

# 2

## LAS POLÍTICAS SOCIALES LUEGO DE 2001 Y HASTA 2015: «RESOLVIENDO» LA PARADOJA ENTRE LA «SEGMENTACIÓN» Y LA «INCLUSIÓN»<sup>1</sup>

Brenda Brown (\*)

CEIL-CONICET / LESET-CONICET

### RESUMEN

Desde un enfoque centrado en la teoría crítica, este artículo estudia la forma que adopta la política social argentina a partir de 2001 y hasta 2015. Este análisis se realiza a la luz de los rasgos que asume el mercado de trabajo durante este periodo, que se caracteriza por ser de crecimiento económico con incremento de los ocupados totales, pero también por la persistencia de algunos problemas de empleo que se consolidan y se presentan como estructurales y de difícil reversión. En este marco y, a partir de utilizar el análisis de contenido como herramienta metodológica, en este artículo se sostiene que el Estado, mediante las políticas sociales, reproduce de manera paradójica la segmentación del mercado de trabajo ya que, por un lado, identifica a esta problemática como de difícil reversión —implementando políticas específicas para la población considerada vulnerable— y, por el otro, propicia el desdibujamiento de las fronteras entre la población empleada y la población desempleada y entre los distintos segmentos de trabajadores que componen el mercado laboral.

### PALABRAS CLAVE:

Política social, Argentina, Segmentación laboral, inclusión social.

### ABSTRACT

From the critical theory, this article studies the Argentine social policy from 2001 to 2015. This analysis is carried out in light of the aspects assumed by the labor market during this period, which are characterized by be of economic growth with a total employment increase, but also due to the persistence of some employment problems that are consolidated and presented as structural and difficult to reverse. In this framework and, In this framework and, using content analysis as a methodological tool, in this article it is maintained that the State, through social policies, paradoxically reproduce the segmentation of the labor market since, on the one hand, identifying this problem is difficult to reverse —implementing specific policies for the specifically vulnerable population— on the other, promoting the blurring of the borders between the employed population and the unemployed population and between the different segments of workers that make up the labor market.

### KEY WORDS:

Social policy, Argentina, Labor segmentation, social inclusion.

(\*) E-mail: brenbrown87@gmail.com

RECEPCIÓN: 29/05/20

ACEPTACIÓN FINAL: 28/08/20

## 1 INTRODUCCIÓN

A partir de los 2000 se inaugura una nueva etapa en Argentina que se presenta como antagónica al modelo de crecimiento adoptado por la dictadura militar y profundizado durante los años 90. El nuevo modelo se diferencia de su antecesor por impulsar una política estatal de mayor regulación económica y por centrarse en un modelo de crecimiento basado en la acumulación productiva (Panigo y Neffa, 2009). A diferencia de las décadas previas, el crecimiento económico del periodo 2003–2015 se caracteriza por la generación de empleo —incrementan los ocupados totales— y la mejora de los indicadores socio-laborales. Un análisis sobre su evolución durante la posconvertibilidad muestra que la tasa de desocupación cae de manera significativa, acompañada de una evolución similar en términos de subocupación y tasa de no registro. Por su parte, cabe destacar que estas mejoras se evidencian especialmente durante el primer quinquenio kirchnerista —de mayor crecimiento económico— (2003–2008) para luego adoptar una tendencia de amesetamiento hasta 2015.

El interés por analizar esta etapa consiste justamente en que, pese a las mejoras observadas, se evidencian en el mercado de trabajo argentino dos problemas de gran importancia que no se logran resolver. El primero de ellos es que estas mejoras solo logran retrotraer los indicadores del mercado laboral

a principios de la década del 90 algo que nos permite afirmar que el mercado de trabajo argentino «funciona» con una subutilización «estructural» de fuerza de trabajo que ronda el 15% de la población activa (desocupados más subocupados) y alrededor de un 33% de personas asalariadas en situación de no registro (ver Tabla 1). A su vez, se observa un incremento en términos relativos de trabajadores del sector privado con salarios por debajo del nivel de pobreza, lo que llevó a algunos autores a señalar que durante este periodo se consolida «un núcleo de empleo de pobreza» en Argentina (Arceo, Monsalvo, Schorr y Wainer, 2008).

**Tabla 1.**

Tasas básicas del mercado de trabajo argentino para distintos años entre 1974 y 2015

	<b>Desempleo</b>	<b>Subutilización (desempleo + subempleo)</b>	<b>Asalariados no registrados</b>
1974	3.4	8	
1980	2.5	8.3	24*
1990	6.3	15.2	32.5**
2001	18.3	34.6	38.7
2008	8.0	16.6	37.1
2015	6.6	15.7	33.6***

\* dato de 1986 // \*\* dato de 1991 // \*\*\* dato de 2014

**Fuente:** tasas de desempleo y subutilización datos de EPH-INDEC (octubre 1974, 1980, 1990 y 2001; 3er trimestre 2008 y 2015). Tasa de no registro: SEDLAC (CEDLAS and The World Bank).

El segundo problema se vincula a la segmentación del mercado laboral, algo que también nos habla sobre la estructura productiva heterogénea que presenta nuestro país. Distintos estudios muestran que, durante el periodo, pese al crecimiento económico y la generación de empleos en los sectores más dinámicos de la economía, se observa un incremento en términos absolutos de personas que trabajan en actividades de menor productividad (Fernández Massi y Giosa Zuazua, 2018) al tiempo que persiste la brecha de ingresos entre los distintos sectores de la estructura ocupacional (Salvia, Vera y Poy, 2015).»

El análisis de esta evidencia empírica de conjunto, nos permite sostener que las políticas económicas implementadas, junto con el rol de las instituciones y

la regulación del mercado de trabajo cumplen un papel importante en materia de mejora laboral pero que resultan insuficientes para revertir los procesos estructurales que comienzan a caracterizar al mercado de trabajo argentino a partir de la ofensiva neoliberal. Para decirlo de manera sucinta, ni los ciclos de expansión económica ni los cambios en la regulación del empleo son suficientes —por sí mismos— para generar una reducción de la segmentación laboral, cambiar la tendencia sobre la calidad de los empleos y generar una mayor igualdad social.

En este marco, este artículo se interroga sobre la forma en que desde el Estado se «resuelve» el problema de la inclusión social en un contexto en el que los problemas de empleo y segmentación laboral se presentan consolidados. A partir de un estudio de los cambios en *la intervención del Estado en materia de políticas sociales* durante el kirchnerismo con relación a los 90, en este artículo se concluye que desde las políticas sociales se *recrean espacios de inclusión social alternativos* a los que genera el mercado de trabajo y el trabajo asalariado formal tal como se generaliza en el siglo XX.

Para llegar a dicha conclusión se realizó un análisis sobre los principales programas que se implementan a nivel nacional desde la crisis de 2001 hasta 2015. Entre ellos se analizó al Programa Jefes y jefas de Hogares Desocupados, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra»; el Plan Familias por la Inclusión Social; el Programa de Ingreso Social con Trabajo —en sus dos líneas: Argentina Trabaja y Ellas Hacen— y, finalmente, la Asignación Universal por Hijo. De cada uno de estos programas se analizaron sus principales objetivos —que a su vez define a la población destinataria—, la forma en que desde cada uno de ellos se diagnostican y comprenden los problemas de empleo y pobreza y, por último, las principales características que éstos adoptan. Para estudiar estos programas se realizó un análisis de contenido sobre 70 documentos incluyendo normas (leyes, decretos y resoluciones), documentos producidos por el Estado nacional (documentos informativos, evaluaciones de organismos estatales, materiales de divulgación e informes anuales generales) y por actas oficiales de discursos públicos formulados por autoridades presidenciales y/o ministeriales en referencia a las políticas.

En este artículo se comprende a las políticas sociales como el resultado de un entramado complejo que se articula desde arriba —en tanto no pueden disociarse de las lógicas de regulación social, legitimación de las estructuras de poder y canalización de la conflictividad— pero también desde abajo —incorporando las demandas y las luchas de los sectores subalternos—. Aquí se analiza el contenido normativo que hace surgir y regula a estos programas,

lo que permite trazar tendencias generales vinculadas a la construcción de sentidos —desde arriba— enraizados en el plano discursivo. Cabe destacar, sin embargo, que en su implementación, los sujetos construyen formas de resignificar y reinterpretar el lenguaje y los requerimientos de las políticas públicas (Fernández Álvarez, 2016). Como señala Mahmood (2006) la capacidad de agencia de quienes interactúan con estos programas se puede encontrar no solo en actos de resistencia a las normas, sino también en las diferentes maneras en que estas normas son incorporadas. Esto dota de un alto nivel de complejidad a la hora de pensar y analizar las políticas públicas. Este artículo tiene la intención de aportar sobre los rasgos que asumen estos programas desde un plano normativo y atendiendo a la construcción de sentidos que se promueve desde la retórica gubernamental; la forma en que luego se moldean resistencias y resignificaciones en el transitar cotidiano de las personas implicadas trasciende el objetivo de este trabajo, pero es sin duda un complemento indispensable para comprender a las políticas públicas en toda su complejidad.

A partir de este análisis se sostiene que desde el Estado, mediante las políticas sociales, se reproduce de manera paradójica la *segmentación del mercado de trabajo* ya que, por un lado, se identifica a esta problemática como de difícil reversión —implementando políticas específicas para la población considerada vulnerable— y, por el otro, propicia el *desdibujamiento* de las fronteras entre la población empleada y la población desempleada y entre los distintos segmentos de trabajadores que componen al mercado laboral.

Para abordar este problema, el trabajo se organiza de la siguiente manera: luego de esta breve introducción se recuperan, desde la perspectiva de la *teoría crítica*, elementos teóricos sobre la forma en que se comprenden a las políticas sociales y a la intervención del Estado en esta materia. Luego, en un segundo apartado, se analizan los distintos elementos detectados a partir del estudio de los rasgos que asumen las políticas sociales durante la posconvertibilidad. Finalmente, se exponen algunas reflexiones finales.

