

EL ESTADO EN ACCIÓN: ARGENTINA TRABAJA - PROGRAMA INGRESO SOCIAL CON TRABAJO 2009-2015¹

Cynthia Ferrari Mango²

ferrarimangoc@gmail.com

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en Argentina, durante la gestión de Alicia Kirchner, implementó el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja (Prist-At) creado por la Resolución N°3182/2009. El objetivo general de este trabajo es analizar las generalidades del programa trabajando con elementos constitutivos de las políticas públicas a partir de los aportes teóricos provenientes de Subirats (2008), Oszlak y O'Donnell (1982) y Aguilar Villanueva (2003). En efecto, a partir de una metodología cualitativa nos centramos en (I) los antecedentes del programa; (II) el contexto socioeconómico, político e institucional en el que surge el mismo; (III) las normativas y documentos oficiales que lo institucionalizaron le otorgan contenido y establecieron los parámetros para la localización del programa en determinados distritos.

Palabras claves: *política pública, formulación, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo.*

¹ Dicho artículo es producto de una investigación en el marco de la Maestría Políticas Públicas en el Área Estado y Políticas públicas de la FLACSO – Sede Argentina.

² Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Magister en Políticas Públicas (FLACSO). Licenciada en Ciencia Política (UNLaM). Becaria Doctoral de CONICET. Investigadora y docente de la UNLaM.

PUBLIC POLICY AND ITS CONSTITUENT ELEMENTS: A VIEW FROM THE ARGENTINA TRABAJA — WORKING SOCIAL INCOME PROGRAM

The Argentina Ministry of Social Development, under Alicia Kirchner, implemented the Working Social Income Program – Argentina Trabaja (Prist-At) created by Resolution 3182/2009. The general objective of this paper is to analyze the generalities of the program, working with constituent elements of public policies based on theoretical contributions from Subirats (2008), Oszlak and O'Donnell (1982) and Aguilar Villanueva (2003). In effect, based on a qualitative methodology we focus on (I) the background of the program, (II) the socioeconomic, political and institutional context in which it arises, (III) the regulations and official documents that institutionalized it, provide it with content and set the parameters for the location of the program in certain districts.

Keywords: *Public policy, formulation, Argentine Ministry of Social Development, Argentina Trabaja – Working Social Income Program.*

Introducción

El objetivo general de este trabajo es analizar las generalidades del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (en adelante, Prist-At) a partir de su surgimiento bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN) en Argentina. Para ello, trabajamos con elementos constitutivos de las políticas públicas considerando los aportes teóricos provenientes de Subirats (2008), Oszlak y O'Donnell (1982) y Aguilar Villanueva (2003). En efecto, nos centramos en (I) los antecedentes del programa en términos de política social; (II) el contexto socioeconómico, político e institucional en el que surge el mismo; (III) las normativas, documentos oficiales y reglamentos que lo institucionalizaron le otorgan contenido y establecieron los parámetros para la localización del programa en determinados distritos.

Con respecto a los antecedentes del programa en términos de políticas públicas, se consideran que los mismos funcionan a modo de aprendizaje. Asimismo, resultan útiles para destacar fortalezas, debilidades, similitudes, diferencias, actores gubernamentales participantes, titulares del programa, modos de intervención o bien estructuras sobre las cuales se apoyaron para sus funcionamientos. Además, permiten vislumbrar nuevos nudos problemáticos, es decir, cuestiones sociales problematizadas que surgen a lo largo de la implementación de los diversos programas y que requirieron intervención (Oszlak y O'Donnell, 1982). Uno de los nudos que identificamos en el Prist-At fue la creación del programa “Ellas hacen” que se encauzó dentro del Argentina Trabaja. En el mismo se observó como cuestión socialmente problematizada a mujeres que no habían terminado sus estudios secundarios, atravesaban situaciones de violencia de género y tenían más de tres hijos³ o un hijo en situación de discapacidad. De este modo, en el año 2013 se creó el programa “Ellas Hacen” en paralelo al Prist-At con diferentes objetivos y estrategias de implementación.

En efecto, entendemos que, en lo que refiere al contexto de surgimiento del programa, la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil (Oszlak y O'Donnell, 1982). Por ello, consideramos fundamental identificar y caracterizar el contexto en el que esa relación se está llevando a cabo en el programa. Los tres aspectos a destacar del mismo son el social, el económico y el político. De este modo, las políticas públicas se caracterizan por tener una dimensión temporal que reflejan cuestiones que se consideran problemáticas en una sociedad y las discusiones presentes en la agenda estatal.

Asimismo, la referencia a la normativa del programa (Resolución N°3182/09, que le dio origen) y a los documentos institucionales (principalmente el Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo elaborado por el MDSN para la

³ Para profundizar sobre la relación entre mujeres madres y programas de ingresos condicionados véase: Castilla, M.V. (2014) y Pautassi, L. y Zibecchi, C. (2009).

selección de Provincias Argentinas y de distritos de la Provincia de Buenos Aires), introducen los lineamientos del mismo, su inserción institucional, los objetivos, la direccionalidad discursiva y el componente territorial del programa. Las mismas permiten ver la orientación ideológica y práctica del programa como así también indirectamente adentrarnos en el estudio del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1982).

La metodología⁴ que utilizamos en este trabajo fue cualitativa y consintió en un primer momento en acercarnos al objeto de estudio desde una mirada deductiva a través de trabajos académicos que profundizaron la temática con el fin de identificar las hipótesis que abordaron, las dimensiones utilizadas y los resultados obtenidos. A su vez, realizamos una sistematización de información de datos secundarios enfocándonos en normativas y documentos institucionales.

Luego, elaboramos una narrativa de carácter comparativo entre los diversos programas que materializaron la orientación de la política social argentina en los últimos años con el fin de identificar similitudes, diferencias, trayectorias comunes e innovaciones. Finalmente, dada la saturación teórica de las indagaciones preliminares y de los datos secundarios, nos adentramos a un trabajo de campo exploratorio desde una mirada inductiva realizando observaciones en el territorio y entrevistas semiestructuradas a los titulares del programa y a los decisores políticos (municipales y ministeriales).

1. Aspectos contextuales y conceptuales

El Estado es un conjunto de relaciones sociales e históricas que realiza meditaciones con la sociedad civil en aspectos económicos, políticos, sociales y culturales en un territorio determinado contando con una garantía coercitiva centralizada (García Delgado, 1996; Oszlak y O'Donnell, 1982; Oszlak, 1997; Thwaites Rey, 1999). Dichas meditaciones se realizan a través de las políticas públicas las cuales -sólo a modo de esquema interpretativo- se las puede dividir en diferentes etapas, siendo las centrales: la etapa de formulación, la etapa de implementación y la etapa de evaluación (Aguilar Villanueva, 2003; De León, 2007; Meny y Thoenig, 1992; Oszlak y O'Donnell, 1982; Subirats, 1989; Tamayo Sáez, 1997). El Estado no es una unidad ilusoria, sino que está compuesto por un entramado de niveles jurisdiccionales, ministerios, secretarías, direcciones y organismos autárquicos que no están ausentes de conflictos y consensos. Cualesquiera de ellos puede participar en alguna o todas las etapas mencionadas.

Tras la crisis económica, institucional, social y política que atravesó Argentina a comienzos del siglo XXI, desde la dirigencia política, los discursos académicos y la

⁴ Recomendamos la lectura del siguiente texto para iluminar aspectos metodológicos referidos a diferentes entradas complementarias (una mirada deductiva e inductiva) para abordar el objeto de estudio: Bril Mascarenhas, T., Mailet, A., y Mayaux, P. (2017). Process tracing. inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3), 659-684.

sociedad en general, se planteó la importancia y la necesidad de un Estado más activo y presente en cuestiones socioeconómicas, orientado a consolidar una sociedad más inclusiva. A partir de allí, se puede hablar de un paradigma caracterizado por interpelar la modalidad de gestión de los diferentes niveles de gobierno y promover la vinculación entre la sociedad civil y el Estado, el cual se reflejó en algunas de las políticas públicas implementadas (Forni, Nardone, Castronuovo, Nougues y Zapico, 2015; Fontdevila, 2012; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013; Mazzola, 2012). En este sentido, García Delgado (2013) definió el rumbo de este período como un “modelo de desarrollo con inclusión social” que en materia económica se enfocó en priorizar el consumo interno y sustituir las importaciones mientras que en materia social destinó los esfuerzos en generar inclusión social a través de la ampliación de coberturas sociales y fomento de empleo.

