisión respecto de qué módulos productivos llevar a cabo y a su gestión (Natalucci, 2012).

en la problematización por parte de las autoridades nacionales respecto de la presencia de un núcleo duro de desempleados y subempleados que no pudo ser absorbido por el crecimiento económico:

...está destinado a aquellos sectores que, a pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país durante los últimos años (...) aún no han logrado incorporarse al mercado de trabajo formal. Estos sectores, que constituyen el 'núcleo duro' de la desocupación en la Argentina, son el resultado de un proceso de exclusión que lleva décadas y, por lo tanto, requiere de la intervención decidida y sostenida del Estado para revertir las desigualdades generadas durante años (MDS, 2010).

EL ARGENTINA TRABAJA Y LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

El giro socioproductivo de la política social durante los años del kirchnerismo tuvo efectos en el campo de las organizaciones sociales. Haciendo un breve recorrido, durante la década de los 90, la politicidad y organización de los sectores populares para hacer frente a las reformas neoliberales y sus efectos regresivos se dieron a partir de las necesidades del barrio (Merklen, 2005). Junto a los sectores de tradición sindical afectados por la privatización de las empresas estatales, formaron las dos vertientes que devinieron en lo que se llamó la "cuestión piquetera" (Svampa y Pereyra, 2003). El repertorio de acción colectiva de las organizaciones piqueteras durante esos años constaba en hacer cortes de calle o "piquetes" para demandar trabajo, programas de empleo y/o asistencia alimentaria para las necesidades de corte comunitaria.

No obstante, los investigadores Svampa y Pereyra observaron que ya a fines de los 90, se comenzaba a producir un proceso de "recolectivización" de los planes sociales, "cuando las organizaciones piqueteras lograron el control directo de los planes sociales y pudieron orientar así la contraprestación exigida (...) hacia el trabajo comunitario en los barrios" (2003: 222). Para los autores, en esos años ya se perfilaba en un conjunto de organizaciones -todavía como hipótesis y de forma embrionaria-, un proceso de "reapropiación" del trabajo, a partir de la reformulación del imperativo de autonomía y autorrealización -producto de las desregulaciones neoliberales-, en experiencias de autoorganización colectiva. Estas experiencias retomaban tradiciones de cooperativismo de nuestro país, pero fueron sobre todo las necesidades de supervivencia en momentos críticos de la coyuntura las que las motorizaron. Se expandió así, en estos años, la figura de la cooperativa como forma de llevar adelante emprendimientos vinculados a las necesidades comunitarias, tales como panaderías, emprendimientos textiles, cooperativas agrarias, etc. (Di Marco y Palomino, 2004). Estas experiencias organizativas fueron el marco a partir del cual el kirchnerismo buscó reconstruir el lazo social comunitario y abordar la pro-

blemática social, promoviéndolas mediante financiación y asistencia técnica, apelando a nociones como “agencia popular” y “capital social”, en sintonía con las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial (Massetti, 2011).¹⁵

El PRIST-AT formó parte de esta serie de políticas que sintetizaron el giro socioproductivo de la política social kirchnerista. Siguiendo a Natalucci (2018), el carácter vinculado a lo productivo y a la creación de trabajo del PRIST-AT tuvo un efecto decisivo en el desplazamiento de la identidad piquetera a la del trabajador desocupado, desplazamiento que ya se venía gestando en un conjunto de organizaciones sociales. Según Bruno, Palumbo y Coelho (2017), la relación entre las organizaciones de trabajadores desocupados y el Estado “hasta la llegada del kirchnerismo estuvo signada por una dinámica de movilización y negociación centrada en la ocupación de espacios públicos, mediante diversas formas de protesta por ‘trabajo digno y genuino’”, en cambio, “con el kirchnerismo comienzan a verificarse procesos de ‘institucionalización conflictiva’” (Bruno, et al., 2017: 98). La conformación de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP)¹⁶ como organización representativa de estos sectores, formó parte de las innovaciones institucionales acontecidas durante el kirchnerismo (Bruno, et al., 2017). 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 PRIST tuvo una lógica neoliberal que combinaba criterios de focalización y selectividad con un perfil socio-productivo pero al mismo tiempo instituyó un nuevo campo de acción [que] se constituyó en una oportunidad para los trabajadores informales por lo menos en dos planos, por un lado, su reconocimiento como

15 A partir del 2003, se abrió una ventana de oportunidades políticas para muchas de estas organizaciones, las cuales fueron convocadas por Kirchner a dialogar o incluso a formar parte de la gestión estatal. En este período se abrió lo que Natalucci denomina la “gramática movimientista de acción colectiva que articuló una elite política (integrada por sectores del Partido Justicialista) con un heterogéneo conjunto de organizaciones sociales y sindicales, protagonistas de las luchas contra el neoliberalismo” (Natalucci, 2018: 107). Esto permitió una posibilidad de identificación con el kirchnerismo y un salto de escala desde el barrio a la política, pasando de un rol meramente territorial a la participación legislativa y de implementación de políticas sociales (Natalucci, 2018).

16 La CTEP es una organización gremial formada por el Movimiento Evita, la Cooperativa textil La Alameda, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas por los Trabajadores (MNER) y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE) en 2011, en vistas de lograr la representación a los sectores marginados del proceso productivo y/o de la representación sindical. La integran organizaciones de cartoneros, vendedores ambulantes, cooperativistas, empresas recuperadas, ladrilleros, etc. Se autodefine como una “organización gremial independiente de todos los partidos políticos, representativa de los trabajadores de la economía popular y sus familias (...) una herramienta de lucha reivindicativa para la restitución de los derechos laborales y sociales que nos arrebató el neoliberalismo y que aún no hemos recuperado” (CTEP s/f). A partir de fines del año 2019, forma parte de la Unión de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (UTEPE).

trabajadores y, por otro, la emergencia de una nueva representación para ellos” (Natalucci, 2018, 116-117). Desde este lugar, las nuevas dinámicas organizacionales que se desarrollaron en esos años, deben comprenderse en el marco de una política social que reconoció a los beneficiarios como trabajadores y cuya dinámica colectivizante propició dinámicas colectivas de organización del trabajo.

