

# Políticas Sociales

Estrategias para construir  
un nuevo horizonte de futuro

*primero  
la gente*

# 6

Díaz, Cristina

Políticas sociales : estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro / Cristina Díaz; compilación de Washington Uranga ... [et al.]. - 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2023.

Libro digital, PDF - (Políticas Sociales; 6)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-1394-48-7

1. Política Social. 2. Políticas Públicas. 3. Estado. I. Uranga, Washington, comp. II. Título.

CDD 320.6

**Coordinado por:**

Cristina Díaz

Verónica Giménez Béliveau

Rosana Pieruzzini

Washington Uranga

**Revisión:**

Área Contenidos

Coordinador: Damián Medici

**Coordinación de diseño:**

Javier Turconi

**Diseño editorial:**

Juan Gonella

Ana Paoletti



Buenos Aires, marzo de 2023.

Dirección General de Comunicación Institucional.  
Ministerio de Desarrollo Social - Presidencia de la Nación.

Políticas Sociales: Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro Vol. 6  
Buenos Aires, marzo de 2023.

Los contenidos de este libro son de exclusiva responsabilidad de sus autoras y autores; y no representan ni comprometen la opinión o el posicionamiento de las instituciones patrocinantes.

# Índice

<b>Prólogo</b> <b>Victoria Tolosa Paz</b>	<b>7</b>
<b>Las tramas de resignificación de las políticas sociales</b> <b>Lucía Kaplan y Nestor Taborda</b>	<b>9</b>
<b>Políticas públicas en la emergencia sanitaria y territorios interculturales</b> <b>Noelia Navarrete</b>	<b>16</b>
<b>Políticas de inclusión social para la agricultura familiar: los aportes del programa Sembrar Soberanía Alimentaria en la provincia de Entre Ríos</b> <b>Rafaela C. Gandino y Marina A. Salzman</b>	<b>30</b>
<b>Aportes de la configuración local a las políticas de formación y empleo</b> <b>Lucía D'Angelo y Noelia Giampaolletti</b>	<b>38</b>
<b>Trabajo y asistencia Social: la urgencia de interferir un pensamiento binario</b> <b>Melisa Campana Alabarce, María Eugenia Hermida y Mariana Servio</b>	<b>46</b>
<b>Creatividad política de los grupos subalternos y desafíos del trabajo</b> <b>Virginia Manzano y Paula Isacovich</b>	<b>56</b>
<b>Políticas sociales y trabajo en los albores del siglo XXI: preguntas y desafíos para la República Argentina</b> <b>Eliana Lijterman y Martín Hornes</b>	<b>65</b>
<b>Cuidados, trabajo y bienestar en mujeres del conurbano bonaerense: los Centros Holísticos como espacios de contención</b> <b>Agustina Gracia</b>	<b>74</b>

# Creatividad política de los grupos subalternos y desafíos del trabajo

**Virginia Manzano**  
Universidad de Buenos Aires

**Paula Isacovich**  
Universidad Nacional de José C. Paz

El debate sobre las políticas orientadas a las amplias y heterogéneas poblaciones de sectores subalternos que logran su supervivencia por fuera de la relación asalariada formal, recorre diversas geografías del planeta desde hace algunos años. Propuestas tales como la de instituir una renta básica universal que permita garantizar un umbral mínimo de sustento o la de reducir la jornada laboral para redistribuir el trabajo socialmente existente sin disminuir el nivel de ingreso, dan cuenta de distintos enfoques sobre aquella cuestión y acerca de cómo abordarla. En la Argentina, la discusión ha tendido a centrarse en los alcances y las modalidades de implementación de las políticas de transferencia condicionada de ingresos a “sectores vulnerables”, las cuales llevan más de veinticinco años de funcionamiento. Aun cuando se trata de programas que originariamente diseñaron e impulsaron organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial (Manzano, 2013), adoptaron rasgos particulares en función de las estructuras sociales, las tradiciones históricas y la conformación de actores políticos con capacidad de incidencia en los asuntos públicos.