El sector político que estuvo en el gobierno en Argentina desde el año 2003 hasta el 2015 fue el partido político “Frente para la Victoria” con los presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015). En su agenda de gobierno propusieron “recentralizar” al Estado (De Piero, 2012) con el fin de recuperar su capacidad de intervención en la esfera social, política y económica. A su vez, promulgaron como objetivo central en materia de política social, la inclusión social a través del trabajo (Grassi, 2012) generando lo que algunos autores señalan como un punto de inflexión en el tipo de política social impulsada por el Estado Nacional (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011; Forni et al., 2015).

En el marco descripto, se crea el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (Prist-At) por la Resolución N°3182/2009 del MDSN y ratificado por el Decreto N°1067/2009. El programa comenzó a implementarse desde el año 2009 y continuó con el cambio de gobierno ocurrido luego de la elección en noviembre de 2015, cuando la “Alianza Cambiemos” con la fórmula “Mauricio Macri Presidente – Marta Gabriela Michetti Vicepresidente” obtuvo el 51,34% de los votos (Dirección Nacional Electoral)⁵.

El Prist-At, en tanto política social bajo la órbita del MDSN desde el año 2009, ha sido abordado académicamente desde diferentes disciplinas tales como la antropología, la sociología y la ciencia política. En este marco, tras realizar indagaciones preliminares sobre el programa, se identificaron diversas dimensiones bajo las cuales ha sido estudiado: el tratamiento de la cuestión social (Hopp, 2013; Lo Vuolo, 2010), el carácter de innovación del programa en materia de política social (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2013; Natalucci y Paschkes Ronis, 2011) y la vinculación del programa con los principios de la economía social (Guimenez y Hopp, 2011). En este último eje, las interrogantes son en torno a la naturaleza de las cooperativas (Hopp, 2013; Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez, 2014; Bertolini, 2010; Vuotto,

⁵ Para ver el detalle del resultado electoral detallado por provincia: http://www.elecciones.gob.ar/admin/ckfinder/userfiles/files/2daVUELTA_Comparacion_Provisorio-Definitivo.pdf

2011), su funcionamiento y la identidad de los beneficiarios/titulares del programa (Hopp, 2015).

Asimismo, otro debate que dialoga directamente con los anteriores está relacionado con la concepción finalística de la política social (Fleury, 1999). Con ella nos referimos al conjunto de valores, definiciones, orientaciones y estrategias que conforman al programa. En efecto, la orientación del programa se concibe desde las siguientes variaciones: asistencial de empleo forzado (Lo Vuolo, 2010), empleo transitorio con “contraprestación” laboral y/o comunitaria (Gradin y Tiranti, 2012), transferencia de ingresos (Zaragaza, 2014) y transferencia de ingresos con contraprestación laboral (Fernández, 2012). Además, se lo concibe como un programa que retoma una visión trabajo céntrica (Grassi, 2012; Guimenez y Hopp, 2011) y genera oportunidades socio-ocupacionales convirtiéndose en un incentivo a la inclusión (Arcidiácono et al., 2014). En la misma línea, se discuten cuestiones vinculadas al mundo del trabajo (Alzina y Otero, 2013; Butti y Barbetti, 2013; De Sena y Chahbenderian, 2011; Isola, 2014; Iucci, 2010; Levy y Bermúdez, 2012; Lo Vuolo, 2010).

También, otra parte de la literatura se concentró en investigar el despliegue de la política social en el territorio y los actores que participan en la implementación del mismo (Boix, Marazzi y Nacke, 2011; Fernández, 2012; Ferrari Mango, 2013, 2014; Fizman, 2012, 2015). Dichos actores engloban a municipios, a organizaciones sociales o bien a movimientos sociales que se instituyeron a partir de convenios con el MDSN como entes ejecutores en el territorio. Gradin y Tiranti (2012) y Tiranti (2014) analizaron la modalidad de gestión del programa por parte de los municipios mientras que Natalucci (2012) y Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni (2013) mostraron los debates y resistencias que generó en diversas organizaciones sociales la instauración del municipio como ente ejecutor del programa. A su vez, Gradin (2013) trabajó sobre el estilo de gestión que adquirieron las organizaciones sociales para llevar a cabo cooperativas.

En este sentido, los debates previamente mencionados nos han permitido encontrar un vacío en lo que respecta a observar de manera integral los elementos constitutivos y que retroalimentan al *Prist-At* en tanto política pública diseñada bajo la órbita del MDSN. La perspectiva de este trabajo es considerar al programa como una política social⁶ que se inspira en principios de la nueva economía social y solidaria, así como también se nutre de políticas sociales que lo anteceden⁷. Dicha perspectiva, que ha cobrado auge a partir del año 2003, implica el fomento de políticas sociales que

⁶ Otras perspectivas bajo las cuales se ha abordado la temática de la política social son: el *gerenciamiento social* (Kliksberg, 2004), el *desarrollo humano* (PNUD, 1998 y Sen, 1999), el *ingreso ciudadano* (Lo Vuolo, 1995), la *economía social* (Corragio, 1999) y el *desarrollo local y economía social* (Arroyo, 2009 y Rofman, 2006). Para profundizar sobre las diferentes perspectivas véase: Coraggio, José Luis (1999). *Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Madrid: Miño y Dávila.

⁷ Me refiero específicamente al Plan Trabajar, al Plan Jefas y Jefes de Hogares y al Programa Manos a la Obra.

promocionan y crean cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado (Altschuler, 2008, 2013; Altschuler y Casalis, 2006; Danani, 2004; Hintze, 2010; Pastore, 2010; Vuotto, 2011).

Asimismo, desde la concepción de la nueva economía social y solidaria el instrumento que prevalece es la cooperativa de trabajo. El cooperativismo de trabajo ha sido fomentado desde programas sociales a través del MDSN durante la gestión ministerial de Alicia Kirchner. Durante su mandato se intentó incidir en el territorio local con el objetivo de ganar proximidad⁸ y fomentar valores de la economía social y solidaria tales como el trabajo cooperativo (MDSN, 2007, 2010). A su vez, se inscriben dentro de una visión restringida de la economía social tradicional desde su específico diseño. Principalmente, porque las cooperativas en tanto actor heterogéneo en la Argentina (Vuotto, 2011) fueron fomentadas y creadas por el Estado.

En efecto, este trabajo intenta realizar un aporte teórico al analizar las generalidades del *Prist-At* utilizando como andamiaje teórico el de las políticas públicas y el Estado bajo la mirada de la nueva economía social y solidaria. En definitiva, la política social otorga materialidad al Estado con sus elementos constitutivos y la manera de formularla en su normativa condiciona luego su implementación.

1.1 Antecedentes de políticas sociales

Para introducirnos en los antecedentes del *Prist-At* en materia de política social, remarcamos tres periodos que permiten observar algunas particularidades de las mismas: la década de 1990, el periodo 2001-2003 y el periodo 2003-2015. Esta selección temporal es tomada de Forni et al. (2015) porque resulta explicativa para entender los antecedentes del *Prist-At* en materia de política social. En este sentido, a continuación nos centramos principalmente en tres programas que corresponden a cada uno de los periodos citados (ver Tabla 1) que permiten vislumbrar, a través de una narrativa comparativa, similitudes, diferencias e innovaciones en el tratamiento de la política social Argentina.

El análisis comienza en la década de 1990 con el “Plan Trabajar”, Resolución N°327/98 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (en adelante MTEySS) y Resolución N°397/98 de la Secretaría de Empleo y Capacitación Laboral (en adelante SEyCL), continúa con el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados” (en adelante PJJHD) sancionado bajo el Decreto N°565/02 del período 2001-2002 y luego con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (Resolución N°1375/04 del MDSN en adelante, PMO) a partir del año 2003. Finalmente, se sanciona la resolución que le da origen al *Prist-At* en el año 2009 bajo la órbita del MDSN (Resolución N°3182/09).

