



Políticas Sociales

Estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro

6

*primero
la gente*

Políticas Sociales

Estrategias para construir
un nuevo horizonte de futuro

Volumen 6



PRESIDENTE DE LA NACIÓN

Dr. Alberto Ángel Fernández

VICEPRESIDENTA DE LA NACIÓN

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

Ing. Agustín Rossi

MINISTRA DE DESARROLLO SOCIAL

CPN. Victoria Tolosa Paz

TITULAR DE LA UNIDAD GABINETE DE ASESORES

Sr. Marcelo Javier García

SECRETARIO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

Sr. Javier Francisco Caruso

SECRETARIA DE INCLUSIÓN SOCIAL

Lic. Laura Valeria Alonso

SECRETARIO DE ARTICULACIÓN DE POLÍTICA SOCIAL

Sr. Leonardo Sebastián Moyano

SECRETARIA DE ABORDAJE INTEGRAL

Sra. Micaela Ferraro

SECRETARIO DE ECONOMÍA SOCIAL

Sr. Emilio Ángel Pérsico

SECRETARIO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA

Dr. Gabriel Lerner

SECRETARIA DE INTEGRACIÓN SOCIOURBANA

Sra. Ramona Fernanda Miño



Ministerio de
Desarrollo Social
Argentina

**primero
la gente**

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

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

Emprendedoras y emprendedores: ¿nuevos sujetos laborales ampliados? Nicolás Dzembrowski	84
Dispositivos para niñez en situación de calle: profesionalización del cuidado comunitario María Bargo	91
Programas socio productivos y dependencia ocupacional Diego Alvarez Newman	100
El espacio público como instrumento integrador del sistema urbano: el caso de Puerto Norte en Rosario Claudia Rosenstein	112
La integración física y social del sector informal urbano como condición de ciudadanía Claudia Rosenstein	122
Diagnósticos participativos para una gestión local equitativa y sostenible: experiencias en municipios de la región sudeste de la provincia de Córdoba Javier Yáñez y Carolina Nieves	139
Notas sobre las juventudes rurales para pensar las políticas sociales Carla Daniela Rosales	149
Una aproximación sobre la gestión de políticas en pandemia Alejandra Vidal y Martina Calfú	159
Autores	175

Políticas sociales y trabajo en los albores del siglo XXI: preguntas y desafíos para la República Argentina

Eliana Lijterman
Universidad de Buenos Aires

Martín Hornes
Universidad Nacional de José C Paz

“Convertir planes sociales en trabajo” es una afirmación que parece concitar un consenso transversal al arco político. En el anhelo de pasaje de las intervenciones centradas en los llamados “planes” hacia la creación de trabajo, anida la idea de que la solución de la pobreza hace pie en la reversión del desempleo a partir de ciertas acciones estructurales en el ámbito de la producción; mientras que las políticas que operan en la distribución secundaria del ingreso se presentan como “paliativos” inmediatos, orientados a subvenir las necesidades básicas de las poblaciones empobrecidas más que a transformar las verdaderas causas de su condición. Se trata de una lectura económico-productiva que explica la pobreza por el desempleo y a éste como un fenómeno resoluble en el marco de un modelo virtuoso de desarrollo. A este complejo de diagnósticos y prospectivas apeló el decreto presidencial 711/2021, que reorientó los programas de empleo de los ministerios nacionales de Desarrollo Social (MDS) y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en clave de incrementar la contratación de beneficiarias y beneficiarios.

Sin embargo, el empleo parece estar en una persistente crisis que complejiza la premisa. En el siglo XXI, la centralidad que adquirió la figura de trabajadoras y trabajadores pobres en los diagnósticos sociales, dejó claro que no basta con tener trabajo para escapar de la pobreza, sino que esto depende de las garantías y protecciones que la persona sea capaz de brindar. La premisa de “convertir los planes sociales en trabajo” contiene una sospecha: que no es posible -aún si fuera

deseable- eliminar este dispositivo del campo de la política sociolaboral. Por eso la postulación de un tránsito: del problema de la pobreza al del trabajo, de la política asistencial a la laboral.