Con relación a lo anterior, la operatoria de este tipo de programas en otras partes del mundo, especialmente en países africanos, no exige la contraprestación de horas de trabajo de beneficiarias y beneficiarios y, para algunos analistas, representa, desde un punto de vista histórico regional, el primer intento sistemático de creación de bienestar entre poblaciones pobres y racializadas. En tal sentido, quienes han perdido su papel clave en el proceso de reproducción social de la fuerza de trabajo asalariada cuentan, a través de estas prestaciones, con cierta cuota de poder

en umbrales de ciudadanía. Por estas razones, a las cuales se suma la amplia extensión de cobertura, estos programas se asemejan en su funcionamiento ordinario a una renta universal básica (Ferguson, 2015). El caso africano se distancia de la situación paradigmática de los estados de bienestar europeos y también de la experiencia argentina. En efecto, el trabajo ha sido un eje central de la política social argentina durante buena parte del siglo XX. Por eso mismo, considerando el rango relativamente amplio de derechos asociados al trabajo formal hasta la década del '70, las políticas de asistencia mantuvieron un lugar residual y estigmatizado (Grassi, 2003). Ese panorama se trastocó profundamente a partir de la década del '90; sin embargo, el trabajo pervivió como referente central para el diseño de políticas sociales, como las de transferencia condicionada de ingresos, que entre sus requisitos establecieron la obligación de contraprestar horas de trabajo semanales en actividades comunitarias o productivas (Arcidiácono, 2012; Manzano, 2013). En comparación, la obligatoriedad de la contraprestación laboral puede leerse como la manifestación del carácter trabajo-céntrico del bienestar social en la Argentina (Arcidiácono, 2012).

Es preciso considerar que las concepciones del trabajo que se encuentran en la base del diseño de diferentes políticas sociales durante los últimos treinta años en nuestro país, son plurales. Desde el trabajo como factor de producción al trabajo como garantía de reproducción social, inclusión e integración (Grassi, 2003, 2012), pero en uno u otro caso han intentado transformar este tipo de prestaciones en empleo. En esta clave es posible leer los numerosos informes o publicaciones académicas que indagan sobre las tareas ofrecidas como contraprestación, la vinculación de las mismas con la producción de bienes, la capacitación y destrezas de beneficiarias y beneficiarios, las identidades construidas y la posibilidad de asociarlas y asociarlos en cooperativas de trabajo o microemprendimientos productivos para lograr la provisión de subsistencia en el mercado. Además, la construcción de la noción de trabajo digno o genuino, evidencia un piso de interlocución que también incluye a movimientos de trabajadores desocupados o precarizados que, desde una matriz histórica de sentido en torno a los derechos de la población trabajadora, orienta las demandas hacia modos particulares de implementación de las políticas, los cuales han generado ciertos marcos de regulación: el cumplimiento de horarios y tareas, días justificados por enfermedad o maternidad, vacaciones y la inscripción en formatos tales como el Monotributo Social para resolver el acceso a una obra social y, más recientemente, el reclamo de aguinaldo.

En este marco, la discusión sobre qué políticas pueden contribuir a mejorar las condiciones de vida de los sectores subalternos en la Argentina, colocó en el centro a las políticas de transferencia monetaria asociadas a contraprestaciones laborales y, más concretamente, a la posibilidad de avanzar en un camino de "reemplazarlas

por puestos de trabajo”. Así formulada, la propuesta parece recuperar una demanda que expresan distintos grupos sociales en torno a la necesidad de superar tales políticas como abordaje del problema de la supervivencia. Estas demandas subsumen posicionamientos heterogéneos, por ejemplo aquellos fundados en evaluaciones morales que reclaman la subordinación del sustento al mérito personal (Assusa, 2020) y también otros que recuperan y actualizan la proclamación del “derecho al trabajo”. Más allá de las profundas diferencias, el horizonte pareciera ser la creación de puestos de trabajo, bajo una concepción más amplia del trabajo que supere la visión que lo recorta como empleo asalariado y amparado por las protecciones de la legislación laboral. Entonces, el debate se centra en las regulaciones del trabajo, el financiamiento, los espacios concretos de inserción laboral que podrían alojar esos “puestos”.