⁸ Véase Perelmiter (2012).

Con respecto al “Plan Trabajar”, considerado un programa nacional de empleo transitorio (Ronconi, 2002), se pone en marcha en el año 1996 en un contexto de crisis macroeconómica y laboral reemplazando al Programa Intensivo de Trabajo (PIT) bajo la órbita institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El mismo era un programa de transferencia condicionada en el cual los beneficiarios tenían que realizar una contraprestación laboral para recibir un ingreso (Ronconi, 2002). En su normativa se planteaba el objetivo de:

(...) brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo (Chiara y Di Virgilio, 2005: 99).

Los beneficiarios del Plan Trabajar no podían percibir prestación por desempleo ni participar de ningún otro programa de empleo o capacitación laboral. Su financiamiento, en principio fue con fondos del gobierno nacional, pero al expandirse su cobertura se incorporó financiamiento del Banco Mundial. El tipo de trabajo se organizaba en proyectos de obras de infraestructura comunitaria y social. El beneficiario recibía un ingreso según la función que desempeñaba en el proyecto que oscilaba entre los \$150 y \$200⁹ en el año 2001 (Gradín y Tiranti, 2012). De este modo, el programa en la década de 1990 estaba dentro de un marco general en el cual las políticas públicas se describían y analizaban en relación a su carácter de focalizadas y descentralizadas (Forni et al., 2015).

Luego de la crisis del 2001 que atravesó la Argentina, hubo una creciente intervención del Estado que intentó paliar las consecuencias negativas ocasionadas por políticas públicas de corte neoliberal que se desarrollaron desde el año 1976 y consistieron principalmente en privatizaciones, desregulación, descentralización y tercerización. Desde el año 1996, en el marco de un aumento ininterrumpido de la tasa de desempleo, los gobiernos nacionales y provinciales implementaron diversos tipos de programas de ocupación transitoria (Arcidiácono, 2012; Quirós, 2011, 2015). En este sentido, la falta de ingresos, de trabajo y de inclusión de los sectores más vulnerables de la sociedad era el problema agravante. De modo tal que la agenda institucional del Estado se enfocó en resolver los problemas que ocasionó la crisis económica, social, política e institucional que atravesó el país.

En este contexto, en el año 2002 el gobierno interino de Eduardo Duhalde declara “emergencia ocupacional nacional” y a través del Decreto N°565/02 crea el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (en adelante, PJJHD)”¹⁰ bajo la órbita

⁹ Según datos del Indec en abril del 2001 en el gran Buenos Aires la Canasta Básica Total de la Línea de Pobreza equivalía a \$154,30. Disponible en: http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/pob_tmay01.pdf

¹⁰ Véase Zibecchi y Paura (2017).

del MTEySS. El PJJHD¹¹ es una reacción a la exclusión social de trabajadores imposibilitados para acceder a condiciones básicas de subsistencia con el objetivo de promover la cultura de trabajo¹² y garantizar un ingreso a los sectores vulnerables afectados por la crisis del 2001 (Arcidiácono, 2006, 2012).

El PJJHD otorgaba un subsidio de 150 pesos (50 dólares en esa época) para jefes y jefas de familia que declaren su condición de desocupados con hijos de hasta 18 años de edad (Quirós, 2011). El programa recibía financiamiento del Banco Mundial y era ejecutado por las provincias y los municipios. El mismo tenía como objetivo específico otorgar una prestación económica que operase como ingreso social con el fin de proteger la integralidad de los hogares introduciendo dos elementos: la educación y el trabajo. En sus inicios, el beneficiario del programa no se veía obligado a una contraprestación pero frente a las fuertes críticas, por parte de la oposición política y los medios de comunicación, se decide la implementación de una contraprestación laboral de 4 horas diarias en proyectos comunitarios impulsados principalmente por las organizaciones sociales, o bien completar sus estudios así como también complementar con los controles de salud y asistencia escolar en el caso de los menores (Arcidiácono, 2012; Quirós, 2011).

A dos meses de su lanzamiento alcanzó una cobertura de más de 2 millones de beneficiarios con un presupuesto de casi 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004). De este modo, se destaca del programa la celeridad con la que se implementó, extendió y el volumen de beneficiarios que alcanzó. Golbert (2004) explica que la rápida implantación del plan se debió a la existencia de un consenso previo para un programa de estas características, así como también a la capacidad de organización de los actores sociales involucrados, existencia de experiencia previa surgida de otros programas sociales y de empleo y el propio diseño del programa. En lo que refiere al consenso entre el Estado y la sociedad, se fundamenta en los valores compartidos que orientan las decisiones políticas (Fleury, 1999) y en la relación entre la sociedad y el Estado que transforma la estructura y las funciones de este último (Acuña, 2013; O'Donnell, 1984; Vilas, 2013). No obstante, el gobierno cierra la inscripción de beneficiarios al PJJHD a mediados del 2002 por motivos presupuestarios, evidenciando sus limitaciones para pensar al programa como un “derecho social” (Arcidiácono, 2012; Pautassi, 2004).

El programa fue considerado por la academia y los medios de comunicación como una herramienta de negociación y relación entre organizaciones de desocupados y el gobierno nacional, así como también un “instrumento para apaciguar el conflicto social de características inéditas que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional” (Neffa, De la Garza Toledo y Muñoz Terra, 2009: 285). En este sentido, si bien los resultados del programa generaron grandes crítica en algunos

¹¹ Para un análisis en profundidad véase Paura (2013).

¹² Véase Reygadas (2002).

sectores de la sociedad, se convirtió en columna vertebral de las políticas sociales marcando un punto de inflexión en las mismas por la amplia cobertura que alcanza el Plan (Forni et al., 2015). Así como también la trascendencia del programa radicó en su naturaleza de decreto de necesidad y urgencia, en su alcance poblacional, en la rapidez con la que se logró implementar y en el financiamiento por parte del tesoro nacional y el banco mundial (Quirós, 2011).

En el año 2003 la cantidad de beneficiarios del programa ascendían a más de dos millones de personas alcanzando su pico máximo de cobertura (Kessler, Svampa y González Bombal, 2010). Luego comienza a reducirse la cobertura por diversos motivos, entre ellos que se crean otros programas que producen una migración de los beneficiarios¹³ así como también el incumplimiento de la contraprestación por parte de los beneficiarios. A modo de ejemplo, puedo mencionar el caso del Plan Familias por la Inclusión Social que apunta a transferir ingreso a las familias pobres, sin las contraprestaciones que exige el PJJHD, demandado únicamente la realización de controles de salud y asistencia escolar de los hijos (Hintze, 2007). De este modo, se fue perdiendo gradualmente a los beneficiarios del programa que había sido pensado para un momento de crisis extrema.

En el año 2003 el MDSN, teniendo la estructura de base del PJJHD, implementó el Plan Manos a la Obra (en adelante PMO). La iniciativa se enmarcó desde el MDSN quien buscó atender la cuestión social mediante una respuesta productiva anclada territorialmente a nivel local. Uno de los objetivos que persiguió fue incluir a los beneficiarios de planes Jefes y Jefas en emprendimientos productivos vinculados a la economía social y tanto Barrios de Pie y el Movimiento Evita impulsaron los micro emprendimientos y cooperativas de trabajo (Natalucci y Ronis, 2012).

El plan consistió en fomentar emprendimientos productivos locales con la intención de alejarse de los planes del subsidio al ingreso sin contraprestación, con un fuerte énfasis en la localización territorial de los emprendimientos, en el desarrollo local y en la inserción de los beneficiarios en procesos productivos (MDSN, 2006). Otro de los desafíos del enfoque del Plan era no reproducir programas “enlatados”¹⁴, sino contemplar las particularidades de cada región teniendo en cuenta: tipo de proyectos, modalidades de financiamiento, apoyo a perfiles productivos definidos por los actores territoriales, entre otros aspectos. En definitiva, su objetivo era promover la

¹³ Se crea el Programa de Empleo Comunitario (PEC) mediante Resolución N°07/03 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con el fin de contener a los que habían quedado excluidos del PJJHD. El PEC permitía entablar una relación directa entre el Estado Nacional y las organizaciones de desocupados. Otros dos nuevos programas se suman: “Plan Familias por la Inclusión Social” y “Seguro de Capacitación y Empleo (SCE)”.