En este artículo proponemos construir gestos analíticos que interroguen la relación entre pobreza, política social y trabajo. Tres evidencias subyacen en la discusión:

1. La idea de que la pobreza constituye un problema eminentemente productivo, antes que distributivo.
2. La percepción de una frontera nítida entre el trabajo y un espacio ideal de no trabajo.
3. La homogeneización de las transferencias monetarias estatales bajo la nominación de “planes”.

¿Dar el pescado o enseñar a pescar?

“Convertir planes en trabajo” sintetiza una perspectiva polivalente y una serie de diagnósticos acerca de las causas de la pobreza y sus posibilidades de transformación: señala al trabajo como la anhelada solución y al mismo tiempo lo visualiza como el terreno principal en el que el problema se gesta. Lecturas heterogéneas convergen en la consideración del ámbito productivo como el que condensa los procesos estructurales que explican el fenómeno. De allí la extendida idea de que la política social no deba sólo ni principalmente distribuir ingresos, sino incidir en las razones de su insuficiencia o carencia: la falta de trabajo.

Esta racionalidad económica suele presentarse como una visión “estructural” de la pobreza, interesada por los determinantes de su evolución y no sólo por sus manifestaciones o consecuencias en la órbita de la distribución. El ordenamiento que asocia producción con economía y distribución con política también traza la jerarquía entre las intervenciones “macro” y las que transfieren ingresos: sólo las primeras detentarían la capacidad de alterar las causas profundas de la pobreza, mientras que las segundas incidirían a nivel superficial.

La continua desestabilización del empleo clásico experimentada desde fines del siglo XX, en la Argentina y el mundo, no conmovió necesariamente la centralidad del trabajo en las perspectivas sobre la pobreza. Muestra de ello son los diagnósticos sobre la exclusión, que circulan desde la década de 1990, según los cuales la condición de inempleabilidad de las poblaciones expulsadas del mercado laboral es causa y consecuencia de la pobreza, en un verdadero “círculo vicioso” que no

podría romperse con la mera redistribución de ingresos. Esta faceta “subjetiva” del problema retoma al trabajo como uno de sus núcleos, no sólo por su capacidad de generar ingresos, sino por su rol socializante: la inempleabilidad aparece en estas problematizaciones como un proceso potencialmente de-subjetivante (Lijterman, 2021). La expansión de transferencias monetarias no contributivas, sujetas a condicionalidades, encarna esta visión.

Sin embargo, el proceso de institucionalización de estos dispositivos en las siguientes dos décadas estuvo abierto a innovaciones e indica tensiones y ambigüedades en las programáticas contemporáneas sobre la pobreza. Señala la insuficiencia de la pretensión de que “crear trabajo” sea una alternativa capaz, por sí misma, de superar el problema social. Justamente, la personificación de “nuestra” cuestión social son las trabajadoras y los trabajadores pobres, figura que pone en cuestión los alcances de la seguridad que puede garantizar el trabajo. Al mismo tiempo, las imaginaciones políticas sobre el “pleno empleo” como horizonte de integración se encuentran resquebrajadas. En tiempos de una concentración económica inédita, la política social es objeto de un renovado protagonismo, al calor de discusiones crecientes sobre los derechos de distribución. Se trata de un debate político y teórico que encuentra en la distribución racionalidades explicativas de la pobreza y hace pensables otras vías de acción (Ferguson, 2015). En la Argentina, la particular trayectoria de estas políticas movilizó procesos de reconocimiento que ampliaron la categoría de “trabajador formal” como sujeto de protección e interpelaron los esquemas heredados de aseguramiento.

Diagnósticos y desarrollos institucionales concretos evidencian una línea de mutación. Una certeza emerge: la pobreza ya no puede ser concebida en términos de la falta de trabajo. “Convertir planes sociales en trabajo” resulta una afirmación paradójica: reconoce la presencia estructural, más que coyuntural, de las políticas de transferencia de ingresos y evoca cierta pretensión de superarlas, a través de un pasaje de sus titulares al mercado laboral. Si la expresión tiene potencia es la de abrir la reflexión sobre nuevos arreglos distributivos alrededor del trabajo, basados en una consideración amplia del mismo.