El gobierno de Cambiemos, los cambios en el PRIST-AT y el Hacemos Futuro

El gobierno neoconservador de la Alianza Cambiemos (2015-2019) llevó adelante una serie de medidas económicas de corte neoliberal, entre las que se destacaron la salida del cepo con una fuerte devaluación del tipo de cambio y la devaluación del salario, la baja en las retenciones a las exportaciones agropecuarias y mineras, y la liberalización del comercio exterior (Varesi, 2017; Vommaro y Gené, 2017). Estas medidas tuvieron efectos negativos en el mercado de trabajo y en la situación social, provocando una transferencia regresiva de recursos y el aumento de la fragilidad laboral y de la pobreza. De acuerdo al informe de octubre 2019 del Instituto Estadístico de los Trabajadores (IET), en el primer trimestre de 2019 el índice de “población no integrada” escaló al 53,9% respecto al 51.1% del segundo trimestre del año 2016, teniendo un pico de 56.8% en el cuarto trimestre de 2018, luego de una baja de casi 10% entre el tercer trimestre de 2016 y el primer trimestre de 2018 (IET, 2019a).¹⁷ A su vez, el índice de fragilidad laboral aumentó un 9% entre el segundo trimestre del año 2016 e igual período del año 2019, siendo el período 2018-2019 el de mayor aumento (un 13% interanual), luego de una tendencia a la baja en el período 2016-2018 (IET, 2019b).¹⁸

17 El índice de población no integrada, resulta de la suma del porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia y del porcentaje de personas en situación de fragilidad social. El índice de fragilidad social (IFS), abarca a las personas que tienen “altas probabilidades de caer en la pobreza en contextos socioeconómicos críticos” y son aquellos cuyos ingresos están apenas por encima de la línea de pobreza, y que además poseen “características estructurales, sociodemográficas y laborales altamente asociadas con la pobreza” (IET, 2019a: 2).

18 El informe sobre fragilidad laboral tiene como objetivo analizar la situación y evolución del mercado en su “capacidad para generar los puestos de trabajo necesarios para absorber a la totalidad de la población activa; el análisis de la calidad y modalidad de empleo predominante, en directo vínculo con la dinámica de los ingresos (y su distribución) y la evolución de la pobreza”. La fragilidad laboral se entiende como “la distancia existente entre las condiciones óptimas o deseables de la dinámica y funcionamiento del mercado de trabajo y aquellas efectivamente vigentes”. El índice de fragilidad laboral es un índice multidimensional que abarca “tres dimensiones o sub-fragilidades: (a) déficit de empleo (DE), definido como el grado de escasez de puestos de trabajo; (b) precariedad laboral (P), entendida como la calidad que detenta la estructura de puestos de trabajo disponibles; y (c) pobreza e ingresos (PeI), que mide el poder de compra de los ingresos familiares en relación a la línea de pobreza, y su distribución)” (IET, 2019b: 2).

En este contexto, el gobierno generó una reconfiguración gradual del sentido dado a la política social modificando paulatinamente el PRIST-AT y que derivaría luego en la creación del Hacemos Futuro. La Resolución 592/16 modificó el PRIST-AT partiendo de la caracterización según la cual “la participación de 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 integran” (Res. MDS 592/16). En este sentido, hubo una problematización del programa que partió del reconocimiento según el cual las cooperativas no pudieron “independizarse” del apoyo estatal, logrando autonomía financiera y una inserción exitosa en el mercado, como tampoco los beneficiarios integrarse individualmente al mercado de trabajo.¹⁹ El modo en el que el gobierno respondió a esta problematización correspondió a lo que algunos autores han llamado “giro capacitador” (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c). De acuerdo a ello, se modificó el objetivo principal del programa, que pasó a ser el de capacitar a través de “cursos y prácticas de formación socio productivas 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 y comunitaria y de la infraestructura socio sanitaria” (Res. MDS 592/16). Los beneficios para las personas que integraban el PRIST-AT, pasaron a ser 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 productivas y tareas comunitarias” (Res. MDS 592/16). La lógica del programa pasó entonces de ser la generación de trabajo “genuino, organizado y comunitario” vinculado a la inclusión social tal como lo había diseñado el kirchnerismo, a otra cuyo objetivo consistía en mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, y que sólo adicionalmente redundaría en beneficios comunitarios o en un fortalecimiento de las relaciones comunitarias.

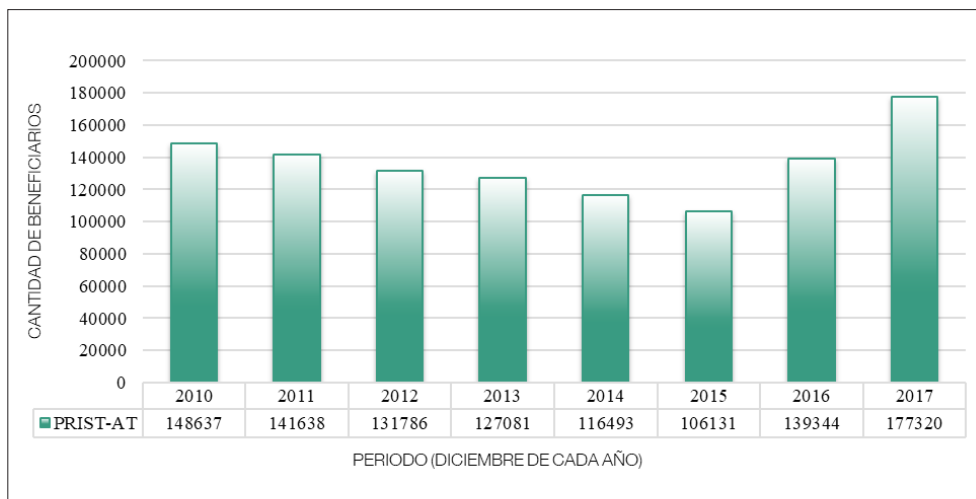
En la misma dirección, se modificó la lógica socioproductiva que tenía el