¹⁴ Los programas enlatados establecían rígidamente los parámetros según los cuales la población beneficiaria debía ser seleccionada, los montos a financiarse, así como el tipo de prestaciones que podían brindarse. Los mismos predominaron durante la década de los noventa impulsados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Guimenez y Hopp, 2013).

inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios utilizando los recursos humanos, naturales, culturales y económicos que estuviesen instalados en la comunidad en un marco de equidad y participación social. Además de contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad y potenciar sus capacidades, el programa pretendió fortalecer a los actores locales y promover la economía social.

Para ello, uno de los ejes fundamentales fue la articulación del nivel central con los actores locales quienes jugaron un rol significativo como contraparte de los proyectos y como sujetos claves en el proceso de instauración y consolidación del Plan en los territorios. La vinculación interinstitucional entre los distintos niveles de gobierno otorgó a la política mayores niveles de viabilidad y de sustentabilidad, a la vez que permitió incrementar la complejidad del proceso de construcción de las redes locales responsables de la ejecución. Como instrumentos para la consecución de los objetivos a) dictaron capacitaciones y brindaron asistencia técnica a los emprendedores y trabajadores que integraban pequeñas unidades económicas productivas; b) ofrecieron apoyo económico - financiero para la compra de insumos, materiales, y equipamiento para los pequeños emprendimientos productivos (MDSN, 2006).

De este modo, a partir del año 2003 comenzó un ciclo de crecimiento económico y cambios en las políticas sociales, a partir de distintas gestiones desarrolladas desde el MDSN vinculadas a la economía social (Forni et al, 2015). En la sanción del Decreto N° 1506/04 se estableció que desde el MTEySS y el MDSN se iba a clasificar a la población objetivo de programas según sus condiciones de empleabilidad. En efecto, aquellos beneficiarios con mayores posibilidades de insertarse al mercado laboral continuarían obteniendo su beneficio bajo la órbita del MTEySS, mientras que el resto estaría sujeto a los programas del MDSN. Otro Ministerio que también fomentó la creación de cooperativas a través de políticas públicas fue el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio (en adelante MPFIPyS) con el Programa Agua + Trabajo¹⁵ que se implementó a nivel territorial.

En función de la descripción precedente de los antecedentes del Prist-At en materia de política social, observo que si bien existe una continuidad se producen innovaciones. En este sentido, Guimenez y Hopp (2011) parten de la idea de considerar al Prist-At como una nueva política social que en la implementación centra la temática del trabajo. De este modo, discursivamente la formulación del programa se aleja de las políticas asistencialistas y focalizadas que se implementaron bajo el periodo neoliberal promulgando generación de empleo a través de política social.

¹⁵ Para profundizar sobre el análisis de esta política pública véase Salvador Tiranti (2015).

En la misma línea, Natalucci y Paschkes Ronis (2011) explican que el Prist-At produce una innovación en materia de política social en la Argentina. Los autores enuncian que a partir de la asunción de Néstor Kirchner hubo un punto de inflexión en el tipo de política social: “sin dudas, el Programa Ingreso Social implicó un punto de inflexión” (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011:12), producto de un proceso de aprendizaje en torno a las políticas sociales anteriores y a su retroalimentación con organizaciones sociales. Las novedades que encuentran en el programa son: considerar al trabajo como núcleo de organización, establecer mecanismos institucionales para garantizar el cumplimiento de las horas de trabajo y organizar a los beneficiarios en cooperativas que debían recibir capacitaciones y asistencia técnica para favorecer su funcionamiento.

Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) explican que el programa implica una novedad a partir de un “punto de inflexión de una línea de intervención que procura generar oportunidades socio-ocupacionales ligadas a esquemas de economía social”. La innovación del Prist-At con respecto a otros programas sociales es crear cooperativas desde el gobierno en las cuales los titulares del programa cuentan con la figura del Monotributo social¹⁶. El mismo es un avance en materia de inclusión de los trabajadores¹⁷, que le permite al cooperativista tener un sistema de protección social basado en acceso a una obra social y aportes jubilatorios. En un diálogo informal con un titular del programa, Nicolás de 65 años y con problemas de visión, me cuenta que está iniciando su trámite jubilatorio ante la Anses y me muestra la planilla con los años de aporte pidiéndome que verifique que estén los que corresponden al programa. De este modo, verifico que tiene los 7 años de aportes desde el inicio del programa en el año 2009.

Además de coincidir con los autores en lo que refiere a la innovación del programa en términos de protección social, en virtud del trabajo de observación en el territorio planteamos que hay una innovación tras la creación en el programa de espacios de gestión locales denominados Obradores. Los mismos están conformados por: a) un salón destinado a capacitaciones y educación; b) otro salón donde se llevan a cabo talleres de trabajo (herrería, carpintería u hormigón); c) una oficina que se destina a la toma de asistencia a los beneficiarios.

En síntesis, hasta aquí hemos descrito y analizado tres programas que consideramos como antecedentes del Prist-At. Los mismos, expresan una continuidad que se

¹⁶ “La diferencia entre el Monotributo social con el Monotributo común es que el trabajador inscripto en aquel solo abona la mitad del valor de la obra social en forma mensual. El componente impositivo y el aporte jubilatorio están subsidiados totalmente y accede a la AUH” (Feser, Bausset, Mutuberría Lazarini 2012. En: Arcidiácono y Bermúdez, 2015:18).

¹⁷ Encuentra a los cooperativistas del programa en una mejor situación referida al sistema de protección entorno a titulares de otros programas sociales o bien de otro tipo de cooperativas (las clásicas de la economía social), pero en una situación de desventaja en relación al trabajador asalariado. En este sentido, genera tensiones con las cooperativas genuinas.

complejiza y profundiza con respecto al anterior (Forni y Castronuovo, 2015; Gradin y Tiranti, 2012). Principalmente, en lo que refiere a la forma de concebir la política social que, en la década del noventa, parte de una mirada asistencial en sintonía con los postulados del banco mundial y, como en esta última década, se intenta a través de la incorporación de principios de la economía social dignificar el trabajo como contraprestación del programa a través del fomento de cooperativas de trabajo. Recordemos que los tres programas se caracterizan por una fuerte impronta territorial y revalorizan a los actores locales gubernamentales (municipios) y no gubernamentales (organizaciones y movimientos sociales) con diferente magnitud.

Tabla 1.

Antecedentes del Prist-At

Programa / Ejes comparativos	Plan Trabajar	Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD)	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO)
Normativa	Resoluciones N° 327/98 del MTEySS y N°397/98 del SEyCL	Decreto N°565/02	Resolución N°1375/04
Año en que se sanciona	1996	2002	2003
Órbita Institucional	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS)	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN)
Presidente	Carlos Menem	Gobierno interino de Eduardo Duhalde	Néstor Kirchner
Fuente financiamiento	Primero con fondos del gobierno nacional, pero al expandirse su cobertura se incorporó financiamiento del Banco Mundial.	Financiamiento por parte del tesoro nacional y el banco mundial	Fondos del MDSN y Tesoro Nacional.

Programa / Ejes comparativos	Plan Trabajar	Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD)	Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” (PMO)
Contexto de surgimiento	Crisis de 1995. Recesión económica y déficit fiscal. Perdurabilidad del desempleo. Efecto tequila en México que repercute en Argentina generando desconfianza a la convertibilidad.	Crisis de diciembre de 2001 de envergadura política, económica, social e institucional. Uno de los desencadenantes de la crisis fue la medida económica denominada “corralito” (restricción de la libre disposición de dinero en efectivo). Se produjo estallido social y huelgas generales que ocasionaron la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa.	A partir del 2003, fomento de la Economía Social y territorialidad desde el MDS bajo la gestión de Alicia Kirchner.
Naturaleza	Programa de transferencia condicionada en el cual los beneficiarios tenían que realizar una contraprestación laboral para recibir un ingreso (Ronconi, 2002).	Programa conocido con el nombre de planes de empleo o planes sociales (Quirós, 2011).	Fomentar emprendimientos productivos locales para salir de los planes del subsidio al ingreso sin contraprestación mediante el fomento de la cultura del trabajo y localización territorial de los emprendimientos.