## 2 ESTRATEGIAS ESTATALES PARA GARANTIZAR LA INCLUSIÓN SOCIAL

### A PARTIR DE LA AMPLIACIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL NO CONTRIBUTIVA»

En este apartado interesa rescatar aquellos postulados que dan cuenta del carácter complejo que reviste la actuación del Estado sobre el conjunto social a través de las políticas sociales. A partir de recuperar algunos de los aportes conceptuales de *la teoría crítica* comprendemos que las políticas sociales se

constituyen en uno de los instrumentos en el que se cristalizan y se canalizan las relaciones sociales dentro de las sociedades capitalistas, y, especialmente, el conflicto social producto de las distintas relaciones de fuerza entre capital y trabajo<sup>2</sup> (Offe, 1990). A su vez, consideramos a las políticas sociales en clave de hegemonía. Por ello, se recuperan los aportes que Gramsci (2003) quien señala que la supremacía de un grupo social sobre otro se garantiza a partir de la articulación, siempre tensa y en disputa, de dos dimensiones del proceso de dominación en las sociedades occidentales —el *consenso* y la *coerción*— (Gramsci, 2003). Esto permite pensar las relaciones de poder como activamente construidas y dar cuenta de la interacción constante entre dominantes y subalternos (Grimberg, 1997). De este modo, se entiende que las políticas sociales configuran una determinada visión del mundo en la sociedad, que reproduce formas de pensar, sentir y actuar, y que, mediante la internalización de valores colectivos que exhiben el predominio material de una clase como favorable para el conjunto de la sociedad, logran reproducir el *statu quo* (Gramsci, 2003).

Así, se comprende a las políticas sociales como herramientas de regulación social, canalización de la conflictividad y legitimación de las estructuras de poder al mismo tiempo que como resultado de las luchas sociales. Es a partir de este último punto que se comprende que las políticas sociales pueden reproducir o aumentar la desigualdad, pero también reducirla o reconfigurarla (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáenz, 1998). El carácter complejo que revisten las políticas sociales implica que estas puedan, por un lado, desmercantilizar, brinda protección, asistencia, distribuir bienestar y, por el otro, mercantilizar, reproducir y construir parámetros de normalidad, pautas de moralidad y delimitar el contrato del Estado con la ciudadanía (Ciolli, 2016).»

La hipótesis de este artículo radica en que la reconfiguración de las políticas sociales en Argentina a partir de la crisis económica, política y social de 2001 requieren la conformación de nuevos consensos sobre la redistribución secundaria del ingreso y sobre lo que implica estar o no *incluido*. A su vez, los rasgos que asumen los programas implementados durante el kirchnerismo también se encuentran asentados sobre ciertos consensos, que son reforzados y a su vez reconstruidos. Por su parte, la coerción —que, como veremos se encuentra asociada a la lógica punitiva que presentan los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC)— se sustenta sobre dichos consensos y su reproducción. Estos entramados complejos e intangibles se cristalizan en determinados diagnósticos sobre los orígenes y la permanencia de lo que se considera problemas sociales —las necesidades y demandas que

son problematizadas—. A su vez, estos se materializan en la formulación de determinados objetivos, la delimitación de la población destinataria y en la definición de acciones —las contraprestaciones— que se exigen para superarlos. Junto a estos diagnósticos, se promueven valores normativos y prescriptivos orientados a la construcción de sentidos sociales en torno a un horizonte de futuro deseable que delimita un deber ser de las instituciones, las prácticas y los sujetos involucrados (Ciolli, 2016; Oszlak, 1980).

A partir de un análisis de las características que adoptan las políticas sociales durante los 2000 y los diagnósticos que éstas promueven, se sostiene que la reconfiguración de las políticas sociales se constituye en una *estrategia estatal* para: por un lado, atender al problema de la segmentación laboral y social que Argentina experimenta a partir de los años 70, profundiza durante los 90 y no logra revertir durante los 2000 «respondiendo» a la gravitación de los niveles de conflictividad del movimiento de desocupados en nuestro país; y, por el otro, reproducir este fenómeno y ocultarlo a partir de generar *nuevos sentidos* sobre la *inclusión social*. En este sentido, en este artículo se sostiene que, es a partir de reforzar los consensos, reproduciéndolos y recreándolos, junto al despliegue de distintas estrategias y herramientas de coerción, que desde el Estado se «resuelve» el problema de la *segmentación en el acceso al mercado de trabajo* a partir de *resignificar* la forma en que se comprende la *inclusión social*.

Un análisis de las políticas sociales que se implementan en Argentina desde la desarticulación del Programa Jefes y Jefas hasta 2015 permite identificar dos estrategias a partir de las cuales la política social se propone «combatir» los problemas de empleo y pobreza durante la posconvertibilidad. Por un lado, la generación de «empleo genuino» a partir del fomento de emprendimientos productivos o del desarrollo de estrategias de autoempleo en el marco de la economía social y, por el otro, el incremento del capital humano de niños y niñas que habitan hogares de bajos ingresos a partir de la exigencia de contraprestaciones vinculadas a su envío a instituciones sanitarias y educativas. A partir de estas estrategias de intervención, en este trabajo investigativo se detectaron tres elementos sobre los que se edifican estos nuevos sentidos y se recrean formas alternativas de inclusión social, estos son la resignificación del concepto de *trabajo*; la construcción de un *nuevo sujeto de vulnerabilidad* y, por último, la resignificación de la idea de *derechos* y de *universalidad*.

**Tabla 2.**

Dispositivos implementados en función del eje de intervención en materia de política social, del subperiodo de análisis y del tipo de elemento de resignificación que cada eje promueve.

<b>Eje de intervención de la política social</b>	<b>Primer subperiodo de política social 2003–2008</b>	<b>Segundo subperiodo de política social 2009-2015</b>	<b>Elemento de resignificación</b>
Autoempleo o desarrollo de microemprendimientos en el marco de economía social	Manos a la obra (2003)	Argentina Trabaja (2009)	Concepto de trabajo
		Ellas Hacen (2013)	idea de derechos y universalidad
Aumento del capital humano en infantes	Programa Familias (2005)	AUH (2009)	la construcción de un nuevo sujeto de vulnerabilidad.

**Fuente:** elaboración propia.

Cada uno de estos ejes de intervención cristaliza alguno de los elementos a partir de los cuales se recrean espacios alternativos de inclusión social al empleo formal. Cabe destacar que esta división es puramente analítica ya que los elementos de resignificación se presentan de manera compleja en los distintos programas, siendo muchos de ellos transversales a los distintos PTMC que se implementan. Analizaremos a continuación cada uno de ellos.

### **3»ELEMENTOS DE RESIGNIFICACIÓN: UN ANÁLISIS DE LOS DIAGNÓSTICOS QUE ESTABLECEN LAS POLÍTICAS SOCIALES DURANTE LA POSCONVERTIBILIDAD**

#### **3.1. LA RESIGNIFICACIÓN DEL CONCEPTO DE «TRABAJO» Y LA ECONOMÍA SOCIAL COMO ALTERNATIVA**

Un rasgo característico de la matriz socio-asistencial que se inaugura con la desarticulación del Programa Jefas y Jefes de Hogares Desocupados es la implementación de programas que promueven el autoempleo y el desarrollo de emprendimientos productivos en el marco de la economía social y solidaria. El primer programa de estas características es el Programa Manos a la Obra<sup>3</sup> que se implementa en 2004 a partir de la síntesis de varios programas focalizados



que se ejecutan durante la década del 90. Si bien se puede tomar al Manos a la Obra como referencia histórica de la aparición de la economía social dentro del léxico de la política social argentina, cabe destacar que otros programas de promoción del autoempleo se ejecutan de manera simultánea desde el Ministerio de Trabajo<sup>4</sup>. A su vez, en 2009, se implementa el Programa Argentina Trabaja que reformula al Manos a la Obra a partir de plantearse como objetivo la «generación de nuevos puestos de trabajo genuino» a partir de fomentar el asociativismo en «cooperativas de trabajo» (Resolución N° 3182 de 2009).

En este sentido, a partir de la desarticulación del Programa Jefes y Jefas se inaugura una fase de la política social argentina en donde toman mayor centralidad los programas que fomentan el autoempleo/asociativismo en el marco de la economía social y solidaria. Cabe señalar que esto ocurre en un contexto de ascenso y fuerte visibilización de diferentes experiencias populares que buscaron contrarrestar los efectos negativos de la crisis a partir del despliegue de prácticas asociativas, cooperativas y comunitarias. Estos programas se presentan desde la retórica gubernamental como una solución de emergencia orientada a la reconstrucción de la *cultura del trabajo* y a la *restitución de las capacidades laborales*, cuya pérdida se identifica con el desempleo masivo de finales de los años 90 y la profundización de los problemas de empleo que resulta del modelo de acumulación adoptado.

En rasgos generales, las políticas sociales enmarcadas dentro de la denominada «economía social» se presentan desde el discurso de funcionarias/os y agentes estatales como parte del denominado «giro productivista» y en oposición a las políticas asistenciales propias de la década anterior (Vitali, 2018). De esta manera, con la implementación de estos nuevos programas desde la retórica gubernamental se promueve la idea de un cambio de paradigma en las políticas sociales en comparación a los 90. Se busca «cortar con el asistencialismo» generando «fuentes de trabajo genuino» mediante el fomento del autoempleo vía el desarrollo de actividades productivas (cooperativas, emprendimientos productivos y acciones de autoempleo). Del análisis realizado se desprende que desde la retórica gubernamental las políticas sociales de estas características se presentan como fuentes de generación de *empleo genuino* para los «sectores más vulnerables». «Miles de empleos se han generado de esta manera» señala la Ministra de Desarrollo Social en 2007 (MDS, 2007).