El futuro llegó hace rato: cartografías laborales en expansión

La pretensión de convertir los planes sociales en trabajo evoca una expectativa de metamorfosis que históricamente atravesó al campo asistencial, respecto de un sujeto que le es escurridizo: aquel que, siendo “válido”, no se encuentra en condiciones de vivir de su propio trabajo o carece de él. Aunque transformar estas poblaciones en “productoras de su propia existencia” (Castel, 1997) resulta un desafío imposible para la asistencia, dicha expectativa organizó distintas matrices

históricas de intervención. Ellas han supuesto una cierta representación del paisaje laboral. Más precisamente, de su frontera con el no trabajo.

El no trabajo comprende un espacio ideal, definido por la pura negación y la “falta” que se inscribe en los sujetos que mantienen una frágil conexión con el mercado laboral (Lijterman, 2018). Remite a un registro extra-productivo y extra-mercantil en el que quedan inscriptos prácticas, sujetos y problemas. De forma típica, la pobreza y las poblaciones pauperizadas. Pero también formas de laborar y vivir no directamente vinculadas al intercambio, como el trabajo comunitario y el doméstico. La frontera que separa trabajo de no trabajo es históricamente variable, depende de prácticas sociales que invisten ciertas actividades de los atributos de economicidad (y desconocen otras).

Esa frontera es un asunto controversial en nuestra actualidad. La rarefacción del registro del trabajo es un proceso de largo plazo, que puede datarse a inicios de los años ochenta, cuando tras la salida de la dictadura cívico-militar comenzaron a examinarse las transformaciones de la estructura ocupacional, sospechando que no eran meramente coyunturales (Lijterman, 2021). Desde entonces se produjo una sostenida interrogación de los bordes y confines de dicho registro, a partir de la creciente visibilidad de trabajos vulnerables y de las demandas de su sujeto por mayor protección. Creaciones institucionales recientes plasman las alteraciones del concepto de trabajo: la construcción del joven Registro Nacional de Trabajadoras y Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP) y las políticas de reconocimiento de derechos de protección por la realización de trabajo de cuidados. También la puesta en práctica del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), en 2020, develó la gran envergadura del “trabajo atípico” en la estructura ocupacional local. La sorpresa con que socialmente se acogió dicha cifra habla de que las representaciones sobre el mundo del trabajo y su exterior parecen estar en continua ebullición.

En la misma línea, el Decreto 711/21, que propone la conversión de los programas de impulso al trabajo asociativo y comunitario en “empleo asalariado registrado”, reconoce a sus titulares como “desocupados” o insertos en “trabajos precarizados”. Pero la expectativa de pasaje pareciera reinstalar la nitidez de la frágil frontera entre trabajo y no trabajo. Si aquellos programas habían avanzado en reconocer a sus titulares como trabajadoras y trabajadores, generando intersecciones inéditas con la seguridad social, uno de sus riesgos había sido la postulación de la economía social como un eslabón en la transición hacia el “empleo decente” en el mercado oficial. Transitoriedad que hacía aceptable un bajo estándar relativo de “formalidad laboral” para estas ocupaciones. La perspectiva de “convertir planes sociales en trabajo” podría problematizar la cristalización de múltiples y desiguales formalidades, al tiempo que implica un

posible retroceso en los procesos de reconocimiento hacia formas de trabajar alternativas al empleo mercantil, recolocándolas en el espacio ideal de no trabajo.

Tensiones redistributivas: dinero estatal y múltiples formas del trabajo

La utilización del genérico “planes” que suele trascender en el debate público entorpece la discusión. Aclararemos las trayectorias recientes en el campo de las políticas sociales de la República Argentina, en aras de visibilizar las variadas formas de trabajo que allí se articulan.