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

2. Normativa y contexto de surgimiento del programa

Uno de los elementos constitutivos de las políticas públicas son las normativas (Subirats, 2008). La normativa que le da origen al Prist-At fue la resolución N°3182/2009 del MDSN, ratificado por Decreto N°1067/2009 y depende institucionalmente de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDSN, establecida por el mismo decreto. Además, se rige por la Resolución N°3026 de septiembre de 2006, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La decisión

de que el programa estuviese bajo la órbita del MDSN¹⁸ y que no estuviera regido por el MTEySS se debió a que se dividió a la población objetivo en dos categorías¹⁹: empleables e inempleables²⁰. Los primeros iban a recibir intervención del MTEySS y los segundos quedarían bajo el dominio del MDS (Scarfó, Hopp y Highton ,2009).

En su resolución resalta la importancia de promover el trabajo como fuente de integración social en sectores sociales marginales y vulnerables. Recordemos que su principal objetivo es:

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 (Resolución N°8132/2009, Art. 1).

Del objetivo se desprende la necesidad de generar inclusión social, la cual traerá aparejado desarrollo económico. En este sentido, no trata a las políticas sociales escindidas de lo económico y las considera un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma el empleo como instrumento de integración social, es decir, una visión trabajo céntrica (Grassi, 2012; Grassi y Danani, 2009).

La manera de formular la política pública en su normativa condiciona la forma en que dicha cuestión va a ser resuelta por parte del Estado (Subirats, 2008). En la formulación del programa se parte de una concepción de Estado presente, activo y promotor que actúe desde los derechos de los ciudadanos y no desde las carencias (Resolución N°3182/2009). A su vez, en el mismo título de la política pública vemos cómo se plantea que el problema es la falta de ingresos y la solución es una transferencia de ingresos a cambio de una contraprestación laboral²¹. En síntesis, el objetivo es doble: fortalecer derechos y mejorar indicadores sociales del país.

¹⁸ Algunas de las competencias del MDSN son fomentar la integración social y el desarrollo humano, la atención y la reducción de las situaciones de vulnerabilidad social, el desarrollo de igualdad de oportunidades para estos sectores y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias (Resolución N°3182/2009). Por ello, la política social es un instrumento de restitución y realización de los derechos sociales.

¹⁹ Para profundizar sobre la raíz de estos conceptos se sugiere Scarfó et al. (2009).

²⁰ Se entiende por empleabilidad al conjunto de calificaciones, conocimientos y competencias que aumentan las posibilidades de los sujetos de conseguir y conservar un empleo (Weinberg, 2004).

²¹ En Argentina para considerar cuando una persona es pobre o es indigente se tienen en cuenta los ingresos monetarios que permiten aproximarse de un modo indirecto la posibilidad de adquirir bienes y servicios que funcionan como satisfactores de necesidades. El nivel de ingreso que clasifica a una persona de indigente corresponde a no poder comprar alimentos básicos para cubrir sus necesidades de calorías, es decir, la Canasta Básica Alimentaria. El nivel de ingreso para estar por debajo de la línea de pobreza se le adjudica a quienes no pueden comprar alimentos, otros productos y servicios básicos, es decir, la Canasta Básica Total. Así, la inyección de dinero en los sectores vulnerables modifica positivamente los resultados de las mediciones.

La cuestión socialmente problematizada que intenta encauzar la resolución del programa es el desempleo junto con la falta de ingresos y la inclusión social de sectores vulnerables. Para ello, la solución se busca a través de la generación de puestos de trabajo que en este caso se materializa conformando de cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado (Vuotto, 2011).

En este marco, el programa es presentado por el gobierno nacional como una política social, que articula los esfuerzos del Gobierno Nacional y Municipal con el fin de promover la inclusión social a través del trabajo en cooperativas²². Tal como mencionamos anteriormente, Vuotto (2011) y Pastore (2010) explicaron cómo en la Argentina las cooperativas tienen una naturaleza diversa y es a partir de la crisis del 2001 cuando el Estado comienza a impulsar cooperativas de trabajo bajo su tutela a través de políticas públicas.

El contexto sociopolítico previo al surgimiento del programa se caracteriza por el decrecimiento de la cantidad de los programas sociales. En el caso del PJJHD existía menor cantidad que en sus comienzos. En términos concretos, mientras en el año 2003 había una cobertura para más de dos millones de personas, en el año 2008 los beneficiarios alcanzaban a unas ochocientas mil personas. Además, existía una depreciación del ingreso e inflación constante por lo que se profundizó la distancia económica y social entre los beneficiarios de programas y los trabajadores formales lo cual provocó un núcleo duro de pobreza denominado desde el discurso oficial como “inempleables” (Kessler, Svampa y González Bombal, 2010). Algunos beneficiarios del programa habían derivado al PMO, en el cual tenían mucha injerencia organizaciones sociales que de a poco fueron incorporándose a la estructura del Estado dando lugar a un proceso denominado burocratización de las organizaciones piqueteras (Gradin, 2013; Natalucci, 2010; Perelmiter, 2012).

Asimismo, en la esfera sociopolítico antecedió un conflicto entre el sector agropecuario y el gobierno Kirchnerista. En este sentido, se desarrolló un enfrentamiento (que duró aproximadamente 4 meses, de marzo a julio) entre el gobierno nacional a cargo de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner y las entidades más representativas del agropecuario argentino, vinculado a un reclamo de este último en torno al aumento de retenciones. El desencadenante del conflicto fue el anuncio de la Resolución N°125/2008 que implicaba retenciones. La normativa se dictó por un decreto presidencial y fue debatida en el Congreso Nacional donde se aprobó en la Cámara de Diputados y derogada en el Senado de la Nación tras el desempate con el voto “no positivo” del vicepresidente Julio Cobos. La misma se institucionalizó a través de los medios de comunicación, adquirió relevancia y se hizo partícipe del

²² En palabras de la ex presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner el sentido del *Prist-At*: “significa un abordaje diferente a los planes que normalmente con asistencialismo se han desarrollado en nuestro país, tiene no solamente a que la gente tenga trabajo, sino que además se organice socialmente, algo característico del movimiento cooperativo” (discurso de lanzamiento del Programa Ingreso Social con Trabajo por Cristina Fernández, 2009).

debate a toda la sociedad lo que ocasionó una polarización social entre Kirchneristas y no Kirchneristas (De Luca y Malamud, 2010), un cuestionamiento a la gestión del gobierno y un desgaste de la imagen de la Presidenta (Zunino y Aruguete, 2010). En este sentido, el Poder Ejecutivo adelantó cuatro meses la convocatoria a las elecciones, previstas inicialmente para octubre previendo un deterioro aún mayor de la situación (Tagina, 2011).

En las elecciones legislativas de medio término celebradas el 28 de junio 2009 el resultado fue desfavorable para el oficialismo (De Luca y Malamud, 2010). La lista del Frente para la Victoria encabezada en la provincia de Buenos Aires por el ex presidente Néstor Kirchner - Daniel Scioli obtuvo el segundo lugar con el 32,3% de los votos mientras que la lista Unión PRO cuyos principales candidatos eran Francisco De Narváez - Felipe Solá obtuvo el 34,6% de los votos ubicándose en el primer lugar. Le siguió en el orden de obtención de votos, la lista del Acuerdo Cívico Social Stolbizer - Alfonsín con 21,1% de los votos (Ministerio del Interior, Dirección Nacional Electoral²³; Tagina, 2011). A su vez, De Narváez se impuso en la provincia de Buenos Aires por 2,3 puntos.

Desde el primer semestre del año 2008 hasta fines del 2009, tanto la imagen presidencial, como el apoyo y la confianza hacia la gestión gubernamental eran cuestionadas por un sector de la sociedad. En las evaluaciones, las percepciones negativas superaban a las positivas y se profundizaban con la crisis financiera mundial que repercutía sobre Argentina. No obstante, en el 2010 se recuperan los indicadores de opinión y hay un crecimiento económico que fomenta el consumo (Catterberg y Palanza, 2012). Hasta esta elección el Frente para la Victoria (FPV) había contado con mayoría propia en ambas cámaras legislativas (Tagina, 2011), tras el resultado de la elección pierde la amplia mayoría que tenía en ambas Cámaras (Catterberg y Palanza, 2012).