19 La crítica al funcionamiento de las cooperativas bajo el PRIST-AT se hizo extendida en diferentes aspectos. Uno de ellos fue respecto de la potencialidad de las cooperativas del PRIST-AT de funcionar efectivamente bajo el espíritu del cooperativismo. Para Arcidiácono y Bermúdez, “el diseño original del Prist garantiza un ingreso homogéneo y preestablecido, que desalienta la posibilidad de compensar equitativamente el trabajo de los asociados de la cooperativa según su función/responsabilidad/especialidad” (2018c: 92). Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2013) observaron que en el “reglamento tipo” que instituyó el programa, había muchas similitudes con las relaciones laborales tradicionales (sanciones, apercibimientos, relaciones jerárquicas), lo cual asemeja mucho más al programa a una perspectiva “individualista del trabajador como obrero tradicional [en la que] no hay lugar para el aprendizaje de la autogestión” (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2013: 350). Según Maneiro (2013), la relación jerárquica se reprodujo inclusive con los referentes municipales, en el caso de las Unidades Ejecutoras Municipales.

programa por otra mayormente vinculada a la transferencia individual con contraprestación. Se tendió así a la desactivación del cooperativismo mediante la desactivación de los módulos productivos. Los Entes Ejecutores pasaron a ser los encargados de desarrollar actividades de capacitación a través de cursos y prácticas socioproductivas (Arcidiácono y Bermúdez, 2018c). A su vez, se llevó adelante una campaña de desprestigio de las cooperativas por parte de funcionarios públicos y medios de comunicación dominantes (Hopp, 2017a). La “descooperativización” se dio también en el ámbito judicial, a partir de la denuncia de irregularidades en mutuales y cooperativas respecto del manejo de los fondos (Dinatale, 2016). Mediante la Resolución 1659/16, el MDS ante estos casos pudo empezar a aplicar “medidas y acciones preventivas de abstención o suspensión de operatorias en la prestación del servicio de crédito en cooperativas, de ayuda económica en mutuales y de gestión de préstamos en ambas, así como en las cooperativas de trabajo” (Res. MDS 1659/16).

A pesar de estos cambios, el programa no perdió relevancia como política, sino que en cierto punto fue fortalecido. Como se observa a partir del **Gráfico 1**, el gobierno aumentó la cantidad de beneficiarios respecto del período anterior.

Gráfico 1. Cantidad de beneficiarios PRIST - AT (2010-2017)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

La individualización de la contraprestación, el giro capacitador y descooperativizante del programa y el aumento de la cantidad de beneficiarios como modo de contener el conflicto social y morigerar los efectos negativos de las

políticas económicas regresivas llevadas a cabo por el gobierno, en definitiva reforzaron el enfoque neoliberal del programa, asemejándose en mayor medida a las transferencias condicionadas de ingreso de los noventa y estableciendo un giro descolectivizador respecto de las reformulaciones producidas por el kirchnerismo en la política social.

Por otro lado, la Resolución 592/16 amplió la participación como Entes Ejecutores a organismos gubernamentales y no gubernamentales, lo que permitió la participación de las organizaciones sociales como Entes Ejecutores del programa. Los Entes Ejecutores pasaron a ser los encargados de diseñar los planes de actividades de las capacitaciones a través de cursos y prácticas de formación socioproductivas y tareas comunitarias. Mediante subsidios, el Ministerio financiaba las actividades y la adquisición de herramientas, maquinarias y materiales que se necesitaran para realizar la actividad en el marco del convenio firmado. Un dato relevante es que, de acuerdo a esta Resolución, una vez finalizada la ejecución del convenio estos elementos de trabajo debían ser devueltos al MDS a menos que se firmara otro convenio que amerite nuevamente su uso. Desde este lugar, queda claro que el objetivo del Ministerio no fue el de generar y/o fortalecer emprendimientos socioproductivos, sino el de articular, mediante los Entes Ejecutores, espacios y actividades de capacitación, que, en todo caso, refieran indirectamente a lo socioproductivo únicamente desde la formación.

Cuadro 1. Tipos y cantidad de Entes Ejecutores del PRIST-AT

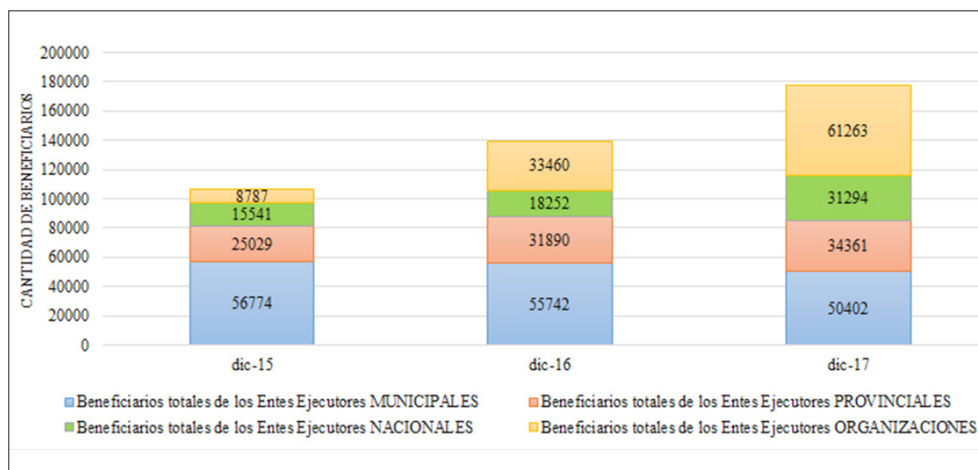
	dic-15	dic-16	dic-17
Cantidad de Entes ejecutores MUNICIPALES	87	98	97
Cantidad de Entes Ejecutores PROVINCIALES	13	11	11
Cantidad de Entes Ejecutores NACIONALES	8	13	13
Cantidad de Entes Ejecutores ORGANIZACIONES	1	50	64