Nuestro aporte al debate así planteado se inscribe en una tarea colectiva de investigación que lleva más de quince años analizando, desde un enfoque de antropología política, el aspecto relacional de la formación del Estado en articulación con la movilización y las prácticas cotidianas de los grupos subalternos. De ese modo, hemos estudiado la relación con las políticas públicas en el caso de trabajadoras y trabajadores desocupados, jóvenes, residentes de áreas urbanas en sus luchas por la tenencia segura de la tierra y la vivienda y la sindicalización de las personas en su identificación como trabajadoras y trabajadores del Estado<sup>1</sup>.

En las distintas investigaciones que desarrollamos, identificamos la relevancia que cobra la implementación de políticas de transferencia monetaria en las relaciones cotidianas y extraordinarias entre el Estado y los sectores subalternos. En particular, nos interesamos por la manera en que esas políticas y las relaciones establecidas en torno a su implementación, modificaron los procesos de organización y de lucha de poblaciones agrupadas en barrios populares en torno al trabajo, la vivienda o a la juventud. Siguiendo de cerca estos procesos, advertimos una multiplicidad de tareas “de gestión” que integrantes de distintos “movimientos”, “centros comunitarios”, “agrupaciones estudiantiles” y sindicatos realizan para que las políticas lleguen a personas desocupadas, jóvenes y desalojadas, entre otras. Hemos podido documentar la realización de relevamientos y censos en asentamientos urbanos, la elaboración de proyectos para que grupos de jóvenes soliciten becas, la institución de oficinas barriales para la administración de programas de transferencias monetarias (confección de listas de inscripción,

---

<sup>1</sup> El equipo mayor, dirigido por Virginia Manzano, está radicado en el Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y cuenta con el apoyo del proyecto *La producción de los modos de vida de los sectores populares urbanos: Un estudio antropológico de las relaciones con la tierra, la vivienda y el trabajo* (UBACyT 20020170100514BA). A su vez, Paula Isacovich dirige el proyecto *Jóvenes, políticas y producción de la vida cotidiana: un estudio etnográfico de procesos de ‘inclusión’ de sectores populares en universidades del Área Metropolitana de Buenos Aires* (PICT 2157-2017), radicado en el Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdades de la Universidad Nacional de José C. Paz (IESCODE-UNPAZ).

seguimiento del cumplimiento de contraprestaciones, etc.). Gran parte de estas actividades recayeron en manos de personas seleccionadas en función de sostener una escritura sin errores de ortografía o manejar programas informáticos. Asimismo, se modificaron espacios para albergar los dispositivos necesarios para este tipo de vinculación con el Estado (computadoras, impresoras, papel, etc.). Como hemos sostenido, la gestión colectiva de este tipo de programas enlaza la especialización de tareas, la adecuación de infraestructuras comunitarias, el diseño de criterios comunes para la redistribución de recursos y el cuidado comunitario de sectores particulares de la población (Manzano, 2011, 2013). No obstante, la productividad de los sectores subalternos en torno a estas políticas tiende a desbordar la resolución de tareas prescritas en las mismas a partir del despliegue de creatividades orientadas a redireccionar sus experiencias de vida en procura del bienestar (Manzano, 2020).

## Aprender de los sectores subalternos para repensar el trabajo

Hasta aquí, señalamos la relevancia que adquieren las prácticas de las organizaciones para la implementación de políticas sociales de diverso tipo, incluyendo aquellas de transferencia monetaria. Paralelamente, observamos cómo muchas de las personas que hacen posible la implementación de políticas sociales se sostienen ellas mismas materialmente con esas transferencias, en simultáneo a distintas actividades para procurarse un ingreso de dinero que asegure su subsistencia. Por un lado, registramos distintos cursos de disputa que procuran encuadrar como contraprestaciones a tareas que tienen una larga historia en autoconstrucción de barrios populares y producción de ciudad, las cuales eran calificadas previamente como ayuda o colaboración comunitaria: reparación de espacios comunes, mantenimiento de desagües, cocción de alimentos en ollas populares y comedores, actividades de recreación y escolarización entre jóvenes y niños, promoción de la salud, entre otras. Por otro lado, en un movimiento continuo, las tareas enmarcadas como contraprestación suelen colocarse como objeto de demanda por otro tipo de reconocimiento, lo cual se transmuta en procesos reivindicativos para estabilizar las prestaciones en el tiempo, inscribirlas en un conjunto de derechos asociados históricamente con el trabajo formal y traducirlas en marcos contractuales cuyo horizonte es la seguridad del empleo.

