

ARTÍCULO CIENTÍFICO

# Asistencia y empleabilidad en el actual ciclo de la política social argentina

Assistance and employability in the current cycle of Argentine social policy

Assistância e empregabilidade no atual ciclo da política social argentina

**CLAUDIA SANDRA KRMPOTIC**

*Doctora en Servicio Social*

*Postdoctorado Interdisciplinar en Ciencias Humanas*

*Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires - CONICET*

*Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina*

*Autora para correspondencia: [claudia.k@conicet.gov.ar](mailto:claudia.k@conicet.gov.ar)*

*<https://orcid.org/0000-0001-8969-9345>*

**DIEGO EMANUEL TOBIO**

*Licenciado en Trabajo Social y Especialista en Abordaje Integral de Problemáticas Comunitarias*

*Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*

*Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina*

*E-mail: [dtobio@sociales.uba.ar](mailto:dtobio@sociales.uba.ar)*

*<https://orcid.org/0009-0002-3508-5684>*

---

## Resumen

El artículo analiza el vínculo problemático entre asistencia y empleo en la Argentina en el marco de una asistencialización de la política social desde finales del siglo XX. La indagación de carácter cualitativo desde la perspectiva de la problematización aborda la dimensión normativa y organizacional de la institucionalidad social en base a la narrativa gubernamental, a través de la revisión de documentos oficiales y actos administrativos de distinto tenor, tomando como punto de partida la última decisión ministerial atinente al programa Potenciar Trabajo. El rastreo de indicios sobre el nudo problemático estructura la interpretación teórica sobre núcleos de sentido, alcanzando una reconstrucción histórica cuya trazabilidad nos llevará atrás en el tiempo hasta 1995. La experiencia acumulada en la asistencia social a los pobres y desocupados en edad laboral, caracteriza el despliegue de variantes que van desde una orientación asistencial, asistencial/híbrida, de empleabilidad cooperativa (formal e informal), de empleabilidad cooperativa y de gestión estatal, hasta una empleabilidad autónoma, configurando matices que fueron alternando entre esquemas protectores y/o productivos.

**Palabras clave:** *Asistencia social, empleo, programas socio-laborales, Argentina.*

## Abstract

The article analyses the problematic link between assistance and employment in Argentina in the context of the assistentialization of social policy since the end of the twentieth century. The qualitative research from the perspective of problematization addresses the normative and organizational dimension of social institutionality based on the governmental narrative through reviewing official documents and administrative acts of different kinds, taking as a starting

---

Fecha de recepción: 30 de septiembre de 2024. / Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2024.

point the latest ministerial decision related to the Potenciar Trabajo program. The tracing of signals on the problematic core structures the theoretical interpretation of meaningful points, reaching a historical reconstruction whose traceability will take us back in time to 1995. The experience accumulated in the social assistance to the poor and unemployed working-age people characterizes some variants ranging from an assistance orientation, assistance/hybrid, cooperative employability (formal and informal), cooperative employability of state management, to autonomous employability, configuring features that were alternating between protective or productive schemes.

**Keywords:** *Social assistance, employment, social-labor programs, Argentina.*

### Resumo

O artigo analisa a problemática ligação entre assistência e emprego na Argentina no contexto do assistencialismo da política social desde o final do século XX. A pesquisa qualitativa, a partir da perspectiva da problematização, aborda a dimensão normativa e organizacional da institucionalidade social com base na narrativa governamental, por meio da revisão de documentos oficiais e atos administrativos de diferentes níveis, tomando como ponto de partida a última decisão ministerial relacionada ao programa Potenciar Trabajo. O rastreamento de indícios sobre o enlace problemático estrutura a interpretação teórica em núcleos de significado, chegando a uma reconstrução histórica cuja trajetória nos levará de volta ao ano de 1995. A experiência acumulada na assistência social aos pobres e desempregados em idade de trabalhar caracteriza uma série de variantes que vão desde uma orientação assistencialista, assistencialista/híbrida, empregabilidade cooperativa (formal e informal), empregabilidade cooperativa estatal, até a empregabilidade autônoma, configurando matizes que se alternam entre esquemas protetores ou produtivos.