Esto implica, por un lado, reforzar un concepto de *trabajo* que se promueve como articulador del mundo de la vida y elemento de reconocimiento social —en un contexto en el que los problemas de empleo no se logran revertir<sup>5</sup>—; y, por el otro, *resignificarlo* a partir de ampliarlo hacia *otras formas de trabajo*.»

El *empleo genuino* que históricamente se asoció —y especialmente durante el segundo tercio del siglo XX— al empleo asalariado registrado y formal comienza a emplearse para dar cuenta de otro conjunto de actividades que distan de los rasgos constitutivos de ese tipo de trabajo: estabilidad laboral y de ingresos, protección sindical, derechos de seguridad social, entre otros. Ahora, esta categoría comienza a asociarse a las actividades por cuenta propia o de autoempleo, que se desarrollan dentro del sector informal como parte de las estrategias de reproducción social de aquellas personas que no son absorbidas por los sectores dinámicos de la economía. Más aún, se amplía a aquellas actividades que resultan de las exigencias contractuales —por el cumplimiento obligatorio de las contraprestaciones— que se desarrollan en el marco de las transferencias del Estado en materia de políticas sociales hacia los sectores considerados vulnerables. De esta forma, desde la retórica gubernamental se promueve una síntesis de una gran diversidad de actividades laborales y tipos de trabajo —de calidades muy disímiles— bajo la figura del *empleo genuino*: este nuevo *concepto ampliado de trabajo* comienza a remitir no solo al trabajo asalariado formal sino a cualquier tipo de actividad económica que genere algún tipo de ingreso, incluidas las transferencias del Estado vía distribución secundaria del ingreso, sin importar el tipo de empleo, es decir, su calidad.

54

A su vez, esta lectura puede complejizarse si se tiene en cuenta, como muestran algunos trabajos (Rodríguez y Ciolli, 2011), que un recorrido histórico por distintas prácticas autogestivas constata la existencia de una gran diversidad de experiencias que responden a perspectivas políticas y prácticas sociales diferentes —e incluso antagónicas—. Algunas de ellas son las prácticas autogestivas, el cooperativismo y el emprendedorismo: las dos primeras más cercanas al asociativismo y a lógicas colectivas basadas en estrategias de solidaridad y reciprocidad; la última, una estrategia más individual de corte empresarial. En el diseño del Plan Manos a la Obra y en su posterior reconversión al Argentina Trabaja se integraron aleatoriamente elementos provenientes de las distintas tradiciones construyendo un *emparentamiento* entre estas prácticas disímiles con predominio de la lógica *emprendedorista* (Rodríguez y Ciolli, 2011). Cabe señalar que, dentro de esta perspectiva, la categoría de emprendedor no refiere a la ubicación del sujeto en determinado lugar de la estructura social, sino que los orígenes de este concepto se vinculan con la construcción ideológica y subjetiva del empresario capitalista. En este sentido, la perspectiva emprendedorista refiere a un conjunto de características de personalidad, capacidades y activos que las personas pueden o no tener de manera innata o aprendida. De este modo, se describe al sujeto emprendedor como

innovador, flexible, dinámico, capaz de asumir riesgos, ser creativo, asumir la autorganización de su trabajo y orientarse al crecimiento. Este *emparentamiento* entre conceptos que responden a perspectivas teórico-políticas discordantes —algunas con potencialidades contrahegemónicas— convergen en los distintos dispositivos con la *teoría del capital humano* reforzando de todas las opciones posibles su acercamiento a la *lógica emprendedorista*<sup>6</sup> (Ciolli, 2017), rasgo que luego se profundizará con la política social implementada por el gobierno de la Alianza Cambiemos. Esto, a su vez, remite y refuerza una visión sesgada sobre los problemas de reproducción social al atribuirle centralidad al esfuerzo individual y a la acumulación de activos como la «posibilidad emancipatoria» para las personas en situación de pobreza y desempleo. Mientras que, desde a retórica gubernamental, la «asistencia» se plantea como *negativa*, límite y consecuencias de la pérdida de «cultura del trabajo» y de la «empleabilidad», causa central de los problemas de empleo; las estrategias de autoempleo y empleo asociativo se vinculan al «giro productivista», al fomento de la «cultura del trabajo» y al «empleo genuino», entendiendo a este hecho como la forma de superación de estas problemáticas.

Este giro en la forma de conceptualizar a todas estas formas de trabajo y el consecuente énfasis que se realiza desde la retórica gubernamental en el viraje de las políticas pasivas y asistencialistas de los 90 hacia políticas activas que generan *empleo genuino* durante los 2000, debe comprenderse como una estrategia de intervención estatal que mediante las políticas sociales *resignifica* el concepto de trabajo en un contexto de erosión del trabajo tal cual se generalizó durante el segundo tercio del siglo XX y de un consecuente incremento de la conflictividad social. En este sentido, la síntesis de distintas actividades que generan ingresos —incluidas las políticas sociales— bajo la categoría de *empleo genuino* permite ocultar el proceso de segmentación laboral que se gesta en Argentina a partir de mediados de los 70 y se profundiza durante los 90 y *recrear nuevos espacios de inclusión social desdibujando las fronteras entre ocupados y desocupados*, ya que estas diferentes experiencias se agrupan bajo un mismo rótulo: el empleo genuino.

Por su parte, esta *resignificación y ampliación* del concepto de *trabajo* debe comprenderse en un contexto particular: aquel en que el crecimiento económico no logra resolver el problema de la heterogeneización del mercado laboral argentino ni revertir la situación de las personas más damnificadas: aquellas que desarrollan actividades de subsistencia como estrategia de reproducción de la vida. Este nuevo concepto de trabajo permite, a su vez, dejar de preguntarse por la calidad de esas formas de «inserción laboral» —en términos

de la cantidad de ingresos que generan, de la estabilidad temporal de esos ingresos, del tipo de protección social que garantizan— para circunscribirse a que es una forma de trabajo, una forma de inserción ocupacional, una forma de garantizar la reproducción de la vida que se presenta además con potencialidad para la construcción de autonomía e independencia de los ingresos del Estado: el objetivo es que «los emprendimientos sean sustentables logrando generar empleo y, así, mejorar la calidad de vida de la gente» (MDS, 2007).

Sin embargo, distintos trabajos (Arcidiácono & Bermúdez, 2016; Vitali, 2013, 2018) muestran la precariedad en que estas actividades se desarrollan así como las bajas posibilidades de generar ingresos que permitan mejorar las condiciones de vida de las personas que reproducen su vida de esta manera. Como muestra Vitali (2013) la producción dentro de este tipo de emprendimientos se caracteriza por: i) realizarse en el ámbito doméstico —habilitando parte de las viviendas para ello—, ii) emplear fuerza de trabajo familiar sin remuneración, iii) abarcar largas jornadas de trabajo que superan la media de los trabajadores registrados y formales, iv) tener muchas dificultades para la comercialización de los productos por fuera del espacio barrial —por lo que las ventas se realizan entre las mismas personas o familias—, v) no contar con el capital inicial necesario para poder salir de la lógica de reproducción y producción artesanal, vi) por recibir sumas dinerarias desde el Estado que resultan insuficientes para comprar los insumos necesarios o ampliar la escala de producción y así generar algún tipo de acumulación de capital que pueda reinvertirse; además, las personas que desarrollan este tipo de actividades no cuentan con protección social o legal en tanto trabajadores<sup>7</sup>.

Todo esto redundando en que los emprendimientos se desarrollan con baja capacidad productiva y escasas posibilidades de sostenimiento en el tiempo. Esto implica que estos proyectos sean muy poco sustentables, en la mayoría de los casos inviables sin el apoyo estatal -aunque este sea insuficiente- y, por tanto, insuficientes en términos materiales para resolver los problemas de empleo y pobreza que caracterizan a sus integrantes. En este sentido, pese a que desde la retórica gubernamental se abogue por la independencia económica basada en la lógica de la autosuficiencia y se apele al imaginario de la movilidad social ascendente, las distintas experiencias demuestran que esto solo puede concebirse desde un plano discursivo ya que en términos materiales esto no resulta factible. Esto permite sostener que las políticas sociales que se enmarcan en la economía social y solidaria más que constituir un espacio para lograr una mayor homogeneización de la estructura social generan un espacio de reproducción social diferente para un sector de la población reforzando el

proceso de segmentación poblacional que genera el acceso desigual al mercado de trabajo producto de la difícil reversión de la degradación neoliberal.

Una hipótesis que se puede arrojar respecto a la *resignificación del concepto de trabajo* mediante su *ampliación* y el fomento del emprendedorismo asociado y condicionado a las transferencias del Estado es que, frente a la imposibilidad de los mercados de trabajo de absorber a un conjunto creciente de la población, se buscan *recrear espacios alternativos de inclusión social* reproduciendo la segmentación del mercado laboral que genera la expulsión de un conjunto cada vez más importante de la población de empleos de mayor calidad. A su vez, la resignificación del concepto de trabajo a partir de incorporar nuevas actividades a la noción de *trabajo genuino* sin atender a su calidad refuerza la idea planteada por distintos autores —entre los que se puede ubicar a José Luis Coraggio (2004), referente a nivel nacional en estudios sobre esta temática— que la economía social se construye desde la política social como un espacio económico y social alternativo de, por y para las personas pobres<sup>8</sup>.