Asimismo, las elecciones se llevaron a cabo en un contexto de crisis económica mundial que comenzó en Estados Unidos en julio-agosto de 2007 y hasta mediados de setiembre de 2008 había sido muy benevolente con los mercados emergentes (Damill y Frenkel, 2009). Desde el año 2008, la crisis financiera internacional interrumpió el período de altas tasas de crecimiento económico que habían atravesado la mayoría de los países sudamericanos. Particularmente, Argentina pasó de ser el país que crecía más rápido a uno de los que evolucionaba más lentamente, redujo el superávit fiscal y tuvo dificultades en el pago de los servicios de la deuda pública (De Luca y Malamud, 2010). La crisis internacional impactó a través del financiamiento y contracción del comercio internacional. En este marco, la Argentina mostró en el año 2009 un completo aislamiento financiero internacional del sector público y fuga de capitales con un flujo prácticamente continuo desde

²³ Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas>.

julio del año 2007, intensificado durante el conflicto agropecuario en el segundo trimestre de 2008 (Damill y Frenkel, 2009).

En efecto, a nivel nacional el contexto económico se caracterizaba por una desaceleración económica en el marco de la crisis internacional, estancamiento de la creación de puestos laborales y persistencia del núcleo duro de la desocupación. La tasa de desempleo en el tercer trimestre del año 2009 en Argentina, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) cuestionados por la oposición, había sido de 9,1% y se ubicó en el cuarto trimestre del 2009 en 8,4% mientras que un año antes era de 7,3%²⁴.

En este marco, se sanciona una de las políticas públicas más significativas en Argentina unos días previos a la sanción del *Prist-At: la Asignación Universal por Hijo*²⁵ (en adelante, AUH). Se la considera por la academia, ciudadanía y políticos una de las políticas públicas federales más significativas en materia de inclusión social y distribución de la riqueza (García Delgado, 2013; Mazzola, 2012). De este modo, la AUH fue respaldada por un amplio consenso entre todos los sectores de la sociedad a fines del 2009 como política nacional creada por un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N°1602/09.

La misma pretende universalizar las asignaciones familiares a través de un sistema no contributivo destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que no perciben otra asignación familiar, debido a que pertenecen a hogares cuyos padres se encuentren desocupados o bien se desempeñen en la economía informal o en el servicio doméstico. De este modo, son percibidas tanto por los trabajadores formales como los informales logrando una universalización del derecho (Mazzola, 2012). La AUH está bajo la órbita del organismo descentralizado Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante Anses) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS).

Asimismo, con sólo días de diferencia de la promulgación de la AUH, se sanciona el *Prist-At*. Siguiendo la lógica de argumentación de Oszlak y O'Donnell (1982), la sanción de ambas políticas sociales puede ser entendida como instrumento para apaciguar un conflicto sociopolítico que afectaba la gobernabilidad. Es decir, son las políticas públicas y su aceptación o no las que garantizan la gobernabilidad (Illari, 2006).

²⁴ Diario la Nación. (21-05-2010) "El Indec dice que bajó el desempleo. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1267234-el-indec-dice-que-bajo-el-desempleo>. Consulta 22/02/10) y Diario Clarín. (200-02-10). "El desempleo bajó a 8,4%, pero está más alto que hace un año atrás". Disponible en: http://www.ieceo.clarin.com/economia/desempleo-alcanza-Indec_0_212978748.html. Consulta 22/02/10).

²⁵ Para profundizar sobre la AUH véase: Arcidiácono, Carmona, Paura y Straschnoy (2012) y Maneiro (2017).

Conclusiones

El análisis de las políticas sociales diseñadas a nivel nacional es una tarea necesaria para comprender la productividad política, social e institucional de los procesos socios históricos y las transformaciones del Estado. Debido a ello, en este trabajo se abordaron aspectos generales de la política social argentina materializada en el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja. Los ejes con los que hemos trabajado son: sus antecedentes en términos de políticas sociales, el contexto de surgimiento del mismo y su concepción presente en la formulación. Para ello, comenzamos presentado una recopilación de las diferentes dimensiones bajo las cuales se han abordado los estudios sobre el Prist-At.

En efecto, hemos encontrado una vacancia en lo que respecta a un abordaje integral del programa en tanto política pública. En definitiva, hemos analizado los elementos constitutivos de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 2009; Oszlak y O'Donnell, 1982; Subirats, 2008). Uno de los aportes ha sido la explicación de la evolución de la política social en los últimos 20 años en Argentina. Específicamente, identificamos al analizar la trayectoria de las políticas sociales que no han atravesado grandes innovaciones ni han afrontado grandes riesgos. Si bien hay una similitud en torno a la concepción trabajo céntrica, la diferencia radica en revalorizar principios de la economía social y solidaria a través de la conformación de cooperativas inducidas por el Estado que promuevan la agrupación y sociabilidad por sobre la individualidad.

En este marco, el Prist-At promovido por la Resolución N°3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y ratificado por el Decreto N°1067/2009 no ha sido una decisión aislada del ministerio. El mismo forma parte de un conjunto de políticas sociales que tienden al cooperativismo de trabajo con una orientación territorial, inspirada en principios de la nueva economía social y solidaria y que tienen vinculación directa con los Gobiernos Locales.

Los elementos de la política social del Prist-At que hemos analizado tales como sus antecedentes, contexto de surgimiento, implicancia de la normativa y actores nos han permitido comprender los aspectos macrosociales nacionales que enmarcan al régimen de implementación del programa a nivel local. Entre ellos, identificamos que el mismo es producto de un clima de época que comenzó principalmente con el Plan Nacional Manos a la Obra en el año 2003 caracterizado por fomentar una concepción de política social inspirada en principios de la nueva economía social y retroalimentada con una impronta territorial. No obstante, se encuentra como antecedente el Plan Trabajar.

En efecto, en lo que refiere a los antecedentes del programa en términos de política social, hicimos un recorte temporal desde la década del noventa a la actualidad y se identificaron tres programas: Plan Trabajar (1996), PJJHD (2002) y PNMO (2003). En los mismos se encontraron similitudes y continuidades, pero también pequeñas innovaciones. En lo que refiere al contexto socioeconómico, político e institucional

en el que se sanciona la normativa, se caracterizó por un clima adverso. El mismo se caracterizó por un enfrentamiento entre el sector agropecuario y el gobierno; resultado desfavorable en las elecciones legislativas para el oficialismo y crisis económica internacional que repercutió en la economía nacional. En este marco se sanciona la Resolución N°8132/2009 que le da origen y contenido institucional al programa. Asimismo, con unos días de diferencia se sancionó la AUH.

La orientación de la política social promulgada por el MDSN se materializa en un programa social y éste desciende desde el nivel de gobierno nacional y se implementa en el territorio a través del nivel de gobierno municipal. De este modo, se produce una relación entre el nivel macro en el cual se formuló el *Prist-At* y el nivel micro en el cual se implementa el programa, constituyendo una relación interjurisdiccional entre ambos niveles de gobierno. En esta relación, el MDSN tiene preponderancia en el proceso de formulación del programa mientras que los municipios en calidad de entes ejecutores tienen incidencia en el proceso de implementación y el programa toma cuerpo a partir de las micro prácticas locales y reconfigura la orientación del mismo.

A partir del análisis previo, consideramos al *Prist-At* como un programa de transferencia de ingresos condicionada con eje trabajo céntrico, que se inspira de principios de la nueva economía social y solidaria como también se nutre de políticas sociales que lo anteceden. Los principios de la nueva economía social y solidaria, después de la crisis del 2001 en Argentina, se ven reflejados en fenómenos que abarcan experiencias inducidas por el Estado a través la sanción de políticas públicas. Dentro de éstas, el instrumento que se ha generalizado es el de las cooperativas de trabajo tuteladas por el Estado que tienen arraigo territorial. Las políticas públicas que han fomentado cooperativas de trabajo son una decisión política tomada desde el MDSN. Este último, históricamente estuvo asociado a la asistencia.