**Palabras-chave:** *Assistência social, emprego, programas sociolaborais, Argentina.*

## Introducción

El problema de la asistencia a los pobres y desocupados en edad laboral revitaliza debates clásicos que tradicionalmente han apelado a la ética laboral y familiar y a la diferenciación entre sujetos empleables e inempleables, o entre aquellos con incapacidad voluntaria e involuntaria para el trabajo para distinguir a la población destinataria. En la trayectoria argentina reciente, el desempleo de larga duración ha promovido desde finales del siglo XX el retorno de la cuestión asistencial (la Cenicienta perversa de la política social, al decir de Andrenacci y Campana, 2018). La asistencialización de la política social, con una intervención remedial y compensatoria interpela los criterios establecidos reabriendo una caja negra por momentos estabilizada. Así, sin empleo formal la discusión gira en torno a cuántos sustitutos de relaciones salariales y bajo que justificación está la sociedad dispuesta a financiar para garantizar la supervivencia colectiva y la paz social.

Las medidas de ayuda directa y de emergencia basadas mayormente en la modalidad de transferencia monetaria bancarizada, han implicado para el sistema de protección social una ampliación de destinatarios y de beneficios de carácter no-contributivo que acompañan el empobrecimiento general de la so-

ciudad agravado por la pandemia producto del COVID-19. En ese contexto extraordinario reciente, la indigencia y pobreza monetarias como multidimensional condujeron a medidas políticas excepcionales y a un aparente cambio en la percepción social, aún más favorable a la ayuda social. En la actual coyuntura, el asunto vuelve a ocupar un lugar destacado en la agenda política. En diciembre de 2023 asume un nuevo gobierno en la Argentina que aspira a dar un giro radical en materia de políticas públicas.

En este marco, el objetivo de este artículo es analizar el vínculo problemático entre asistencia y empleo, procurando responder al interrogante acerca de la pertinencia e implicancias de la empleabilidad como objeto de la política social. Para ello, se toma como punto de partida el actual desdoblamiento, que coloca al ex-programa Potenciar Trabajo (PT) destinado a personas entre 18 y 65 años en situación de vulnerabilidad, con el objeto de apoyar a cooperativas de trabajadores informales y fomentar el desarrollo de la economía popular, como un caso ilustrativo de la cuestión a tratar.

El rastreo de indicios mostró que éste es la punta del ovillo de un entramado de programas que se fueron sucediendo en el tiempo para dar respuesta

a la privación monetaria de personas en edad activa. Su problematización a partir de la revisión de actos administrativos y programas de distintos gobiernos nacionales estructura la interpretación teórica sobre algunos núcleos de sentido hallados, vinculando tales datos con los actuales matices en los contenidos del bienestar en sus orientaciones hacia esquemas protectores o productivos.

## Marco conceptual y antecedentes históricos

La llamada sociedad del trabajo produjo un orden social, a partir del cual se establecieron normas básicas de convivencia en el espacio público, al tiempo que definía una rutina y obligaciones en el mundo privado, reconocido esencialmente en el ámbito de la familia. El ejercicio de la autonomía del sujeto, es decir, la libertad moderna, se desarrollaba en ese espacio definido por los límites del hogar y del trabajo. A su vez, los espacios de no-trabajo permitían explicar las razones de la pobreza y otros problemas sociales, tanto en la población apta como en la no-apta para trabajar, así como discriminar entre lo lícito e ilícito. Un conjunto de profesiones e intervenciones giraron en torno a la tarea de acercar a las personas al mundo del trabajo.