### 3.2. LA CONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO SUJETO DE VULNERABILIDAD

Como se señaló líneas arriba, otro eje de *intervención del Estado en materia de políticas sociales* es la implementación de PTMC con contraprestación en salud y educación. «En Argentina, el primer programa de estas características es el Programa Familias que se implementa en octubre de 2004 con el objetivo de “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades”. De este modo, se pretende promover “oportunidades” a las familias en “situación de vulnerabilidad y/o riesgo social” para que puedan “superar los distintos tipos de carencias” a partir de generar “activos familiares, comunitarios y patrimoniales” (Resolución N° 825/2005).» Las destinatarias de este dispositivo son aquellas personas que fueron clasificadas como *inempleables* a la hora de redireccionar a los perceptores del Programa Jefes y Jefas. Desde el gobierno nacional se incluye dentro de este grupo a las personas mayores de 60 años y a las mujeres con responsabilidades familiares.

En el momento de su implementación el Programa Familias implica una novedad entre los programas sociales de Argentina ya que es el primer programa con contraprestación en educación y salud que se ejecuta en el país —mientras que, programas de estas características se implementan en América Latina desde 1997—. Este programa se financia por el Banco Interamericano de Desarrollo y se orienta al refuerzo de la «institución familiar» a través de exigir

el cuidado de los infantes bajo el objetivo de reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Esto presupone que el ingreso otorgado a las mujeres repercute directamente en el bienestar de los hijos e hijas. Por su parte, en 2009 se implementa la Asignación Universal por Hijo. Este dispositivo puede plantearse como la reformulación del Programa Familias ya que comparten el mismo tipo de contraprestaciones y la población destinataria. Además, desde su lanzamiento, el gobierno nacional estimula la migración de sus receptoras a este nuevo programa.

Tanto el Programa Familias como en la Asignación se define que son «las madres» quienes deben asumir el compromiso de cumplir con las contraprestaciones exigidas. En este sentido, se puede sostener que la implementación de este tipo de dispositivos implica un proceso de *feminización* de la recepción de la asistencia y de la responsabilidad del cuidado familiar<sup>9</sup>.

El Programa Familias expresa que «una política social de inclusión familiar debe fomentar el respeto a los derechos humanos y a la igualdad de trato y de oportunidades de género de los miembros de la familia» y luego sostiene «que también debe garantizar el reconocimiento y compromiso de hombres y mujeres respecto a la educación y desarrollo de sus hijos» (Resolución N° 825/2005). Sin embargo, un estudio del CELS sobre información obtenida del Ministerio de Desarrollo Social expresa que «[l]a titular del subsidio debe ser la madre (...) si el titular del Programa Jefes y Jefas es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales» (Campos, Faur, y Pautassi, 2007: 19). A su vez, el Programa Familias se crea en el marco del Plan Familias cuyo objetivo es «promover los valores que cohesionan, articulan y hacen posible una vida armoniosa en familia y en sociedad». Se define como una política social que promueve «oportunidades de género en los miembros de la familia» a la vez que garantiza «la educación familiar» que «incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social» (MDS, 2007: 179). Si bien, como se desprende de estas líneas, la unidad beneficiaria se articula en torno a la familia, son las mujeres—madres las que explícitamente reciben el subsidio y, por lo tanto, deben cumplimentar con las contraprestaciones exigidas. Trabajos basados en entrevistas a funcionarias/os del Ministerio señalan que la justificación sobre la titularidad femenina está dada por que ellas —las receptoras— *de hecho* ya realizan las actividades que exigen las contraprestaciones: garantizar que sus hijos e hijas asistan a la escuela y a los chequeos periódicos de salud (Rodríguez Enríquez y Reyes, 2006; Anzorena 2015).

Por su parte, en el caso de la AUH, si bien cuando se lanza la medida no se especifica que deben ser las madres/tutoras las receptoras del beneficio,

esto cambia en 2012 cuando se las decide privilegiar como perceptoras<sup>10</sup>. El argumento de esta modificación tuvo su fundamento en que muchas mujeres encontraban dificultades para que sus hijos/as alcancen el beneficio, porque los padres -que son en general los registrados en sistema de asignación familiares- no tramitaban el cobro, no se lo daban a las mujeres, o trataban de pasarlo como cuota de manutención (Anzorena y García Ortiz, 2013 y Anzorena, 2015).

Asimismo, en 2013 se impulsa desde la cartera del Ministerio de Desarrollo Social el Programa Ellas Hacen como un «nuevo componente» en el Programa de Ingreso Social con Trabajo —del que forma parte también el Argentina Trabaja—. La particularidad de este dispositivo es que está destinado a «mujeres jefas de hogar monoparentales desocupadas» con 3 hijos o más y/o al menos un hijo discapacitado que reciban la AUH y/o sean víctimas de violencia. Este programa se crea a partir de considerar «que la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos» (Resolución N° 2176/2013).»A diferencia del Plan Familias y de la Asignación, en el PRIST-Ellas Hacen, las mujeres participan también de capacitaciones en el marco de una organización cooperativa.

En Argentina la introducción de la mujer como sujeto destinatario de la política social con «enfoque de género» representa una novedad de la posconvertibilidad al igual que los PTMC con contraprestación en salud y educación. Sin embargo, «las mujeres» no son comprendidas desde la esfera estatal como un colectivo específico en función la desigualdad que caracteriza a las relaciones de género o a la discriminación estructural que tienen respecto a los varones dentro del mercado laboral —como sí ocurre, tanto en la matriz socio-asistencial de la convertibilidad como de la posconvertibilidad con las personas jóvenes<sup>11</sup>— sino que su figura como perceptoras se construye alrededor de su situación de *vulnerabilidad* como «Jefa de hogar», «mujeres solas», pertenecientes a «hogares monoparentales»<sup>12</sup>.

Mientras que desde la retórica del gobierno nacional se plantea la promoción de «la igualdad de oportunidades de género» dentro del hogar, el lugar privilegiado que se le da a las mujeres—madres en estos dispositivos como receptoras y, especialmente, como garantes del cumplimiento de las contraprestaciones implica que se las siga considerando desde los lugares tradicionales de la estructura social: como madres—cuidadoras, como vulnerables cuyas necesidades particulares son identificadas con las de sus familias y sus obligaciones con las labores domésticas, responsables de velar por el bienestar de sus hijos/as y darle un buen uso a los recursos que el Estado invierte en las futuras generaciones. Todo esto implica, pese a que desde la retórica gubernamental

se abogue por lo contrario, la reproducción de los estereotipos femeninos y de familia reforzando el rol de las mujeres–madres como cuidadoras y la división sexual del trabajo al interior de los hogares.» De hecho y en relación al PRIST–Ellas Hacen, que no se prevea desde el programa ningún mecanismo que contemple el cuidado de sus hijos/as y, al mismo tiempo, que sea obligatorio contraprestar muestra la complejidad del problema. Esto implica que sean —otra vez— las mujeres quienes que deben resolver —en general llevando a los infantes a contraprestar- las dificultades de la doble jornada de trabajo<sup>13</sup> (Sciortino, 2017)

En este sentido, que no se reconozca a las mujeres como un grupo vulnerable de acceso al mercado laboral debe comprenderse como una forma de negar sus posibilidades de inserción en el empleo y su lugar en el ámbito de la producción. Esta es la idea subyacente en la clasificación de las mujeres–madres con menores a cargo como *inempleables*. De esta manera, desde la política social se plantea la *inclusión social* de estas mujeres circunscribiendo sus tareas en el ámbito doméstico, al interior del hogar, al ámbito de la reproducción. Esto se cristaliza, por ejemplo, en los objetivos del Programa Familias cuando se afirma que éste «apunta a *incluir a 750.000 madres solas* que al optar por el nuevo programa [y no, por el Jefes y Jefas], en lugar de una contraprestación laboral, *tendrán como obligación preocuparse por la escolaridad y la salud de sus hijos* [el énfasis es propio]» (Campos et al., 2007).

Esto se cristaliza también en la forma que adoptan las contraprestaciones dentro del programa Ellas Hacen en tanto se espera que las mujeres utilicen «los conocimientos aprendidos a través de las múltiples capacitaciones» en el «mundo de la familia» (MDS, 2015): la participación de las mujeres en acciones de terminalidad educativa y capacitación son valoradas en las evaluaciones del programa no por potenciar su «empleabilidad» —como se diagnostica en otros programas destinados hacia otro perfil de perceptores— sino, por mejorar su calidad de atención al interior del hogar<sup>14</sup>. De hecho, en estas evaluaciones, se otorga centralidad a la hora de definir el «éxito del programa» a la «capacidad de las titulares en acompañar las tareas educativas de sus hijos e hijas» (MDS, 2015) como consecuencia de su participación en las actividades de formación para adultos que el programa promueve.

De este modo, se diluyen las necesidades y derechos de las propias mujeres colocándose en las personas a su cargo. Esto se cristaliza, por ejemplo, en que el *sujeto de derecho* dentro de las asignaciones familiares no contributiva son *los niños, niñas y adolescentes* mientras que las mujeres–madres–pobres se constituyen en tanto intermediarias; esto no ocurre en su componente



contributivo donde el sujeto de derecho está conformado por *los trabajadores*. En este sentido, la AUH es mencionada en los informes y discursos del gobierno como una política de «promoción de la igualdad de género» y de «empoderamiento femenino», a pesar de que las mujeres no son las titulares del derecho, sino sus hijos/as.

Lo que se sostiene en este artículo es que la implementación de este tipo de dispositivos implica la construcción de un *nuevo sujeto de vulnerabilidad*. Mientras que en épocas anteriores el sujeto de vulnerabilidad se construía sobre la figura de los trabajadores desocupados o de los desocupados de baja calificación (mayormente varones), con la implementación de los PTMC con contraprestación en salud y educación se construye un nuevo sujeto de vulnerabilidad: las jefas de hogar, las mujeres madres-solas, de hogares *monoparentales*.