En este marco, uno de los debates que está en tensión es si los titulares del programa son cooperativistas o bien son beneficiarios de un plan social. Paralelamente, se cuestiona la naturalidad de las cooperativas. La perspectiva de este trabajo es que las cooperativas de trabajo en Argentina son un actor heterogéneo. De este modo, las que surgen a partir del *Prist-At* se las considera dentro de la tercera corriente que explica Vuotto (2011), es decir, aquellas que son tuteladas por el Estado, sujetos excluidos del mercado laboral formal y en la perspectiva de la nueva economía social y solidaria. La misma tiene una visión de economía social restringida (Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hoop, 2015) en comparación con la perspectiva de economía social tradicional.

En efecto, al *Prist-At* lo definimos como un programa social que materializa una concepción de política social propuesta desde el MDSN, que refleja la decisión política de generar empleo a través de principios de la economía social y solidaria e irrumpir en el territorio local proponiendo una gestión del programa a cargo de municipios inicialmente. Asimismo, el *Prist-At* profundiza el proceso

de reestructuración de las políticas sociolaborales iniciado en el 2003 a través de una estrategia de política social que tiene contradicciones y dificultades que he presentado anteriormente, pero intenta fortalecer la promoción del trabajo asociativo. En definitiva, el aporte fundamental del trabajo intentó permitir ver al Estado en acción identificando en sus políticas sociales formuladas e implementadas, ciertos patrones repetitivos o bien innovadores.

Referencias

- Acuña, Carlos (2013). “Introducción: Qué hacemos en estos volúmenes y por qué lo hacemos”, en Carlos Acuña (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? gobierno, estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Editores Siglo XXI.
- Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006). “Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo”, en Daniel García Delgado y Luciano Nosetto (comps.). *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Altschuler, Bárbara (2013). “Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos”. *Revista Theomai*, n° 27-28, pp. 64-79.
- Altschuler, Bárbara (2008). *Desarrollo y territorio como ámbitos de disputa: economía social, concentración económica y modelos de acumulación*. Buenos Aires: Mimeo.
- Alzina, Pilar y Otero Analía (2013). *Controversias y debates sobre el Programa Ingreso social con Trabajo*. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA “20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI”.
- Aguilar Villanueva, Luis (2003). “Estudio Introductorio”, en Luis Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las Políticas*. México: Edición Porrúa.
- Arcidiácono, Pilar (2006). “Estado y sociedad civil en busca de la inclusión social: Los casos de Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y el Trueque. ¿Innovaciones o continuidades?”. *Revista Escenarios*, vol. 6, n° 10.
- Arcidiácono, Pilar (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles. (2015). “Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales. El boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja”. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, n° 7, pp. 3-36.
- Arcidiácono, Pilar y Bermúdez, Ángeles (2015). *La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Trabaja*. Ponencia presentada en Congreso Nacional de estudios del trabajo: “El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos”. Buenos Aires: Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo.
- Arcidiácono, Pilar, Carmona, Verónica y Straschnoy, Mora (2011). “La asignación universal por hijo para protección social: rupturas y continuidades. ¿Hacia un esquema universal?”. *Revista Margen*, n° 61.

- Arcidiácono, Pilar; Carmona, Verónica; Paura, Vilma y Straschnoy, Mora (2012). “La Asignación Universal por Hijo. ¿Una vía de transformación del bienestar?”, en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (comps.), *Más derechos, menos marginaciones. Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Arcidiácono, Pilar; Kalpschtrej, Karina y Bermúdez, Ángeles (2014). “¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja”. *Revista Trabajo y Sociedad*, n° 22, pp. 341-356.
- Arroyo, Daniel (1997). “Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina”, en Daniel García Delgado (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Arroyo, Daniel (2009). *Políticas sociales. Ideas para un debate necesario*. Buenos Aires: Editorial La cruzja.
- Bernazza, Claudia (2005). *Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes*. Recuperado en mayo de 2013, disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar>.
- Bertolini, Gustavo (2010). *Programa Argentina Trabaja: ¿Cooperativas sin Cooperativismo?* Buenos Aires: Centro de Investigaciones de la Economía Social.
- Butti, Federico y Barbetti, Pablo (2013). “Políticas Sociales en Argentina y Construcción de Subjetividades”. *Revista Electrónica de Psicología Social «Poiésis»*, n° 26.
- Boix, María Victoria; Marazzi, Vanesa y Nacke, Melina (2011). *Transparencia y rendición de cuentas en la gestión de planes sociales. La implementación del Plan Argentina Trabaja en Morón. Serie Buenas Prácticas Municipales 2*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Bril Mascarenhas, Tomas; Maillat, Antoine y Mayaux, Pierre- Louis. (2017). “Process tracing. inducción, deducción e inferencia causal”. *Revista de Ciencia Política*, n° 37, pp. 659-684.
- Catterberg, Gabriela y Palanza, Valeria (2012). “Argentina: Dispersión de la oposición y el auge de Cristina Fernández de Kirchner”. *Revista de Ciencia Política*, vol. 32, n° 1, pp. 3-30.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2005). *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Coraggio, José Luis (1999). *Política Social y Economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Coraggio, José Luis (2002). *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Buenos Aires: Red de Políticas Sociales Urbared.

- Cravacuore, Daniel (2008). "Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina", en G. Molina (comp.). *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.
- Damill, Mario y Frenkel, Roberto (2009). "Las políticas macroeconómicas en la evolución reciente de la economía argentina". Documento de Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), n° 65.
- Danani, Claudia (2004). "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social", en Claudia Danani (comp.). *Política social y economía social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Editorial Altamira.
- De León, Peter (2007). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier", en Carlos Acuña (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- De Luca, Miguel y Malamud, Andrés (2010). "Argentina: Turbulencia económica, polarización social y realineamiento político". *Revista de Ciencia Política*, n° 30, pp. 173-189.
- De Piero, Sergio (2012). "Los años kircheristas: recentralizar al Estado". *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, n° 30, pp. 169-179.
- De Sena, Angélica y Chahbenderian, Florencia (2011). "Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan "Ingreso Social con Trabajo". *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 10, n° 30, pp. 77-98.
- Di Natale, Martín (2004) *El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial La Crujía.
- Fernández, Juan Pablo (2012). "La implementación de programa Ingreso Social con Trabajo 'Argentina Trabaja' en ámbitos subnacionales". Documento de Trabajo n° 96. Buenos Aires: CIPPEC.
- Ferrari Mango, Cynthia (2013). "La inclusión social a través del Argentina Trabaja". *I Jornadas Argentina Reciente "30 Años De Construcción Democrática"*. Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales 14 de Noviembre.
- Ferrari Mango, Cynthia (2014). Política Social en municipios del conurbano bonaerense. Notas sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) en el municipio de la Matanza. III Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes.
- Feser, M. Eleonora; Bausset, Magalí y Mutuberría Lazarini, Valeria (2012). *Manual para la práctica del cooperativismo de trabajo. Herramientas impositivas de gestión para el trabajador cooperativo*. Buenos Aires: Editorial Patria Grande.

- Fizman, Laura (2015). “Disputas en torno al trabajo político: cooperativas, militancia y reconocimiento en el Programa Ingreso Social con Trabajo en un municipio bonaerense”, en Pablo Forni y Luciana Castronuovo (comps.). *Ni punteros ni piqueteros. Organizaciones populares durante el Kirchnerismo*. La Plata: Edulp.
- Fizman, Laura (2012). Primeras reflexiones en torno al crecimiento político en las cooperativas del Programa Argentina Trabaja en el Conurbano Bonaerense (2009- 2011). Ponencia presentada en XI Seminario de RedMuni: “Repensando la Agenda Local” 18 y 19 de octubre de 2012 Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Fleury, Sonia (1999). *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo/ Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Fontdevila, Pablo (2012). “Un nuevo paradigma en políticas públicas”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, n° 30, pp. 181-190.
- Forni, Pablo, Castronuovo, Luciana y Nardone, Mariana (2013). “Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el Kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza”. *PostData*, vol. 18, n° 2, pp. 187-214.
- Forni, Pablo; Nardone, Mariana; Castronuovo, Luciana; Nougues, Tomás; Zapico, Manuel (2015). “Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: cambios y continuidades”, en Pablo Forni y Luciana Castronuovo (comps.). *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp.
- García Delgado, Daniel (1996). “Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión”, en Daniel García Delgado (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- García Delgado, Daniel (2013). “Editorial: Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n°1, pp. 14-18.
- García Delgado Daniel y Ruiz del Ferrier, María Cristina (2013). “El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n°1, pp. 64-81.
- Golbert, Laura (2004). “¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados”. Serie Políticas Sociales, n° 84.
- Kessler, Gabriel, Svampa, Maristella y González Bombal, Inés; (2010). “Introducción. Las reconfiguraciones del mundo popular”, en Gabriel Kessler; Maristella Svampa e Inés González Bombal (comps.). *Reconfiguraciones del Mundo popular: El Conurbano Bonaerense en la postconvertibilidad*. Buenos Aires: editorial Prometeo-Universidad Nacional de General Sarmiento.