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

En el **Cuadro 1** se observan los cambios en la cantidad de Entes Ejecutores municipales, provinciales, nacionales y de las organizaciones en el gobierno

de Cambiemos.²⁰ Se observa a grandes rasgos que aumentó notoriamente la cantidad de Entes Ejecutores gestionados por las Organizaciones (de 1 en diciembre de 2015 a 64 en diciembre de 2017). En el **Gráfico 2** se observa mejor esta tendencia, teniendo en cuenta la cantidad de beneficiarios totales a nivel nacional por Ente Ejecutor a partir de diciembre de 2015. Mientras que en los Entes Ejecutores Municipales la cantidad de beneficiarios disminuyó entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017, en el caso de los Entes Ejecutores Organizaciones, el aumento fue considerable: 52.476 beneficiarios se sumaron en el mismo período.

Gráfico 2. Cantidad de beneficiarios PRIST - AT por Ente Ejecutor (2010-2017)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MDS

Este hecho puede pensarse desde varios lugares. En primer lugar, teniendo en cuenta el contexto político y económico, se trató de una estrategia por parte del gobierno de Cambiemos de contener el conflicto social frente a la crisis mediante la transferencia directa de la gestión del programa a las organizaciones sociales y un aumento notable de los beneficiarios directos.²¹ La ampliación de la gestión del Programa a las organizaciones constituía además una demanda de las mismas. Desde este lugar, se puede explicar el marcado aumento de la cantidad de beneficiarios del PRIST-AT en general, y de las

20 Esta clasificación de los Entes Ejecutores en nacionales, provinciales, municipales y organizaciones, es la clasificación que usó el MDS en los datos enviados como respuesta al pedido de acceso que solicitamos entre el 2018 y 2019.

21 Incluso, en los Entes Ejecutores nacionales, al menos 10 mil beneficiarios dependen de alguna organización social o federación de cooperativas, destacándose FECOOTRAUN, CNCT, PO, entre otras.

organizaciones en particular. Entre las organizaciones que contaban con mayor cantidad de beneficiarios del programa se encontraba la CTEP que, para diciembre de 2017, contaba con 28.666 beneficiarios de acuerdo a los datos del MDS. Esto se explica por la amplia representatividad que tuvo la organización en estos sectores y, además, como resultado de la estrategia de movilización y negociación que la CTEP se dio con el gobierno en estos años, en articulación con las otras dos organizaciones que conformaron el “triumvirato de San Cayetano”: Barrios de Pie (BdP) y la Corriente Clasista y combativa (CCC) (Maneiro y Nuñez, 2018). Estas tres organizaciones fueron las que más beneficiarios del PRIST-AT gestionaron, con casi el 65% (39.597 beneficiarios) respecto de los afiliados totales de los Entes Ejecutores Organizaciones. Esto da cuenta de que la estrategia seguida en estos años las posicionó como los actores principales en el campo de las organizaciones sociales a nivel general, y en la gestión del PRIST-AT en particular.²²

En segundo lugar, la disminución del peso de los municipios en el programa fue más pronunciada en aquellos municipios gobernados por la oposición nucleada en el Frente Para la Victoria (FPV), aunque la diferencia no es tan relevante, ya que los municipios de Cambiemos también cayeron en términos de cantidad de beneficiarios. Se observa, en cambio, un marcado descenso de la cantidad de beneficiarios en las provincias de la oposición, y un fuerte aumento de los beneficiarios bajo gestión del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, que pasó de no tener beneficiarios en diciembre de 2015, a tener 17.483 en diciembre del 2017. En este sentido, si bien hubo una ampliación de la gestión del programa a municipios de provincias del interior, no hubo cambios respecto de la concentración de los programas en la Provincia de Buenos Aires, la cual mantuvo en su territorio entre el 75% y el 78% de beneficiarios respecto de los beneficiarios totales del programa, por lo que no se puede hablar de una federalización del programa.

Por último, la incidencia de las organizaciones sociales en este período debe pensarse además como una consecuencia de los procesos de innovación organizacional surgidos durante el período anterior. Las organizaciones representativas de estos sectores, durante el primer tercio del gobierno de Cambiemos, expresaron sus demandas vinculadas al reconocimiento social y a la participación en las definiciones de la política pública. La conquista de la personería social de la CTEP a comienzos de 2016,²³ le permitió a la organiza-

22 Las demás organizaciones contaban con no más de 7 mil beneficiarios, destacándose entre ellas la Asociación Gremial de Trabajadores Cooperativistas Autogestivos y Precarizados (AGT-CAP) con 6.829 y la Confederación Nacional de Cooperativas de Trabajo (CNCT) con 6.467 beneficiarios.