Se trató de la internalización de la premisa que el trabajo es el estado normal: no trabajar se presenta como una desviación y desorientación respecto de la expectativa social. Si se quiere conseguir lo necesario para vivir debo hacer algo que los otros perciban valioso, digno de un pago. Nada es gratuito, es necesario dar primero para recibir después, sea dinero, recursos o protección. El trabajo es un valor en sí mismo: no se trata de cualquier trabajo sino de un trabajo reconocido como valioso (en un sentido monetario y moral) para la sociedad (Bauman, 2000).

El debate sobre las razones de esta desviación estuvo presente desde los albores de la modernización capitalista y configuró las coordenadas del problema. Esos argumentos se reflejaron en el interregno representado por el Sistema Speenhamland establecido en 1795, que consagraba un derecho a la vida mediante un complemento a los ingresos mínimos independiente del tipo de trabajo realizado, y reaparecen en las discusiones de la sociedad inglesa en torno a la Nueva Ley de Pobres de 1834.

Ya en el siglo XX, el problema de los límites a la ayuda social por desempleo queda retratado en los dictáme-

nes de mayoría y de minoría elaborados en el marco de la Comisión Real de la Ley de Pobres, actividad que tuvo lugar entre 1905 y 1909 en Gran Bretaña. Los participantes entendían que la Ley de Pobres debía ser mejorada. Se reintroduce el interrogante acerca de las causas de la pobreza por desocupación: ¿estas eran de orden individual o social? Como analiza Vincent (1999) en una interesante contribución, mientras que el dictamen de minoría sostenía que el desempleo era muchas veces resultado de acontecimientos que estaban fuera de control del sujeto, por lo que había que garantizar una red mínima de sostenimiento, el dictamen de mayoría apoyaba la visión predominante expresada fundamentalmente por la *Charity Organization Society*, entendiendo su origen en la falta de carácter y de voluntad (el factor moral de la destitución social). La independencia de este factor respecto de otros (como las fluctuaciones del mercado, déficits en la salud y la educación) era clave para intervenir mediante el trabajo social de casos sistemático, con fines socio terapéuticos y privilegiando el papel restaurador de la familia. En cualquier caso, ambos sectores coincidían en un sistema de control para aquel residuo de individuos insumisos que rechazaren asumir cualquier tipo de trabajo o que no querían ayudarse a sí mismos. Mas interesante aun es la propuesta de la minoría de creación de un sistema de asistencia pública con organismos que tratasen por separado las diferentes categorías de pobres: los físicamente aptos debían ser atendidos en un Ministerio de Trabajo, mientras los enfermos, ancianos e inválidos en otro tipo de institución pública. La mayoría, por su parte, alegaba que esta propuesta terminaría generando una multiplicidad de organismos yuxtapuestos.

Estas tesis también estuvieron presentes en el escenario argentino, formando parte de las transformaciones en las primeras formas de caridad estatal organizada, en el espíritu de la primera Constitución Nacional y el argumento de Alberdi -su principal mentor- en torno de la holgazanería como la principal causa de la pobreza argentina y barrera al progreso. El problema se retoma luego en las controversias expuestas en la Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933 (Krmptic, 2002), más adelante en la decisión de incorporar al ámbito de la Secretaría de Trabajo y Previsión a la Dirección Nacional de Asistencia Social en 1948, y su pasaje en 1954 cuando vuelve a pertenecer al ámbito de la salud (Golbert, 2008), así como en todos los avances posteriores hacia la tecnificación y profesionalización de las acciones en materia de pobreza. Incluso pueden identificarse metáforas, eufem-

mismos y estigmas como saldo de la cuestión. Para el caso, en el contrapunto Plan Trabajar/Plan Descansar y luego en el Plan Argentina Trabaja/Argentina Descansa, por citar algunas alusiones recientes.