Cabe señalar que muchas de las mujeres que comienzan a participar de estos programas sociales —especialmente del Jefes y Jefas y luego del Programa Familias— lo hacen por ser referentes o participar de los movimientos sociales que se gestaron al calor de la impugnación neoliberal hacia finales del siglo XX. De este modo, en un contexto en el que debe regularse la oferta de fuerza de trabajo y en el que la inclusión social a partir del trabajo se ve erosionada, el Estado construye esta nueva figura como *sujeto de vulnerabilidad* y promueve su *inclusión social* a partir de limitar su espacio de actuación al ámbito doméstico y a las tareas dentro de la esfera de la reproducción.

A su vez, el foco puesto en la mujer-madre y el énfasis que se coloca desde las contraprestaciones exigidas en las tareas de cuidado al interior del hogar implica que desde las políticas sociales se apela a una «vuelta al hogar» para estas personas. Una mención especial merece el PRIST-Ellas Hacen que contempla contraprestaciones distintas al Plan Familias y a la Asignación —asociadas a la capacitación en oficios y en el marco de cooperativas—. Distintos trabajos etnográficos revelan que la organización cooperativa es percibida, por algunas de las entrevistadas, como el espacio de encuentro con otras mujeres (Pacífico, 2015), como una posibilidad para «salir de sus casas» y encontrarse con otras (Nadur, 2019). En este sentido y en términos de género, la exigencia de salida al espacio público cobra, para las receptoras, un sentido particular donde se privilegia la socialización en lo público como contracara del «encierro en lo privado» que sugería el Plan Familias y la AUH (Nadur, 2019). Cabe mencionar cómo, de los tres PTMC con estas características, el PRIST-Ellas Hacen pareciera ser el que menos reproduce «al hogar» como principal espacio de socialización de las titulares.

En lo que respecta al Programa Familias y a la Asignación, se pueden esgrimir distintas explicaciones sobre el fomento desde las políticas sociales de «esta vuelta al hogar» en función del contexto histórico en que se implementa cada dispositivo —el Programa Familias se implementa en la fase de crecimiento económico; la Asignación se implementan durante la fase de amesetamiento—, aunque en ambos casos implique la misma delimitación del espacio de actuación de las mujeres: el ámbito doméstico–privado.

En el caso del Programa Familias, la vuelta al hogar y la integración de las jefas de hogar al ámbito doméstico podría interpretarse como una forma de desmovilización y desarticulación de los lazos identitarios y solidarios que se construyen a nivel barrial a través de organizaciones sociales con amplia participación femenina (Ciolli, 2017). La desarticulación del Programa Jefes y Jefas implica la fragmentación entre desempleados —recientes— y pobres —estructurales—, cuya confluencia refuerza el desarrollo de una identidad común en los movimientos de trabajadores desocupados desde donde se expresan modalidades de organización social disruptivas (Ciolli, 2017). En este sentido, «la vuelta al hogar» mediante la *feminización* de la asistencia implica un proceso de *intra-segregación* —de las personas receptoras de la política social— que busca desarticular las actividades productivas y comunitarias que se exigían desde el Programa Jefes y Jefas y que constituían espacios de organización de distintos movimientos de desocupados producto de procesos de politización no tradicionales (Merklen, 2005).

En lo que refiere al segundo periodo, la «vuelta al hogar» puede interpretarse como una estrategia estatal de regulación de la oferta de fuerza de trabajo en un contexto de desaceleración económica y degradación de los indicadores sociolaborales. Como señalan distintos trabajos (Benería, 2008; Azorena, 2015), esta apelación en el sistema capitalista se agudiza en los momentos de crisis porque implica cuidados a bajo costo y reducir la presión en el mercado laboral al disminuir la oferta femenina de fuerza de trabajo. De este modo, si tenemos en cuenta principalmente la AUH (que se implementan a partir de 2009, cuando comienza la etapa de «amesetamiento») esta «vuelta al hogar» fomenta la inactividad laboral de las mujeres permitiendo regular la oferta de fuerza de trabajo.

El programa Ellas Hacen, como se señaló líneas arriba, presenta un sistema contraprestacional que demanda relativizar la idea de «vuelta al hogar». Sin embargo, como se muestra en algunos trabajos, la participación de estos espacios no amplió las posibilidades laborales, siendo las mismas mujeres las que expresan su necesidad de «arrancar» con algún trabajo o proyecto cooperativo «porque entienden que *ya hace tres años están con lo mismo*»

[capacitándose]» (Nadur, 2019, pág. 80). En este sentido, este transitar de «capacitación en capacitación» vuelve a mostrar las dificultades de inserción laboral de estos colectivos especialmente en un contexto de ralentización del crecimiento económico y de las mejoras laborales.

A partir de lo expuesto, y teniendo en cuenta que la participación femenina dentro del mercado de trabajo crece en Argentina de manera ininterrumpida desde los años 80 hasta nuestros días —algo que debe comprenderse como parte de una tendencia que se avizora a nivel mundial— y que, de manera concomitante, los mercados de trabajo cada vez son más restrictivos —afectando especialmente a la inserción laboral de este grupo poblacional— la implementación de programas sociales que refuerzan la relación entre mujeres–madres–vulnerables y trabajo al interior de los hogares pareciera recrear y reforzar —al *hogar*— como el espacio de inclusión social alternativo al empleo asalariado para estas mujeres —especialmente en el caso del Plan Familias y de la AUH—. A su vez, estos programas permiten canalizar las reivindicaciones promovidas desde distintos espacios feministas al incluir en la formulación de los programas un léxico ligado a la igualdad de género y al «empoderamiento» femenino; y, reafirmar el rol de la mujer dentro de la estructura social a partir de reconstruir pautas de moralidad y parámetros de normalidad sobre su función en las tareas de cuidado dotándolas de la responsabilidad —junto al Estado que lo promueve— de la construcción de un futuro deseable para sus hijos y la sociedad en su conjunto.

Por su parte, desde la retórica gubernamental se reconoce la desigualdad ligada al género y se introduce esta problemática como un eje de intervención en materia social en un contexto nacional e internacional en donde los movimientos feministas y las organizaciones barriales presionan sobre la agenda pública lo que redundaba en su *problematización*. Sin embargo, los rasgos que asumen estos programas siguen marcados por la división sexual del trabajo y la asociación de la mujer al ser madre y a dedicarse a las tareas de cuidado en el marco familiar.» Supuestos que reproducen y exacerban tanto los *valores morales* atribuidos a lo femenino y a la maternidad, como la idea de que las mujeres están «espontáneamente» o «naturalmente» más inclinadas al trabajo de cuidado de otras personas. En este sentido, sin perder de vista que los PTMC se convierten en casi la única posibilidad de tener un ingreso estable por parte de estos hogares y que su monto ayuda —aunque parcialmente— a mejorar las situaciones de pobreza e indigencia de los hogares (Brown, 2017 y 2019) y de las mujeres de esos hogares a partir de mejorar sus condiciones materiales de vida mediante la distribución secundaria del ingreso es importante tomar nota

de que también reproducen relaciones desiguales de género tanto al interior de los hogares —definiendo quienes se deben ocupar de las tareas de cuidado— como dentro del mercado de trabajo, al distinguir qué personas cumplirán contraprestaciones vinculadas al cuidado y quiénes a actividades laborales. Así se consolida un perfil de titular mujer–madre en el que se naturaliza su condición de cuidadora y no se contempla la desigual distribución de las responsabilidades del cuidado en términos de problemática social sobre la cual intervenir.

### 3.3. LA RESIGNIFICACIÓN DE LA IDEA DE DERECHOS Y DE UNIVERSALIDAD

Por último, desde el gobierno nacional se plantea el *cambio de paradigma* en la matriz socio–asistencial de Argentina —con relación a los 90— a partir de relacionar las políticas sociales de los 2000 con una retórica ligada al enfoque de derechos. El primer programa en el cual se puede rastrear esta asociación entre acceso a un programa social y garantía de derechos es el Programa Jefes y Jefas cuyo principal objetivo es establecer el «derecho familiar a la inclusión social» (Decreto N° 565/02).»A su vez, se asocia a este programa a la lógica de derechos por el carácter «universal» que el programa plantea en un primer momento «con el fin de asegurar un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas» (Decreto N° 565/02). Con este programa como vanguardia, otros dispositivos que se implementan con posterioridad retoman esta retórica. Así, por ejemplo, Alicia Kirchner plantea en 2007 que «nuestra gestión en el Ministerio de Desarrollo Social busca resignificar a la política social como instrumento de realización y restitución de derechos sociales» (MDS, 2007); aunque sin duda, el dispositivo que más se acerca desde la retórica gubernamental al campo de los derechos es la AUH que se presenta desde el discurso público como una política «restauradora de derechos» de carácter «universal». Respecto a este último rasgo, cabe señalar que la Asignación se constituye en uno de los principales programas —después del Programa Jefes y Jefas— que permite ampliar la cobertura y masificar el ingreso a las políticas sociales a partir de su rasgo de *autofocalización*<sup>15</sup>. El alto alcance de esta medida sumado a que, como su propio nombre lo indica, desde el discurso del gobierno nacional se presenta como «universal» ha alimentado el debate en torno a cómo clasificar a este dispositivo.

Entre los defensores de su universalidad, se encuentra Bertranou (2010) quien plantea que con la implementación de la AUH se logra alcanzar una cobertura aproximada del 98% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. Este 98% se logra a partir de sumar a los infantes que se encuen-

tran cubiertos ya sea por recibir Asignaciones Familiares de base contributiva, o por percibir asignación familiar de manera indirecta, es decir, mediante la deducción de un determinado monto de dinero por este concepto en el pago del impuesto a las ganancias. El 2% restante, estaría integrado por aquellos hogares cuyos jefes/jefas de hogar trabajan dentro de la informalidad y tienen ingresos superiores al salario mínimo. Desde esta perspectiva, la AUH sería el eslabón que permitiría plantear «el carácter prácticamente universal que tendría el sistema actual» (Bertranou, 2010, p. 51).