23 La personería social ya se había concretado a fines de 2015 con la Resolución Nro. 1727/2015 del MTEySS, pero por un “error administrativo” no fue publicada en el Boletín Oficial. Esto derivó en una serie de negociaciones a principios del gobierno de Cambiemos y se hizo efectiva mediante la Resolución 32/2016 del MTEySS.

ción empezar a gestionar la reconversión de la mutual “senderos” en una obra social para los trabajadores de la economía popular (Silva de Sousa, 2016). A su vez, la Ley de Emergencia Social,²⁴ motorizada por el “triunvirato de San Cayetano” fue leída como un avance en términos del reconocimiento de los trabajadores de la Economía Popular como un sector que precisa de políticas específicas (Muñoz, 2017; Muñoz y Villar, 2017; Bruno, et al., 2017). Sin embargo, se produjo en las organizaciones un viraje hacia la profundización de demandas de asistencia social y alimentaria al gobierno; Gildo Onorato, referente de la CTEP, en 2017 denunciaba que la organización, ya en el primer año de gobierno, tuvo que abrir más comedores, sobre todo en el conurbano (Silva de Sousa, 2017). Este viraje se profundizó sobre todo en la última etapa, debido al agravamiento de la crisis social (Fernández Mouján, Ynoub y Maldovan Bonelli, 2019).²⁵

EL HACEMOS FUTURO Y SU VINCULACIÓN CON EL PLAN EMPALME

Mediante la Resolución 96/18, se dejó sin efecto a los programas PRIST-AT, PRIST-EH y Desde el Barrio, y se agrupó a los beneficiarios en el programa Hacemos Futuro (HF), creado por la misma Resolución en el ámbito de la Secretaría de la Economía Social del MDS. Se estableció el objetivo del programa: “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social” (Res. MDS 96/18). En la Resolución 151/18, se establecieron los lineamientos

24 La Ley de Emergencia Social -Ley N°27.345 “Prórroga Emergencia Pública (Ley 27.200)- se logró a partir de una serie de protestas derivadas de la Marcha de San Cayetano en agosto de 2016, entrando en vigencia la Ley a partir del decreto reglamentario de marzo de 2017 (Maneiro y Nuñez, 2018). A partir de ella se creó el Salario Social Complementario, Consejo de la Economía Popular y del Salario Social Complementario (CEPSSC) y el Registro de la economía popular (RENATREP).

25 Es interesante el análisis que realizaron Guelman, Palumbo, Downar y Martínez Cajal (2019), respecto del Movimiento Nacional Campesino-Indígena de Buenos Aires (MNCI), integrante de la CTEP, en relación a los cambios en la política social y el agravamiento de la cuestión social en los primeros años de la alianza Cambiemos al gobierno. A partir de un trabajo etnográfico, observaron que durante 2016 y 2017, hubo un aumento cuantitativo de los centros comunitarios de la organización, y se duplicaron e incluso triplicaron la cantidad de miembros. La razón de ello para los autores, fue que hubo un marcado aumento en los presupuestos y cantidades de beneficiarios del PRIST-AT, sumado a un mayor número de personas que concurren a la organización frente a las necesidades económicas y la falta de empleo. Esto se suma a un “corrimiento respecto a los colectivos de trabajo y proyectos productivos que venían desarrollándose (...) hacia el trabajo en merenderos y comedores en el ámbito del cuidado” (Guelman, et. al., 2019: 9), a causa del giro descooperativizador de la política social y por el detrimento de las condiciones de vida a la que las organizaciones tuvieron que dar respuesta.

del programa y se caracterizó al mismo como “un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para formación, terminalidad educativa y cuidados de la salud, de carácter personal” (Res. MDS 151/18). El HF exigía la obligatoriedad de la terminalidad educativa primaria y secundaria para los beneficiarios. Además, preveía una “formación integral”, donde los beneficiarios debían optar por cursos, talleres o prácticas formativas a través de Unidades Capacitadoras validadas por las autoridades de aplicación, las cuales podían ser tanto organismos gubernamentales como no gubernamentales. Por último, los beneficiarios debían acreditar el cumplimiento de controles sanitarios anuales.

Este programa fue lanzado en el marco del avance del gobierno a partir del buen resultado obtenido en las elecciones legislativas de 2017, como un intento de llevar adelante la simplificación y unificación de los programas y de restarle espacio a las organizaciones sociales mediante la eliminación de los Entes Ejecutores y el traspaso de sus beneficiarios a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (Ferrari Mango y Campana, 2018). Mediante este traspaso, el gobierno buscó relacionarse directamente con los beneficiarios a través de la ANSES, sin la mediación de las organizaciones sociales; en la página del programa aún se puede leer la leyenda “No debes realizar ningún pago para pertenecer al programa y nadie puede obligarte a concurrir a actos y movilizaciones”,²⁶ en una clara estigmatización de las organizaciones sociales, junto con el objetivo de desvincular a los beneficiarios de las mismas.

Al igual que el PRIST-AT, el HF continuó con una mirada centrada en el trabajo como el principal medio de integración social. Sin embargo, se modificó radicalmente la función del Estado: mientras que en el PRIST-AT los espacios laborales eran creados y/o sostenidos desde el MDS, con el HF el Ministerio centró sus funciones en la coordinación de espacios formativos y de capacitación, en consonancia con una lógica individualista del acceso al mercado de empleo (Martínez Ramírez y Torres, 2018). 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 integrarse en el mercado formal de trabajo y lograr la autonomía económica de los beneficiarios, profundizando los aspectos individualizantes propios de las políticas de individuación social neoliberales. Se observa, además, que sus concepciones se basaron principalmente en criterios fuertemente economicistas. Desde este lugar, el programa representó la síntesis de la reconfiguración de la política social macrista que comienza con las primeras modificaciones al PRIST-AT.