Las demandas de trabajo remunerado, en ocasiones formulada como demanda de empleo asalariado, son constitutivas de los procesos de organización y lucha de los sectores subalternos. Estas son dirigidas hacia distintas dependencias del Estado, a diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y hacia personas que suelen asociarse con el Estado y que tienen presencia cotidiana en barrios

populares. La formulación de estas demandas pone de relieve la profundidad de experiencias y saberes que han sido creados, incorporados y traspasados en esta larga temporalidad de vinculación con el Estado, al menos desde la década del '80.

Se trata de conocimientos enraizados en la vida cotidiana, en la historia compartida a lo largo de los años y generados en procesos de lucha por el acceso al bienestar (tierra, vivienda, ingresos, etc.). Estos saberes hacen posible la legibilidad de múltiples problemáticas que afectan la vida diaria en los barrios. Asimismo, fundamentan un conjunto de actividades que en otros contextos fueron clasificadas como ayuda comunitaria pero que podemos pensar como formas de producción política y colectiva que colocan en el centro el bienestar.

Otro aspecto sumamente relevante documentado en diferentes investigaciones es que aquello que hacen las personas para generar ingresos supera largamente cualquier contraprestación en el marco de las políticas de transferencia monetaria: changas, puestos en ferias al paso o compraventa por internet, pequeños comercios o talleres domésticos, lavado de autos, cuidado de personas, son actividades por medio de las cuales procuran sostener la totalidad de su vida. Estas actividades disponibles en las economías de los barrios populares configuran escenarios de vida signados por la inestabilidad, ingresos exigüos, ausencia de controles y protecciones, entre otras manifestaciones de precariedad (Isacovich, 2018). En simultaneidad, se suelen combinar de modos diversos con la percepción de dinero proveniente de programas sociales (y también con las "contraprestaciones" correspondientes). Unas y otras fuentes de sustento, unas y otras actividades, se inscriben en una visión de la vida en un sentido integral.

Es por todo esto que resulta necesario repensar la cuestión del trabajo y la supervivencia desde una visión más amplia, que no se limite a la idea de trabajo asalariado formal, puesto que ésta se encuentra lejos de incorporar la totalidad de acciones que los sujetos efectivamente realizan para garantizar la reproducción de su vida. Visiones heterogéneas acerca del trabajo emergen a través de la legibilidad de los problemas que afectan diariamente la vida de los grupos subalternos, junto con los cursos de acción que emprenden para intentar encontrar resoluciones. En otras palabras, sostenemos que es insuficiente formalizar aquellas acciones enmarcadas como "contraprestaciones". En cambio, es necesario instituir una política capaz de contener aquellas actividades que los sujetos emprenden en la búsqueda de procurarse cierto bienestar en el tiempo y en la invención de modos plurales de vivir juntos, generando acuerdos y regulando de forma multidimensional los conflictos. Es menester para ello superar la fragmentación y segmentación que supone la formulación de políticas focalizadas y rebasar el sentido de asignación de recursos. ¿Es posible, por ejemplo, instrumentar una política que acompañe las transferencias monetarias con las



protecciones propias del trabajo asalariado formal, sin que estas protecciones se limiten al tiempo y espacio asignado a la “contraprestación”? ¿Es posible imaginar un formato que integre y proteja, en un mismo dispositivo, el conjunto de actividades que estas personas desarrollan para sostener su vida diaria? El objetivo, en este enfoque, apunta a generar una estabilidad que las economías callejeras no alcanzan y a abarcar el carácter integral de la vida social.