Sin embargo, otros estudios han criticado esta noción de «universalidad» planteando que la AUH no refleja esta característica «ni en su cobertura ni en su espíritu» (Lozano, Raffo, Rameri, Haimovich, & Strachnoy, 2011, p. 3). En lo que respecta a la primera de estas críticas, se sostiene que el propio diseño de la AUH presenta un número importante de exclusiones, que deja sin cobertura a los hijos/as de las personas que trabajan como autónomas, monotributistas no sociales, a los hijos de quienes, perteneciendo al sector informal y doméstico ganan un monto mayor al salario mínimo, a los hijos e hijas de aquellas personas que perciben planes sociales, sean desocupadas o no; y finalmente, la AUH excluye también a las familias numerosas a partir del sexto hijo y a quienes siendo extranjeras no puedan demostrar una residencia legal en el país mayor a 3 años (Arcidiácono, 2013; Lozano et al., 2011). En lo que refiere a las críticas vinculadas a su espíritu, se plantea que la AUH no supone la creación de un sistema de transferencia de ingresos de características únicas para todos los niños, niñas y adolescentes, sino que adosa al sistema ya existente un subsistema cualitativamente distinto, en la medida en que es condicionado, incompatible con cualquier otra prestación y fija condiciones para el acceso más restrictivas (Lozano et al., 2011).

De esta manera, las exclusiones que presenta la asignación y la fragmentación que plantea esta forma de comprender el sistema de asignaciones familiares —que reproduce el carácter segmentado del mercado de trabajo argentino— tanto como su alejamiento de las propuestas del ingreso ciudadano a la niñez<sup>16</sup> lleva a que no pueda considerarse, como sugieren diversos autores (Lo Vuolo, 2009; Lozano y Raffo, 2010) un derecho universal sino más bien un PTMC con mayor institucionalización que sus antecesores.»La mayor institucionalidad de esta medida —con relación al resto de los programas— se explica por su forma de financiamiento y la actualización de la cuantía del beneficio. Ambos se encuentran «atados» a lo que ocurre con las asignaciones familiares de los trabajadores formales —delimitado por la Ley 24.714—, por lo que no dependen de partidas presupuestarios ni de nuevas resoluciones/decretos de

actualización. Esto sin duda debe comprenderse como una medida progresista con relación al resto de los programas

Sin embargo, resulta significativo para este trabajo comprender por qué desde la retórica gubernamental se presenta a la Asignación como un «derecho universal» al tiempo que diferencia a sus perceptores de aquellas personas que pueden gozar de las Asignaciones Familiares en su componente contributivo. En este sentido, si el objetivo de esta medida fue «corregir las inequidades surgidas de un mercado de trabajo» que, pese a las mejoras experimentadas, todavía mantiene «ciertos rasgos de precariedad y exclusión» (Golbert & Roca, 2010, p. 154), la pregunta que interesa realizar es por qué la asignación se presenta como un componente diferente al de las asignaciones familiares contributivas y por qué asume como rasgo distintivo la exigencia de contraprestaciones que condicionan y limitan el cobro del beneficio<sup>17</sup>.

Una de las posibles explicaciones se vincula a que a través del carácter contractual de los PTMC se busca hacer más aceptable ante la sociedad la distribución secundaria del ingreso al apoyar a aquellas «familias vulnerables que están dispuestas a hacer el esfuerzo» de «mejorar sus vidas» (Puello–Socarrás y Gunturiz, 2013, p. 47 citando al BM, 2009); lo que garantiza el *merecimiento de las «ayudas»* económicas entregadas por el Estado (Lavinás, 2013, p. 47). Este consenso social hacia la distribución secundaria del ingreso vía implementación de la Asignación se refuerza con la construcción de la figura del «infante perteneciente a hogares de bajos ingresos» como el destinatario final de la «inversión» del Estado. Esto se constituye también en una fuente de consenso social para la ampliación del gasto y la protección social no contributiva en un contexto de mercados de trabajo restrictivos. Como plantean Saint-Martin y Murillo (2004): «la infancia es un asunto poco cuestionado ya que ¿quién se opondría al bienestar de los niños?» A su vez, la figura de los infantes permite despolitizar el debate sobre el merecimiento/no merecimiento de las ayudas del Estado ya que por su corta edad no puede considerarse como responsable de su situación; lo que sí ocurre, desde diversas perspectivas —comenzando por la teoría del capital humano—, con las personas adultas. Esto lo expresa incluso el decreto que le da origen a la AUH, cuando plantea que «los más diversos sectores políticos y sociales han expresado su predisposición favorable a la adopción de políticas públicas que permitan mejorar la situación de los menores y adolescentes en situación de vulnerabilidad social» (decreto 1602/2009).

En este sentido, la Asignación ha sido muy utilizada desde la retórica gubernamental para mostrar el *poder inclusivo* del «nuevo modelo político–económico» y diferenciarse así del Estado neoliberal. De hecho, la imagen de este programa

ha sido tan favorable, que todos los opositores, neoliberales o progresista, propusieron que continuarían con esta medida luego del recambio ejecutivo de 2015 —algo que efectivamente ocurre—. Esto resulta clave para explicar la importancia significativa —en cantidad de destinatarios, presupuesto ejecutado y la institucionalidad— que se le otorga a los PTMC con contraprestación en educación y salud en detrimento de aquellos con contraprestación laboral.

A su vez, la posible pérdida del beneficio ante el incumplimiento de las contraprestaciones y la corresponsabilidad del Estado como agente de control se convierten también en herramientas de generación de consensos sobre la redistribución secundaria del ingreso.» Señala Cristina Fernández en un discurso por cadena nacional en 2013 cuando se lanza el Programa Ellas Hacen —para madres con 3 o más hijos que cobran la AUH—:

«Porque si hay una necesidad hay un derecho, pero si el derecho se consigue surge, entonces, también la obligación de hacerse cargo de ese derecho (...) *que lo que tenés en el bolsillo sea tuyo porque lo laburaste, porque te levantaste temprano, porque dejaste a los chicos, porque te capacitaste. Eso es lo que queremos crear: conciencia en todos y cada uno de los argentinos, de que nada es posible sin esfuerzo, de que nada es posible sin sacrificio, pero también asumiendo que nada de esto es posible sino tenemos un Estado que se haga responsable [énfasis propio]*»

Como se señaló en el primer apartado de este artículo, las políticas sociales constituyen mecanismos complejos de construcción de consensos y establecimiento de mecanismos de coerción que al tiempo que buscan brindar protección, ayuda, asistencia y cuidado construyen parámetros de normalidad, de moralidad y rasgos de ciudadanía (Ciolli, 2016). En este sentido, la diferenciación entre las asignaciones familiares contributivas y no contributivas puede interpretarse como una forma del Estado —mediante las políticas sociales— de distribuir ingresos y al mismo reproducir los rasgos de desigualdad que caracteriza a una ciudadanía segmentada reproduciendo rangos de jerarquías entre ciudadanos. La existencia de una asignación familiar destinada a los trabajadores formales que aportan al sistema de seguridad social y de otra asignación que no está destinada a personas que trabajan sino a «niños, niñas y adolescentes» que «pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal» (Decreto N° 1602/2009) reproduce la desigualdad y la segmentación del mercado de trabajo en el acceso a una protección social diferenciada y condicionada. Por otro lado, el carácter punitivo que se promueve para un conjunto

de la población y no para otro —mediante la exigencia de contraprestaciones— debe comprenderse como una forma de definir cierta *dirección moral* hacia el conjunto de la población en tanto esto señala cuál de las asignaciones se recibe de manera legítima —el merecimiento está garantizado por la pertenencia al conjunto de «los trabajadores formales»— y cuál debe garantizar la demostración de esfuerzo por superar su situación de informalidad, desempleo o pobreza.

De este modo, se diferencian a aquellas personas que reciben asignaciones familiares en su modalidad contributiva —los asalariados formales; los *trabajadores decentes*— y aquellas personas construidas como sujetos vulnerables que acceden a la asignación a partir de un *programa social*. A su vez, esta división se plantea como transitoria, sobre un horizonte temporal acotado, lo que permite nuevamente abonar a la construcción de un determinado horizonte de futuro deseable —el del pleno empleo formal— que debe ser garantizado por acciones de corresponsabilidad entre el Estado y los individuos. Un futuro promisorio, que traerá consigo la igualdad mediante el acceso generalizado al pleno empleo formal —algo que hace tiempo viene mostrando sus fisuras y se convierte en un objetivo cada vez más difícil de alcanzar—:

«tenemos que lograr que estos que empiezan a cobrar asignación familiar la sigan cobrando pero no ya porque se *lo asignan en forma universal desde un programa social, sino porque su padre pasó al trabajo en blanco, al trabajo registrado, a lo que nosotros denominamos «trabajo decente»* (...) que el que está desocupado y no tiene trabajo decente ni trabajo informal, tenga una ocupación y entonces todo esto sea una rueda que finalmente culmine en que la asignación familiar sea la que hoy tienen casi 5 millones de trabajadores por el hecho de tener un trabajo decente [énfasis propio]» (Discurso Cristina Fernández de Kirchner, 2009).

Por último, cabe señalar que la forma en que se utiliza desde la retórica gubernamental la noción de *universalidad* implica también una *resignificación* de este concepto, que históricamente ha sido utilizado para dar cuenta de rasgos de homogeneización. La universalidad es el rasgo principal del paradigma keynesiano de protección social y se encuentra vinculada a la idea de igualdad, de algo que es *igual para todas las personas*, sin excepción de ninguno. Sin embargo, tanto en el diseño como en términos discursivos, lo *universal* en el caso de la Asignación pasa a ser aquello que es propio de los sectores de *desocupados o informales de bajos ingresos*, del segmento de población *pobre*, de las personas consideradas *vulnerables*. Esto implica que la *universalidad*



no esté asociada a lo que otrora formaba parte de los «derechos ciudadanos», aunque esta idea remite a ese imaginario, sino a aquello que se circunscribe a un conjunto particular de la población. Este rasgo, desde el plano discursivo permite ocultar la segmentación laboral —bajo la idea de lo universal— al tiempo que la reproduce, en tanto, como se viene sosteniendo, admite una prestación diferenciada al de las personas que trabajan de manera registrada<sup>18</sup>.»