El HF debe pensarse, además, en vinculación con el Programa de Inserción

26 Véase www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/hacemosfuturo. Revisada por última vez el 11-04-2020

Laboral (PIL), mejor conocido como Plan Empalme, lanzado por el gobierno en el 2017.²⁷ El objetivo del PIL consistía en “promover la incorporación de trabajadores en empleos de calidad y/o la mejora de sus condiciones de empleo, mediante la asignación de una ayuda económica mensual que podrá ser descontada de su salario por los empleadores” (Res. MTEySS 1308-E/2017). El funcionamiento era el siguiente: si el beneficiario/a del HF accedía a un empleo registrado, podía seguir percibiendo el monto correspondiente al programa como parte del salario durante un año. Así, el Gobierno pretendía “empalmar” en el mercado laboral a beneficiarios de programas focalizados del MDS y del MTEySS, generando un incentivo económico al empleador, mediante el subsidio de una parte del salario por parte del Estado. No obstante, 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. Desde este lugar, 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, 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 problema referido a la empleabilidad de las personas vulnerables, problema al que se busca dar respuesta desde la política social mediante la capacitación y la formación integral del individuo-beneficiario a fines de aumentar sus posibilidades de ingreso al mercado de trabajo.

Recapitulación y consideraciones finales

En este trabajo se puso en perspectiva a los programas PRIST-AT y el HF en términos de sus continuidades y diferencias respecto de la concepción en su formulación, formas de intervención social, y la relación con las organizaciones sociales representativas. La elección de estos casos se fundamentó, en

27 El PIL había sido creado en el ámbito del MTEySS en el 2006 y 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; el PIL opera en tal sentido como un subsidio a la contratación” (Neffa y Brown, 2011b: 40). Podían participar del programa beneficiarios de políticas sociales y de empleo dependientes del MTEySS y del MDS, entre otros. En el 2014, mediante la Resolución 753/2014 se desvinculó a los beneficiarios del MDS de la posibilidad de participar en el PIL. En el 2017, mediante el Decreto 304/2017, se vuelve a vincular a los beneficiarios de programas nacionales del MDS al PIL. Esta modificación fue difundida con el nombre de “Plan Empalme”. Este programa no tuvo éxito si consideramos que, en términos de cantidad de beneficiarios de acuerdo a datos del MTEySS, nunca superó los 10.000 beneficiarios al menos hasta agosto de 2019, siendo este mes el de mayor cantidad (8.959 beneficiarios).

primer lugar, en que ambos fueron programas sociales que buscaron dar una respuesta al desempleo estructural. En segundo lugar, ambos programas sintetizaron la política social de ambos gobiernos respectivamente y sus modos de intervención sobre los sectores desocupados, y que, por lo tanto, deben ser parte constitutiva de cualquier análisis integral de ambos ciclos políticos. En tercer lugar, con la asunción de un nuevo gobierno, la discusión sobre el objetivo y las finalidades de estas políticas adquiere nuevo impulso en la agenda. Restan unas palabras finales de cada programa a modo de síntesis de lo expresado a lo largo de este trabajo.

Consideramos al PRIST-AT, tal como funcionó hasta el año 2015, en primer lugar, como una política social con un enfoque asistencialista, que funcionó como un mecanismo de redistribución social que buscó moderar las desigualdades sociales provocadas por las reformas neoliberales mediante la transferencia de recursos a sectores empobrecidos. Existió en este sentido una continuidad con el paradigma neoliberal de la política social, en tanto sostuvo criterios de focalización y selectividad y mantuvo exigencias de contraprestación que en esencia diluyeron el status de derecho social. Sin embargo, representó también un giro en la política social respecto del asistencialismo neoliberal, en tanto buscó promover la socialización de los beneficiarios mediante una dinámica de integración social vía trabajo, enmarcada en un contexto de ampliación de derechos y de la protección social del cual los beneficiarios del PRIST-AT se beneficiaron directamente a través de la AUH y los aportes jubilatorios, entre otras políticas. Por último, se conformó el programa como un mecanismo de creación de trabajo paralelo al mercado laboral y orientado al núcleo duro de la desocupación, cuyas dinámicas colectivizantes reforzaron los emprendimientos socioproductivos surgidos de las experiencias de las organizaciones sociales, experiencias que a su vez fueron tomadas como modelo para crear nuevas formas asociativas desde el Estado mediante la figura de la cooperativa. Esto implicó una dinámica colectivizante que generó un campo propicio para el surgimiento de innovaciones organizacionales, como la conformación de organizaciones representativas de estos sectores en tanto trabajadores y no meros beneficiarios de un plan.

Por el contrario, el HF representó la síntesis de la reconfiguración de la política social que llevó a cabo el gobierno de Cambiemos, la cual comenzó con las primeras modificaciones al PRIST-AT. Se acentuó el carácter de transferencia individual de ingresos mediante la profundización del giro capacitador y la eliminación de la lógica de la economía social y solidaria, a partir del viraje de una concepción enfocada en lo socioproductivo a una basada en requerimientos educativos y de formación. A su vez, tuvo como objetivo la descolectivización social, mediante la deslegitimación de las cooperativas y organizaciones sociales, por medio de la individualización del programa y el traspaso a ANSES de sus beneficiarios. Se reforzó además la lógica asisten-

cialista de la política social, inscribiéndose en un contexto de aumento de la pobreza y el desempleo producto de la política económica del Gobierno. Esto provocó un viraje en las organizaciones sociales, las cuales se vieron obligadas a priorizar las demandas de corte asistencial y alimentaria, por sobre los procesos de innovación organizacional.

El gobierno de Cambiemos desplazó la problemática del desempleo al ámbito del individuo, centrándose en sus capacidades y formación educativa, buscando generar incentivos para mejorarlas. Esto produjo un cambio notorio en la función del Estado, que se desplazó de la creación de trabajo al sostenimiento de espacios de formación y capacitación para la empleabilidad individual. Desde este lugar, el HF se pensó como una política social complementaria al mercado de empleo. Mediante la vinculación con el Plan Empalme, fue una apuesta por aumentar las posibilidades de inserción individual en el mercado de trabajo que, en un contexto de contracción del mismo, tuvo fuertes limitaciones. En definitiva, en un contexto de deterioro de la situación social, los cambios en la política social del macrismo provocaron un retroceso en los procesos de colectivización propiciados por las políticas sociales del kirchnerismo, y una profundización de los aspectos individualizantes de la política social, heredadas de los procesos neoliberales.