El conocimiento acumulado y acrecentado en el tiempo, en conjunto con las prácticas cotidianas en torno al trabajo expresan, como sostuvimos, una visión integral de la vida entre los sectores subalternos que aparece frecuentemente seccionada en la forma estatal de definición de políticas públicas. De tal modo que una cuestión central aquí es cómo reconocer y validar esa experiencia práctica y esos saberes cuyo aporte resulta central para las transformaciones de las políticas. Esta cuestión supone enfrentar, al menos, dos problemas diferentes. Por un lado, el problema del lenguaje de la acción política y, por otro, el problema del reconocimiento de los sectores subalternos como actores políticos y capaces de producir conocimientos relevantes. El primero se evidencia, por ejemplo, en políticas que procuran activamente la participación de sus destinatarios a través de la creación de mesas de trabajo o consejos locales que requieren de la personería jurídica de las organizaciones populares o de intrincados trámites para ser reconocidas como interlocutoras. Es decir, se imponen lineamientos de formalización que son muy onerosos y difíciles de encarar para los sectores subalternos, profundizando el sentido de externalidad del Estado con respecto a sus vidas y condicionando la participación al cumplimiento de normas que resultan más productivas en la regulación y el control de los grupos convocados que en su expresión.

En cuanto al segundo problema, pobladores (especialmente mujeres) que han mantenido durante décadas relaciones con agencias estatales en torno a distintos problemas ligados a la vida en barrios populares, manifiestan su malestar ante clasificaciones estatales que las despojan de su carácter creativo y productivo en términos intelectuales, para convertirlos en meros cuerpos y objetos receptores de políticas. Políticas elaboradas a partir de saberes extraídos de sus territorios, de relaciones que ellos mismos protagonizan, vuelven localmente en forma de leyes o dispositivos, productos cerrados y acabados que imponen nuevos requisitos y regulaciones sobre las prácticas y los modos de organización, dificultando el acceso a los derechos que esas mismas políticas de las cuales se reconocen como autores, deberían garantizarles. A esto se suma el proceso de estereotipación permanente sobre las prácticas de los sectores subalternos, que también los despoja de su carácter creativo para colocarlos como sujetos pasivos de relaciones de subordinación -clientelares, en movimientos sociales, en cooperativas- sin capacidad de discernimiento, recortando sus motivaciones a razones instrumentales como el mero interés por los recursos dispensados por programas estatales. La construcción

de una agenda de trabajo y una metodología acorde que apunte a recuperar y validar estos saberes en términos de conocimientos autorizados y enraizados en la vida y en los modos de existencia, es central para cualquier tipo de reformulación de las políticas y su inscripción en un horizonte temporal más amplio.

## Bibliografía

Arcidiácono, P. *Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales*. Revista SAAP vol. 6 N° 2. Argentina, 2012.

Asussa, G. *Derechos, méritos y la hipercondicionalidad de la niñez en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre las políticas de niñez y trabajo*, en Isacovich, P. y J. Grinberg (comps.): *Infancias y juventudes a 30 años de la Convención sobre los derechos del Niño*. EDUNPAZ. José C. Paz, Buenos Aires, Argentina, 2020. Disponible en: <https://edunpaz.unpaz.edu.ar/OMP/index.php/edunpaz/catalog/book/51>

Ferguson, J. *Give a Man a Fish. Reflections of the New Politics of Distribution*. Duke University Press. Durham, EE.UU. 2015.

Grassi, E. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina, 2003.

Grassi, E. *Política sociolaboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades*. *Revista de Ciencias Sociales (Cr.)* vol. I-II, N° 135-136. Argentina, 2012.

Isacovich, P. *Entre la empleabilidad y las economías callejeras. Una mirada etnográfica desde una política de juventud*. *Revista Ensamblés* N° 8. Argentina, 2018.

Manzano, V. *La transformación del sector social en Argentina durante la década del '90: las políticas como espacios de acción colectiva y de regulación social*. *Rumbos, revista de Trabajo Social*, Año IV N° 6. Universidad Central de Chile. Santiago de Chile, Chile, 2011.

Manzano, V. *La política en movimiento. Movilizaciones colectivas y políticas estatales en la vida del Gran Buenos Aires*. Prohistoria Ediciones. Rosario, Santa Fe, Argentina, 2013.

Manzano, V. *Derechos y subjetividades en la producción colectiva del Gran Buenos Aires: sobre la política de la vida (digna)*. *Journal de Comunicación Social* vol. 10 N° 10. Universidad católica Boliviana. La Paz, Bolivia, 2020.