En este sentido, nuevamente, lo que impera y se reproduce es una lógica de fragmentación de la protección social que reproduce la segmentación laboral y la oculta bajo el concepto de universalidad y al mismo tiempo marca, en términos morales, la senda de lo que es lo *correcto* o *deseable*, es decir, los *ciudadanos autónomos* y *autosuficientes* que tienen un *trabajo decente* —que reciben una Asignación Familiar en tanto contribuyentes del sistema de protección social— y aquellos a quienes el Estado debe brindarles la *oportunidad* de encausar sus conductas para devenir en el tipo de *ciudadano digno* de protección social. Lógica que a su vez reproduce la desigualdad de acceso a un mercado de trabajo que, como vimos, se presenta heterogéneo y restrictivo.

Así desincentiva y limita su actuación dentro de la esfera de la reproducción -pese a que luego en su implementación, la posibilidad de contraprestar se convierta en una forma de «salir del hogar» y de «encontrarse con otras mujeres»-.

## 4 REFLEXIONES FINALES

En este artículo se analiza a la matriz socio-asistencial de Argentina a partir del contenido normativo que crea y regula a los distintos programas que se implementan en Argentina desde el Ministerio de Desarrollo Social y la ANSeS desde 2001 y hasta 2015. A su vez, se pone en diálogo el contenido prescriptivo de las políticas públicas en un contexto histórico singular: aquel en que los problemas estructurales de empleo que deja el neoliberalismo no se logran revertir, pese a la implementación de políticas económicas heterodoxas, al crecimiento económico y a la mayor regulación estatal del mercado de trabajo.

A partir de una perspectiva teórica que comprende a las políticas sociales como parte de procesos de hegemonía, y, por tanto, que las comprende como el resultado y la expresión de lógicas de regulación social, canalización de la conflictividad y legitimación de las estructuras de poder, este artículo indaga sobre las tendencias generales de construcción de sentidos —desde arriba— que estos programas promueven. Sin embargo, desde esta misma perspectiva teórica también se entiende a las políticas públicas como el resultado de las

luchas sociales, como conquistas que surgen de la organización y movilización colectiva de los sectores subalternos; por ello, es importante advertir que estos sentidos surgen de un análisis de los prescriptivo y que pueden adoptar otras resignificados y reinterpretaciones si se analiza el transitar cotidiano de las personas implicadas por estos dispositivos.

En este trabajo investigativo se detectaron tres elementos que edifican nuevos sentidos sobre las formas de inclusión social, alternativos al trabajo asalariado formal, en un contexto de mercados de trabajo restrictivos. El primer elemento de resignificación surge de la ampliación del concepto de trabajo a partir de categorizar como «*empleo genuino*» a las actividades que se realizan en el marco de programas con contraprestación laboral. Esto implica, por un lado, el reconocimiento por parte del Estado de un conjunto muy significativo de personas que reproducen su vida al margen del empleo formal visibilizando la importancia de las lógicas de autoempleo, informalidad y trabajo cooperativo y asociativo como estrategia principal de supervivencia de los sectores populares. De manera paradójica, la síntesis bajo esta misma categoría de distintas actividades laborales y tipos de trabajo de calidades muy disímiles invisibiliza las dificultades de generación de empleos de calidad en un contexto de mercados de trabajo restrictivos ocultando y reproduciendo la segmentación laboral preexistente.

Otra novedad de este periodo es la *feminización* en la recepción de asistencia.»Desde la retórica gubernamental se reconoce la desigualdad y la mayor vulnerabilidad asociada al género que presentan las mujeres en relación a los varones a partir de incorporarlas como nuevas destinatarias de las políticas sociales. Sin embargo y de manera también paradójica, las contraprestaciones exigidas refuerzan la división sexual del trabajo y reproducen la naturalización del rol de la mujer en tanto cuidadora. En un contexto laboral restrictivo se regula una tasa de actividad femenina en ascenso al definir al colectivo de mujeres–madres de bajos ingresos como *inempleables* y restringir su área de actuación a la esfera reproductiva. Esto permite circunscribir la inclusión social de las mujeres desde el ámbito doméstico y, a su vez, desarticular organizaciones sociales de amplia participación femenina. Esta tendencia se relativiza con el PRIST–Ellas Hacen que, al establecer contraprestaciones asociadas a la capacitación en oficios y en el marco de cooperativas, permite que se gesten lógicas de socialización fuera del hogar, aunque sigan sin formularse desde los dispositivos mecanismos que contemple el cuidado de los/las hijos/as.

Por último, el carácter complejo de las políticas sociales también se hace patente en la resignificación del concepto de derechos y de universalidad — que se hace evidente principalmente con la Asignación—. Por un lado, estos

dispositivos permiten expandir la protección social hacia sectores históricamente postergados en un contexto de ralentización económica y de mejora socio-laboral y, por otro lado, reproducen la segmentación social al adosar al sistema ya existente un subsistema cualitativamente distinto, en la medida en que es condicionado y tiene un acceso restrictivo. Por su parte, se resignifica lo *universal* que otrora formaba parte de los «derechos ciudadanos» para referirse a aquello que es propio de los sectores *de desocupados o informales de bajos ingresos*, del segmento de personas consideradas *vulnerables*. Este rasgo, desde el plano discursivo permite ocultar la segmentación laboral —bajo la idea de lo universal— al tiempo que la reproduce, en tanto admite una prestación diferenciada al de las personas que trabajan de manera registrada.

## NOTAS

<sup>1</sup> Se agradecen especialmente los comentarios y las sugerencias de los/as evaluadores/as anónimos de este artículo.

<sup>2</sup> Por la pregunta-problema que se plantea en este artículo, destaco aquí las relaciones de fuerza entre capital y trabajo, pero caben también incluir las disputas de género y de etnia, entre otras.

<sup>3</sup> Si bien anteriormente existieron algunos programas destinados a fomentar la actividad asociada, el desarrollo y el empleo local, a ninguno se le dio tanta significación, ni alcanzó la trascendencia que tuvo el Plan «Manos a la Obra» al momento de su lanzamiento. De hecho, según datos del Ministerio de Economía de la Nación, a partir del año 2003 se duplicó la cantidad de recursos destinados a este tipo de políticas.

<sup>4</sup> Un rasgo singular de este Ministerio es que durante la postconvertibilidad, además de implementar programas para distintos grupos de población desocupada, promueve diferentes líneas de acción de manera transversal a todos los programas; una de ellas es el desarrollo de microemprendimientos o acciones de autoempleo (Brown, 2016).

<sup>5</sup> Cabe destacar que, cómo muestran algunos trabajos (Nadur, 2019), la población perceptora viene participando de distintas «generaciones»

de programas que se suceden entre sí. Esto implica dar cuenta, por un lado, de la larga historia de «inactividad», desempleo, informalidad que vienen atravesando estos sectores como consecuencia de la subabsorción de fuerza de trabajo que caracteriza a los sectores dinámicos de la economía. Y, por el otro, que el ingreso que reciben estos hogares es fundamental en las estrategias familiares de vida y otorgan cierta seguridad a través de la garantía de un ingreso fijo mensual, que complementa los ingresos laborales de carácter intermitente.

<sup>6</sup> Cabe destacar que el refuerzo de la lógica emprendedorista como tendencia no es absoluta y depende de las diversas experiencias en el territorio. Si bien en muchos casos la creación de cooperativas se manifiesta como un requisito formal en la que sus integrantes «expresan un desconocimiento general sobre lo que implica este tipo de organización (Nadur, 2019, pág 82) no hay que perder de vista que la implementación del PRIST significó un incremento considerable de las cooperativas de trabajo en Argentina: se pasó de 955 en 2003 a 17.704 en 2015 (Nadur, 2019). Esto llevó a algunos/as autores/as a denominar el periodo como «el boom del cooperativismo de trabajo bajo programas» (Arcidiácono y Bermúdez 2015).

<sup>7</sup> Cabe destacar que algunas de estas cuestiones se intentaron resolver a partir de la generación del Monotributo Social o de la «Marca Colectiva» que se crea desde el Ministerio de Desarrollo Social para facilitar la comercialización de productos.

<sup>8</sup> Cabe destacar que según este autor la economía social podría configurar espacios de inclusión genuinos y alternativos al que se promueve desde las políticas sociales actuales en Argentina. Para profundizar sobre este debate se puede consultar a Danani (2004).

<sup>9</sup> Este hecho debe comprenderse como parte del giro de las políticas sociales a nivel regional que tiene lugar hacia mediados de la década del 90, cuando los gobiernos de América Latina —en el contexto de la IV Conferencia Internacional de la Mujer de Beijing celebrada en 1995— se comprometen a transversalizar la perspectiva de género en sus diferentes zonas de incumbencia.

<sup>10</sup> En 2010, es decir, antes de privilegiar a las madres, el 75% de la prestación era percibida por mujeres y el resto por los padres. Hacia 2012, el 94% de las asignaciones las recibían las madres o tutoras (Anses, 2012).

<sup>11</sup> Me refiero al plan joven (1993-1999) y al Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo que se implementa a partir de 2008 desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>12</sup> Cabe destacar que muchas de las mujeres que acceden a este programa sí se encontraba en pareja: las mujeres que se encontraban inactivas y cumplían con los requisitos de acceso, declararon encontrarse solas para poder incorporarse al Programa como parte de las estrategias de supervivencia utilizadas en sus familias (Nadur, 2019).