Bibliografía

Acuña, C., Kessler, G. y Repetto, F. (2002). *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Informe para el proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, CLASPO, The University of Texas at Austin Buenos Aires. <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/overviews/argsocpol90s.pdf>

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018a). Cooperativismo, programas sociales y provisión de cuidado Un recorrido por la experiencia del ‘Ellas Hacen’. *Idelcoop*, (226), 69-94. <https://www.idelcoop.org.ar/revista/226/cooperativismo-programas-sociales-y-provision-cuidado-recorrido-experiencia-del-ellas>

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018b). ‘Ellas hacen’. Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Estudios Feministas*, 26 (2), 1-16. https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2018000200207

Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2018c). ¿Cooperativismo como oportunidad

perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (2), 83- 111. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/534>

Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. y Bermúdez, Á. (2013). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y Sociedad*, (22), 341-356. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387334694019>

Assua, G.; Zehnder, M. y Cuevas, F. (2019). Empleabilidad y políticas públicas de Iberoamérica (Editorial). *Studia Politicae*, (47), 7-15. <https://doi.org/10.22529/sp.2019.47.01>

Bruno, D.; Coelho, R. y Palumbo, M. (2017). Innovación organizacional e institucionalización conflictiva de las organizaciones de la economía popular. El caso de la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP). *Argumentos*, (19), 90-119. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/2766/2361>

Brown, B. (2016). *Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El 'paradigma de activación' en Argentina 2003-2013*. (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2017/12/2017brown.pdf>

Castel, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.

Danani, C. (2016). Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, (12). Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Berlín. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/12771.pdf>

Danani, C.; Arias, A.; Chiara, M. y Gluz, N. (2018). Instrumentos, estrategias, apoyo y oposición en la contra-reforma de política social. Argentina, 2002- 2015. *Revista Mercosur de Políticas Sociales*, 2, 132- 150. <https://doi.org/10.28917/ism.2018-v2-132>

De Lagasnerie, G. (2012). *La última lección de Michel Foucault: sobre el neoliberalismo, la teoría y la política*. Fondo de Cultura Económica.

Di Marco, G. y Palomino, H. (Coord.) (2004). *Construyendo sociedad y política. Los proyectos del movimiento social en acción*. UNSAM-Ediciones

Baudino.

Dinatale, M. (8 de octubre de 2016). Cooperativas bajo sospecha por lavado. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/miles-de-cooperativas-y-mutuales-quedaron-bajo-sospecha-por-lavado-nid1945245/>

Fair, H. (2009) El Estado y los trabajadores durante el primer gobierno de Menem en Argentina (1989-1995). *Estudios Sociológicos*, 27 (80), 551-594. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6164056>

Fernández Mouján, L., Ynoub, E. y Maldovan Bonelli, J. (2019). Cambio de contexto, ¿cambio organizacional?: las estrategias políticas, discursivas y organizativas de la CTEP (2011-2018). En A. Natalucci (Moderador), *Movilización social y ciclos políticos: dinámicas, actores y repertorios (2001-2018)*. XIV Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en incertidumbre y la cuestión de la transparencia”, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Universidad de San Martín (UNSAM), Buenos Aires, Argentina.

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? Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/Observatorio-sobre-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Informes-11-1.pdf>

García Delgado, D. y Peirano, M. (2011). *El modelo de desarrollo con inclusión social. La Estrategia de mediano plazo*. Ediciones CICCUS-FLACSO.

Guelman, A., Palumbo, M., Downar, C. y Martínez Cajal, S. (2019). *Reconfiguraciones recientes de organizaciones y movimientos populares en torno al trabajo: aproximaciones al MNCI-Buenos Aires*. XIII Jornadas de Sociología, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. <https://cdsa.academica.org/000-023/108.pdf>

Guimenez, S. y Hopp, M. (2011). *Programa ingreso social con trabajo Argentina trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación*. IV Encuentro Internacional de Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, Argentina. <https://docplayer.es/19611001-Programa-ingreso-social-con-trabajo-argentina-trabaja-una-mirada-reflexiva-desde-el-corazon-de-su-implementacion.html>

Hopp, M. (2017a). El trabajo cooperativo en cuestión: Desafíos en el nuevo

contexto argentino. *Ciencias Sociales*, (93), 102-107. https://www.academia.edu/35561782/El_trabajo_cooperativo_en_cuesti%C3%B3n_desaf%C3%A1dos_en_el_nuevo_contexto_argentino

Hopp, M. (2017b) “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. Revista De Ciencias, Artes y Tecnología*, (6), 19-40. <https://doi.org/10.35428/cds.v0i6.86>

IET (2019a). *Población en situación de fragilidad social (2016-2019)*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). <https://pulsocitra.org/wp-content/uploads/2019/11/Fragilidad-social.pdf>

IET (2019b). *Índice de fragilidad laboral (IFL) en Argentina. 2016-2019*. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). <https://pulsocitra.org/wp-content/uploads/2019/11/IFL-October-2019.pdf>

Kessler, G. (2014). *Controversias sobre la desigualdad. Argentina 2003-2013*. Fondo de cultura económica.

Lo Vuolo, R. (2010). *El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. CIEPP.

Logiudice Ana (2010). *De crisis a crisis: la política social asistencial en la Argentina ¿posneoliberal?.* XXIX International Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, Canadá.

Logiudice, A. (2011). Pobreza y neoliberalismo: la asistencia social en la Argentina reciente. *Entramados y perspectivas. Revista de la Carrera de Sociología*, 1, 61-90.