El punto de partida de las iniciativas monetarias vinculadas al empleo surge en nuestro país con los Planes Trabajar I y II. En un contexto de ajuste estructural y profundas reformas laborales planteadas en los años noventa, el Plan Trabajar significó una asistencia monetaria que, en 1995, alcanzó a más de 700.000 desocupadas y desocupados. En 2002, tras la crisis económica, política y social más importante de la historia de nuestro país y en un escenario donde la situación de pobreza e indigencia demandaba una asistencia masiva, el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) implementó el programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados para la Inclusión Social (PJJHD). Con la envergadura de la crisis, el PJJHD llegó a alcanzar a más de 2.000.000 de titulares para luego, a partir de 2006, descomponerse en distintas iniciativas: por un lado, en el Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS) y, por otro lado, en el programa Familias por la Inclusión Social (MDS).

Durante los años venideros (2003-2008), surgieron un conjunto de transferencias monetarias que incorporaron nuevas figuras para la asistencia. El MDS jugó un rol preponderante en la difusión de líneas políticas vinculadas al empoderamiento de las tramas territoriales y el sector cooperativo (Plan Manos a la Obra, Argentina Trabaja y otras medidas). Las intervenciones del dinero estatal fortalecieron el trabajo de las organizaciones y movimientos sociales de base involucrados tanto en actividades asociativas y cooperativas, de servicios y promoción social, como de asistencia directa e integración comunitaria. Las claves del dinero estatal incorporaban una matriz ligada a las tramas productivas de la economía social y las redes comunitarias del cuidado, donde hasta entonces el Estado no había centrado su intervención. Las nuevas herramientas de política social introdujeron la figura del Monotributo Social, garantizando la posibilidad de facturar servicios y actividades productivas, gozar de aportes jubilatorios y la prestación de obra social.

A partir de 2009, con el advenimiento de la Asignación Universal Por Hijo para la Protección Social (AUH), se inaugura una etapa diferente para las transferencias monetarias: las mismas comenzaron a inscribirse como políticas de inclusión

social con enfoque de derechos, postulado asociado a la idea de pisos mínimos de protección y a la noción de reparación histórica. Al igual que otras experiencias latinoamericanas, la Argentina incorporó la AUH como un componente de la protección social dirigido a trabajadoras y trabajadores de la economía informal o con inserciones precarias en el mercado de trabajo. Esta experiencia implicó un nuevo pasaje del dinero estatal, que vino a reparar la falta de regulaciones estatales en el trabajo informal y a reconocer la histórica vulneración de derechos de su sujeto.

En una radiografía acerca de las políticas sociales de los últimos ocho años encontramos un denominador común: la preocupación de gobiernos de diferente signo político por transformar las intervenciones monetarias. Durante el período de gobierno de Cambiemos (2015-2019), se desplegó el programa “Empalme” que perseguía el objetivo de vincular titulares de programas sociales al denominado “mercado formal de trabajo”. En un movimiento similar, el gobierno de Alberto Fernández (2019-) promueve convertir los planes sociales en “trabajo genuino”. El punto menos advertido de esta discusión es que las políticas sociales basadas en transferencias monetarias se entrelazan de hecho con diferentes formas de trabajo: la Ley de Emergencia Social (que data del 2016) y la existencia del Salario Social Complementario resultan prueba de ello pero, además, la infinidad de asociaciones, organizaciones sociales y movimientos que perciben subsidios y transferencias monetarias estatales destinadas a la producción económica y la reproducción de la vida.

La emergencia del COVID-19 y el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) actualizaron los debates en torno al trabajo y sus formas de protección. Medidas como el IFE y el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción (ATP) revelan la necesidad de un debate profundo sobre:

- a. Las formas que adquiere la productividad en el capitalismo actual.
- b. Nuevas interpretaciones acerca de las formas innovadoras de trabajar.
- c. Renovadas categorías para pensar la relación capital-trabajo y las protecciones que de ella se deriven.

Conclusiones

En nuestra tradición política nacional, el trabajo ocupó el eje central de la integración social. Los momentos en que la crisis se presenta como un hecho social total -2001 y el escenario pandémico 2020/ 2021- los debates sobre el rol del trabajo en tanto forma de organización y reproducción vuelven a ocupar el centro de la escena.