<sup>13</sup> Este estudio muestra que la posibilidad de contraprestar con sus hijos/as a cargo es vivido desde las receptoras como una concesión, no como un derecho o una obligación por parte del programa de darles una respuesta respecto a sus responsabilidades de cuidado.

<sup>14</sup> Cabe destacar que, en un estudio realizado por Yamila Nadur (2019) sobre entrevistas a titulares del Ellas Hacen, señala un desinterés respecto a la realización de capacitaciones en oficios relativos a la construcción (plomaría, electricidad, agua fría, etc) y la solicitud por parte

de las receptoras de capacitaciones en oficios tradicionalmente «femeninos». El valor que se le asigna a las capacitaciones en construcción es porque sirve para «un conocimiento más para nuestras casas, no para salir a un laburo» (pág. 76). Surge así una tensión entre la propuesta que trae el Programa de deconstruir estereotipos de género y las representaciones que se manifiestan entre las propias receptoras ante dicha propuesta.

<sup>15</sup> A diferencia de los programas focalizados, el término «autofocalización» hace referencia a aquellos programas en donde el acceso al beneficio se concreta mediante un procedimiento basado en las características individuales de los sujetos potencialmente elegibles, según el cual es el propio beneficiario quien establece su elegibilidad y aplica para participar en el programa.

<sup>16</sup> La discusión más fuerte respecto a su institucionalidad tuvo lugar con la AUH, ya que en el momento de su lanzamiento —a través de un Decreto de Necesidad y Urgencia—, existían en la legislatura diversos proyectos de ley para el establecimiento de un ingreso ciudadano a la niñez. Esto generó muchas críticas desde el campo académico ya que un DNU implica menor fuerza jurídica y estabilidad que una ley (Arcidiacono, 2013).

<sup>17</sup> Según establece el decreto, el 80% del monto previsto se abona mensualmente a las titulares mientras que el restante 20% se «reserva» en una Caja de Ahorro a nombre de la titular y podrán cobrarse únicamente cuando la titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación y para los de edad escolar el cumplimiento del ciclo escolar lectivo correspondiente

<sup>18</sup> Cabe destacar que este rasgo se sostiene también en la Pensión Universal para Adultos Mayores —PUAM— que se implementa en 2016 bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos. Esta pensión se otorga a adultos mayores que no obtengan prestaciones jubilatorias ni pensiones por medio de la jubilación contributiva y está sujeta a la comprobación de necesidad socioeconómicas. Nuevamente la idea de «universalidad» se utiliza para dar cuenta de una prestación que se dirige hacia un conjunto de personas, las consideradas «vulnerables».

## BIBLIOGRAFÍA

**Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X., & Sáez, L. (1998).** Las relaciones entre estructura y políticas sociales: Una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología* 3/98, 3, 122–156.

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

**Anzorena, C., & García Ortiz, M. (2013).** Reflexiones sobre las políticas de transferencia de dinero desde una perspectiva de género. La experiencia de las mujeres del Secano Lavallino (Mendoza). *Revistas Dos Puntas*, 7(5), 149–166.

**Arceo, N., Monsalvo, A.P., Schorr, M., & Wainer, A. (2008).** *Empleo y Salarios en la Argentina. Una visión de largo plazo*. Capital Intelectual.

**Arcidiácono, P. (2013).** Respuestas frente a la pobreza en Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible? En L.C. Pautassi, *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales* (pp. 127–157). Editorial Biblios.

**Arcidiácono, P., & Bermúdez, Á. (2016).** «Ellas hacen». Programas sociales y exigencias a las mujeres en Argentina. *Revista Estudios Feministas*, 26(2), 1–16.

**Benería, L. (2008).** The Crisis of Care, Globalization of Reproduction, and Public Policies. *Journal of Feminist Economics*, 14(3), 1–21.

**Bertranou, F. (2010).** Asignación Universal por Hijo. Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS. *Ciclo de conferencias organizado por AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina y la colaboración de la Asociación Mutual Israelita Argentina AMI.*, 45–55.

**Brown, B. (2016).** *Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El «paradigma de activación» en Argentina 2003–2013* [Tesis de Maestría]. Universidad de Buenos Aires.

——— (2019). *Mercados de Trabajo segmentados y políticas sociales. Un estudio sobre la (re)configuración de la matriz socio–asistencial en argentina (2003–2015)* [Tesis de Doctorado]. Universidad de Buenos Aires.

**Campos, L., Faur, E., & Pautassi, L.C. (2007).** *Programa Familias para la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. CELS.

**Ciulli, V.P. (2016).** *El papel del Banco Interamericano de Desarrollo en el diseño de las Políticas Sociales en Argentina (2003–2009). Estudio comparado entre el ciclo de programas sociales financiados por el BID y el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social «Manos a la Obra» del Ministerio de Desarrollo Social* [Tesis de Doctorado]. Universidad de Buenos Aires.

- Ciolfi, V.P. (2017).** Actores y territorialidad en las políticas sociales argentinas entre 2003 y 2009. *Revista observatorio latinoamericano y caribeño*, 1, 80–108.
- Coraggio, J.L. (2004).** Una alternativa socioeconómica necesaria: La economía social. En C. Danani, *Política social y economía social: Debates fundamentales*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira; Fundación OSDE.
- Danani, C. (2004).** *Política social y economía social: Debates fundamentales*. Universidad Nacional de General Sarmiento; Altamira; Fundación OSDE.
- Fernández Álvarez, M.I. (2016).** Experiencias de precariedad, creación de derechos y producción colectiva de bienestar(es) desde la economía popular. *Revista Ensamblajes en sociedad, política y cultura*. Año 3N° 4/5, pp. 72–89
- Fernandez Massi, M., & Giosa Zuazua, N. (2018).** La segmentación del trabajo en la Argentina: Un análisis de movilidad. *Estudios regionales de mercados de trabajo y problemática social*. Sistemas de Información del Mercado Laboral, Mar del Plata, Argentina.
- Golbert, L., & Roca, E. (2010).** *De la Sociedad de Beneficencia a los Derechos Sociales*. MTEySS.
- Gramsci, A. (2003).** *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Nueva Visión.
- Grimberg, M. (1997).** *Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de los trabajadores gráficos, 1984–1990*. Facultad de Filosofía y Letras – Oficina de Publicaciones del CBC.
- Lavinas, L. (2013).** 21st century welfare. *New Left Review*, 84, 5–40.
- Lo Vuolo, R. (2009).** Asignación por Hijo. *Serie de Análisis de Coyuntura, CIEPP*, 21, 1–25.
- Lozano, C., & Raffo, T. (2010).** *Bicentenario sin hambre. Evaluación del programa «Asignación Universal por Hijo para la Protección Social» en sus primeros 4 meses de implementación*. Mimeo.
- Lozano, C., Raffo, T., Rameri, A., Haimovich, A., & Strachnoy, M. (2011).** *Actualización de la cobertura. «Asignación Universal por Hijo para la Protección Social» (AUH) y «Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social» (AUE)*. IPYPP.
- Mahmood, S. (2006).** Teoría feminista, agência e sujeito liberatório: algunas reflexões sobre o revivalismo islâmico no Egipto. *Revista Etnográfica*, X(1), 121–158.
- Merklen, D. (2005).** *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática*. Gorla.
- Nadur, Y. (2019).** Programa «ellas hacen»: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres [Tesis de Maestría]. Flacso–Argentina.

**Offe, C. (1990).** *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. Alianza.

**Osziak, O. (1980).** Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2), 5–57.

**Panigo, D., & Neffa, J.C. (2009).** *El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo*. Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones, Ministerio de economía y finanzas públicas.

**Puello-Socarrás, J.F., & Gunturiz, M.A. (2013).** ¿Social-neoliberalismo? Organismos multilaterales, crisis global y programas de transferencia monetaria condicionada. *Política y Cultura*, 40, 29–54.

**Rodríguez Enríquez, C., & Reyes, M.F. (2006).** *La política social en la Argentina post-convertibilidad: Políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo*. CIEPP.

**Rodríguez, M.C., & Ciolli, V.P. (2011).** Tensiones entre el emprendedorismo y la autogestión: El papel de las políticas públicas en este recorrido. *Org & Demo, Marília*, 12(1), 27–46.

**Saint-Martin, D., & Murillo, L.S. (2004).** Del Estado providencia al Estado de inversión social: ¿un nuevo paradigma para engendrar la economía del saber? *Foro Internacional*, 44(2 (176)), 281–300.

**Salvia, A., Vera, J., & Poy, S. (2015).** Cambios y continuidades en la estructura ocupacional urbana argentina. En J. Lindenboim & A. Salvia, *Hora de balance: Proceso de acumulación, mercado de trabajo y bienestar. Argentina 2002–2014*.

**Sciortino, S. (2018).** Una etnografía sobre arreglos familiares, leonas y mujeres superpoderosas. Prácticas compartidas de cuidado entre las titulares del «Ellas Hacen». *Cuadernos de Antropología Social* /48, pp. 55–71.

**Vitali, S. (2013).** *El trabajo en la «Economía Social». Un acercamiento a las experiencias productivas de los «emprendedores» que participan de un Programa municipal de la ciudad de Rosario* [Tesis de grado]. Universidad Nacional de Rosario.

——— (2018). *Particularidades regionales en el campo de la economía social. Análisis sobre la relación entre la acción estatal y la producción de sentidos y prácticas de los beneficiarios de programas municipales en la ciudad de Rosario*. [Tesis de Doctorado]. Universidad Nacional de Rosario.

---

**PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:**

Brown, B. (2020). «Las políticas sociales luego de 2001 y hasta 2015: “resolviendo” la paradoja entre la “segmentación” y la “inclusión”», *DAAPGE*, año 20, Nº 34 (ene-jun), 2020, pp. 45–75. Santa Fe, Argentina: UNL.

---