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*. Congreso Internacional de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Maneiro, M. y Núñez, J. (2018). *Más allá de la Ley de Emergencia Social en Argentina: acción colectiva, articulaciones y negociaciones de las organizaciones de trabajadores desocupados y de la economía popular*. IV Conferência Internacional Greves e Conflitos Sociais, Grupo de Trabalho. X Labour conflicts and trade unionism. International Association Strikes and Social Conflicts, Sao Paulo, Brasil.

Martínez Ramírez, F. y Torres, F. (2018). *Rehacer las políticas sociales de asistencia: Primeras aproximaciones a la creación del programa Hacemos Futuro*. X Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Buenos Aires, Argentina. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79608>

Masseti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009). *Entramados y Perspectivas*, 1 (1), 9-36. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/18>

Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Editorial Gorla.

Merklen, D. (2013). Las dinámicas contemporáneas de la individuación. En R. Castel, G. Kessler, D. Merklen, N. Murard, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?* (pp. 45-86). Paidós.

Muñoz, M. A. (2017). *Institucionalidad de la economía popular y social en Argentina: evolución de las demandas sociales y las respuestas Estatales (2002-2017)*. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires, Argentina. http://www.aset.org.ar/2017/ponencias/11_Munoz.pdf

Muñoz, M. y Villar, I. (2017). Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP en la CGT). Entre la organización sindical y el conflicto político-social (Argentina, 2011-2017). *Crítica y Resistencias Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, (5), 22-52. <https://www.criticayresistencias.com.ar/index.php/revista/article/view/57>

Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa 'Argentina Trabaja'. *Perspectivas de Políticas Públicas*. 2 (3), 126-147. <https://doi.org/10.18294/rppp.2012.614>

Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis*, 17 (49), 103-125. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682018000100103

Natalucci, A. y Paschkes Ronis, M. (2011). *Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010)*. Encuentro Internacional de Trabajo social de la UBA: Políticas públicas y trabajo social, aportes para la reconstrucción de lo público, IV. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina. <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/si->

[tes/13/2016/03/24.pdf](#)

Neffa, J. (2009) “El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades”. En *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II* (pp.281-347). CLACSO. https://www.researchgate.net/publication/321387168_El_Plan_Jefes_y_Jefas_de_Hogar_Desocupados_PjyJHD_Analisis_de_sus_caracteristicas_y_objetivos_Fortalezas_y_debilidades

Neffa, J. y Brown, B. (2011a). *Políticas públicas de empleo I (1989-1999)*. CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 5, Buenos Aires, Argentina. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/8715/CONICET_Digital_Nro.8175_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Neffa, J. y Brown, B. (2011b). *Políticas públicas de empleo III (2002-2010)*. CEIL - PIETTE (CONICET), Empleo, desempleo y políticas de empleo 7, Buenos Aires, Argentina. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/8713/CONICET_Digital_Nro.8177_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Observatorio de la Deuda Social Argentina (UCA) (2010). *La deuda social argentina frente al Bicentenario. Progresos destacados y desigualdades estructurales del Desarrollo Humano y Social en la Argentina urbana 2004-2009*. (6). Informe 2009. <http://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Barometro-de-la-Deuda-Social-UCA-Informacion.pdf>

OIT. (2004). *Recomendación 195 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos. Educación, formación y aprendizaje permanente*. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión, Ginebra.

Pereyra, S., Pérez, G. y Schuster, F. (eds.) (2008). *La huella piquetera. Avatares de las organizaciones de desocupados post crisis de 2001*. Ediciones El Margen.

Porta, F., Santarcángelo, J. y Scheingart, D. (2017). Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista. En Pucciarelli, Alfredo y Ana Castellani (comps.) *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal* (pp. 99-144). Siglo veintiuno editores.

Rapoport, M., et al. (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Ediciones Macchi.

Rossi, F. (2017) . *La segunda ola de incorporación en América Latina: una*

conceptualización de la búsqueda de inclusión aplicada a la Argentina. En CAF (Ed.) *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina* (pp. 155-194). CAF.

Scarfó G.; Hopp, M. y Highton C. (2009). Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para pensar la política social. *Plaza Pública*, 2, (2), 8-20.

Silva de Sousa, M. (12 de diciembre de 2016). Nace la “obra social piquetera”, con sede propia. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/nace-la-obra-social-piquetera-con-sede-propia-y-medio-millon-de-afiliados-nid1966122/>

Silva de Sousa, M. (12 de marzo de 2017). Las organizaciones reclaman mayores tareas de contención. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-organizaciones-reclaman-mayores-tareas-de-contencion-ante-un-aumento-de-la-demanda-de-asistencia-nid1992378/>

Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: la experiencia de las organizaciones piqueteras* (3ra. ed.). Biblos.

Varesi, G. (2017). Tiempos de restauración. Balance y caracterización del gobierno de Macri en sus primeros seis meses. *Realidad Económica*, (302), 6-34. http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11246/pr.11246.pdf

Villarreal, J. C. (1985). Los hilos sociales del poder. En Jozami, E.; Paz, P. y Villarreal, J. *Crisis de la dictadura argentina*. Siglo veintiuno Editores.

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*. 37 (2), 231-253. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v37n2/0718-090X-revcipol-37-02-0231.pdf>

Fuentes:

CTEP (s/f). “Nosotros”. <http://ctepargentina.org/nosotros/>

MDS (2010). Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Provincias Argentinas. Ministerio de Desarrollo Social, Argentina.

Resolución N° 3182/09. Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Argentina.

Resolución N° 592/16. Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Argentina.

Resolución N° 1659/16. Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Argentina.

Resolución N° 96/18. Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Argentina.

Resolución N° 151/18. Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Argentina.

Resolución N° 1308-E/2017. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), Argentina.