- Gradin, Agustina. (2013). “Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002-2011, Argentina)”. Presentada en VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA), Buenos Aires.
- Gradin, Agustina y Tiranti, Salvador (2012). “Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja”: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local”. Ponencia presentada en XI Seminario Red Muni “Repensando la Agenda Local”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de noviembre de 2012.
- Grassi, Estella (2012). “Política socio laboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”. *Revista Ciencias Sociales*, n° 135-136, p.p 185-198 .
- Grassi Estella y Danani, Claudia (2009). *El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir; vivir para trabajar*. Buenos Aires: Espacio.
- Guimenez, Sandra y Hopp, Malena (2011). Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación”. Ponencia presentada en IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social UBA.
- Hintze, Susana (2007). *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, Susana (2010). *La política es un arma cargada de futuro: la Economía Social y Solidaria en Brasil y Venezuela*. Buenos Aires: CICUS/CLACSO.
- Hintze, Susana (2014). “Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate”. *Revista del Plan Fénix*, n° 37, pp. 20-27.
- Hopp, Malena. (2013). ¿Cooperativas o planes sociales?: un análisis del proceso de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en un municipio del Conurbano Bonaerense. Ponencia presentada en X Jornadas de Sociología de la UBA “20 años de pensar y repensar la sociología. Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI”. Buenos Aires.
- Hopp, Malena (2015). “Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. *Revista Trabajo y sociedad*, n° 24, pp. 207-223.
- Ilari, Sergio (2006). “Entre el género y la especie. Reflexionando sobre la naturaleza de la política y la Gestión social”. *Revista Circunstancia*, n° 11.
- Isola, Florencia (2014). “El Impacto de los programas socio productivos del Ministerio de Desarrollo Social (2003-2013) en el área de San Vicente”. Ponencia presentada en III Jornadas de Iniciación en la Investigación Interdisciplinaria en Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Quilmes.

- Iturburu, Mónica (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: INAP.
- Iucci, María José (2010). “Promoción de la inclusión social a través de programas sociales: los casos del ‘Banco popular de la Buena Fe’ y ‘Argentina trabaja’”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, n° 6, pp. 263–282.
- Kliksberg, Bernardo (2004). “Hacia una nueva visión de la política social en Argentina”. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, n°2, pp. 1–14.
- Levy, Esther y Bermúdez, Ángeles (2012). “De la empleabilidad a la autogestión. La relevancia de la educación formal en el programa “Argentina Trabaja”, en Laura Pautassi y Gustavo Gamallo (comps.). *¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*. Buenos Aires: Biblos.
- Lo Vuolo, Rubén (2010). *El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país*. Buenos Aires: CIEPP.
- Maneiro, María (2017). “Representaciones sociales sobre la Asignación Universal por Hijo de los sectores populares urbanos periféricos (AUH)”. *Revista Trabajo y Sociedad*, n° 29, pp. 611–629.
- Mazzola, Roxana (2012). *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) (2006). *La construcción pública del Desarrollo Local. La experiencia del Plan Nacional Manos a la Obra*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación/PNUD.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) (2007). *La Bisagra: Políticas Sociales en Acción*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación,
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) (2010). *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo Nacional y Popular, Tomos I y II*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude (1992). “Políticas públicas y teoría del Estado”, en Yves Meny y Jean- Claude Thoenig (comp.). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Natalucci, Ana (2010). “Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del movimiento Barrios de Pie, 2002–2008”. *Laboratorio*, vol. 11, n° 23, pp. 90–108.
- Natalucci, Ana (2012). “Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, n° 3, pp. 126–147.

- Natalucci, Ana y Paschkes Ronis, Matías (2011). “Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010)”, en *Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas y Trabajo Social, aportes para la reconstrucción de lo público*, pp. 1-24. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Natalucci, Ana; Pérez, Germán; Schuster, Federico y Gattoni, María Soledad (2013). “Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011)”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 2, n° 2, pp. 139-159.
- Neffa, Julio César, De la Garza Toledo, Enrique y Muñoz Terra, Leticia (2009). *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, CAICYT
- Oszlak, Oscar (1997). “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n° 9, pp. 1-34.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1982). “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Acuña, Carlos (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pastore, Rodolfo (2010). “Un panorama de la economía social y solidaria en la Argentina”. *Revista de Ciencias Sociales, Segunda Época*, n° 18, pp. 47-74.
- Paura, Vilma (2013). *Familias, pobreza y políticas sociales en la Argentina reciente. Un análisis de las experiencias de transferencia condicionada de ingreso 2002-2009. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Pautassi, Laura (2004). “Nuevos desafíos para el abordaje del cuidado desde un enfoque de derechos”, en Irma Arraigada (ed.). *Futuro de las familias y desafíos para las políticas*. Serie Seminarios y Conferencias, n° 52. Santiago de Chile: Cepal.
- Perelmiter, Luisina (2012). “Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008)”. *Estudios Sociológicos*, vol. 89, pp. 431-458.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1998). *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Disponible en: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1998_es_completo_nostats.pdf
- Quirós, J. (2011). *El porqué de los que van. Peronistas y piqueteros en el Gran Buenos Aires (una antropología de la política vivida)*. Buenos Aires: Antropofagia

- Quirós, J (2015). “La política vivida: una propuesta programática desde la antropología”, en Pablo Forni y Luciana Castronuovo (comps.). *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*. La Plata: Edulp.
- Reygadas, Luis (2002). “Producción simbólica y producción material: metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo”. *Nueva Antropología*, vol, 18, n°60, pp. 101-119.
- Rofman, Adriana (2006). “Políticas socioproductiva: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense”, en Adriana Rofman y Alejandro Villar (comps.). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Ronconi, Lucas (2002). “El Programa Trabajar”. *Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional*, n° 63.
- Scarfó, Gabriela; Hopp, Malena y Highton Catalina. (2009). “Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para Pensar la política social”. *Revista de Trabajo Social Plaza Pública*, n°2, pp. 8-20.
- Sen, Amartya (1999). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Subirats, Joan (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frederic (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel.
- Tagina, María Luisa (2011). “Elecciones de 2009 en Argentina: cambios en la distribución del poder y nuevos desafíos de cara a las presidenciales”, en Manuel Alcántara Sáez y María Luisa Tagina (comps.). *Elecciones y política en América Latina 2009-2011*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El Análisis de las Políticas Públicas”, en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). *La nueva administración pública*. Madrid: Editorial Alianza Universidad.
- Tiranti, Salvador (2014). *Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004 – 2012*. Tesis de Maestría Flacso.
- Thwaites Rey, Mabel (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Vilas, Carlos (2013). *El Poder y la Políticas. El contrapunto entre razón y pasiones*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Vuotto, Mirta (2011). “El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina”. Serie Documento de Trabajo OIT, n° 217.

Weinberg, Pedro (2004). *Formación profesional, empleo y empleabilidad*. Montevideo: Cinterfor/OIT.

Zaragaza, Rodrigo (2014). “Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”. en Carlos Acuña (comp.). *El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Zibecchi, Carla y Paura, Vilma (2017). Las políticas contra la pobreza: condiciones de producción, traducciones y categorías en discusión en la producción académica argentina contemporánea. Ponencia Presentada el 13° Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho, Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática”. Buenos Aires.

Zunino, Esteban y Aruguete, Natalia (2010). “La cobertura mediática del conflicto campo-gobierno. Un estudio de caso”. *Global Media Journal*, vol. 7, n° 14, pp. 1-23.