Intentamos reponer una perspectiva que observe la problemática desde otro lente: repensar el trabajo en el siglo XXI supone componer una nueva mirada de su sujeto y, con ello, de las formas de integración y protección social. Deberíamos detenernos en la crisis como oportunidad y en la posibilidad de conectar las potencialidades del dinero estatal con la realidad laboral local (Hornes, 2020).

Algunas ideas embrionarias nos ayudarían a pensar. Durante los últimos años, la economía popular y el cooperativismo han crecido exponencialmente, tal como lo señalan los recientes registros oficiales. Se trata de una rama que crece en varios sectores y está compuesta por sujetos y organizaciones que suelen ser percibidos más como objeto de carteras sociales antes que productivas. El desafío es resituar las políticas en este sector, generar una serie de compromisos y subsidios estatales que dinamicen la contratación de servicios e, incluso, impongan una agenda de participación pública en empresas cooperativas con aportes salariales concretos.

En la misma línea, hace más de dos décadas registramos el crecimiento exponencial de instituciones intermediarias en el abordaje de la cuestión social, destacándose en áreas donde el Estado ha delegado su capacidad interventiva o no crea experiencias novedosas. En diferentes gobiernos locales, resalta la presencia de numerosas organizaciones de base y no gubernamentales, movimientos sociales y religiosos, construyendo tramas comunitarias de abordaje de problemáticas complejas y redes de protección: actores/actrices que interceden con más o menos proximidad en la prestación de servicios de asistencia, cuidados, promoción, servicios educativos y culturales. El compromiso estatal debería ser el de asumir que los diferentes actores que forman parte de dichos procesos ingresen en una intermediación salarial y sean regulados por convenios colectivos pensados para las nuevas tramas sociales de cuidado y protección.

Un tercer eje de ideas debería centrarse en las organizaciones intermedias y las asociaciones profesionales. Cabe preguntarse sobre el rol de los sindicatos y organizaciones profesionales de distinta índole en los desafíos por discutir las nociones de trabajo, las legislaciones vigentes y el alcance de las protecciones tradicionales. Históricamente, las organizaciones vinculadas a los espacios de representación laboral jugaron un papel central en las regulaciones de la relación capital-trabajo, en la promoción y la formación laboral, y en la defensa colectiva de trabajadoras y trabajadores. El desafío actual es imaginar horizontes de innovación, contemplando un escenario que ya no sólo no reconoce estructuras tradicionales, sino que, además, ha conocido el agotamiento de diferentes modelos. Las formas de trabajo múltiples desarrolladas en las últimas décadas imponen la redefinición de las formas de representación y organización laboral, sin que estas nociones invoquen a los viejos fantasmas de la “flexibilización”.

Un cuarto y último eje ronda en las propuestas frecuentes de incorporar titulares de programas sociales al “mundo formal del trabajo”. La exención de impuestos, cargas sociales, aportes o contribuciones a las empresas suele ser una muletilla utilizada en diferentes políticas. Algunas de esas recetas ya demostraron efectos negativos sobre el mercado de trabajo. Sin embargo, las experiencias recientes del ATP y el vigente programa REPRO, podrían configurarse como estrategias institucionales sólidas a la hora de promover la creación de empleo y la innovación en diferentes ramas industriales.

Los ejes arriba mencionados se tornarían más significativos aún si logramos recomponer la capacidad del Estado como regulador y conductor de procesos económicos que breguen por una industrialización y transformación progresiva de los entramados industriales, el desarrollo de infraestructura física y tecnológica, la especialización de bienes tecnológicos de mediana y mayor complejidad, la diversificación de exportaciones (en detrimento del extractivismo creciente) y políticas que incrementen la innovación en la producción.

Bibliografía

Castel, R. *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires, Argentina, 1997.

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

Hornes, M. *Las tramas del dinero estatal. Saberes, prácticas y significados del dinero en las políticas sociales argentinas (2008-2015)*. Teseo Press. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2020.

Lijterman, E. *Del "fin" a los futuros del trabajo. Imaginaciones políticas y problematizaciones de la (in)formalidad laboral en un nuevo ciclo de reforma social (Argentina, 2002- 2015)*. Teseo Press. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2021.

Lijterman, E. *Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos*. Íconos N° 68. Quito, Ecuador, 2018.