El problema resulta por momentos estabilizado hasta que algunos eventos reabren la caja negra de la asistencia en la sociedad del trabajo. Será en las últimas décadas del siglo XX que se instala el concepto de exclusión social para tematizar precisamente el fenómeno del desempleo de larga duración y el debilitamiento concomitante de los lazos sociales. La obra pionera de Lenoir Les exclus, en 1974, marcó un hito en la aparición del concepto. Se trataba de una señal de alarma frente a la incapacidad que mostraba una economía expansiva para incorporar a determinados colectivos, discapacitados físicos, psíquicos y sociales. La posibilidad de quedar al margen colocó un punto de inflexión en las expectativas de progreso. El fantasma del desempleo alcanzó a altos porcentajes de una población que creía estar protegida y lejos de tales riesgos<sup>1</sup>.

No sólo entra en crisis la sociedad del trabajo sino el concepto mismo de trabajo. Hay relativa coincidencia en que el trabajo es un bien por derecho propio independientemente de los ingresos que genere; se trata de un bien en la medida “que ofrece al individuo una base para respetarse a sí mismo, una fuente de estructura y orden en la vida cotidiana y por servir como vehículo para la autorrealización” (Elster, 2003, p.170). Asimismo, para Raventós y Casassas (2003) “el trabajo es una actividad que produce un beneficio que es externo a la ejecución misma de la actividad, beneficio que puede ser disfrutado por otros” (p. 193). Supone apreciar beneficios monetarios y no monetarios, en un espacio social donde el trabajo asalariado es sólo una forma más de trabajo que se integra a otros tipos de actividad, como el trabajo doméstico y el trabajo voluntario. No estar realizando un trabajo remunerado no equivale a no estar desempeñando trabajo alguno. Por lo tanto, la utilidad social en la actualidad no sólo debe medirse por la remuneración, por lo que debieran considerarse los incentivos no-financieros. Las oportunidades que contribuyan a la inserción son aquellas que conlleven el reconocimiento y el sentido de pertenencia

social. En efecto, sólo si produzco algo que los demás valoran suficientemente puedo saber que no soy una carga para la sociedad.

Los ingresos mínimos de inserción se incluyen dentro de una política más amplia de inserción con la que se pretende penetrar en el tejido social de forma constante y con una finalidad de planificación de las relaciones sociales, de integración y regularización de la pobreza. Este tipo de programas combinan un elemento estrictamente económico, la prestación monetaria, con acciones destinadas a servir para la apertura de espacios reales de inserción de modo que las personas fortalezcan su autonomía y alcancen un desarrollo más pleno en términos de ciudadanía. En la medida que este resultado reparador no se alcance y no disminuya la diferencia entre estratos sociales, se impondrán las funciones latentes vinculadas con la regulación y normalización de la pobreza, identificándose entonces con los mecanismos de control y censura social. En este punto ha sido Wacquant (2001) quien situó a los ingresos mínimos de inserción como aspecto funcional del ascenso del Estado penal.

En la Argentina las transformaciones en el perfil de los desocupados pueden rastrearse a mediados de los 70'. Junto a ex-asalariados con trayectoria laboral, capital social y cierta capacidad de acumulación, se incorpora una masa creciente de activos quienes eran cuentapropistas, y nuevos trabajadores autónomos que antes ocupaban puestos en las empresas del Estado, en una zona gris, entre la formalidad e informalidad laboral (trabajadores en comercios, servicios técnicos, profesionales y de reparación, refacciones, pequeñas obras, empleadas domésticas, vendedores ambulantes) quienes ven caer sus posibilidades de generación de ingresos en la medida que los sectores medios (sus eventuales clientes) también se pauperizan.

Para finales del siglo XX, y en el marco de los procesos de reforma del Estado al calor del consenso de Washington, emerge un nuevo paradigma en política social (Franco, 1996) que hace énfasis en el subsidio a la demanda -en lugar de la oferta de servicios- ampliando el espectro no contributivo, junto a una definición de pobreza monetizada, y una modernización y ajuste del sector público que procura mayor eficiencia y eficacia reduciendo costos y limitando las mediaciones discrecionales en la entrega de beneficios sociales, lo que luego se consolidaría bajo el formato de transferencia monetaria.

1 *Desborda lo que Marx denominaba lumpenproletariado. Por su trascendencia territorial y generacional exhibe una condición que va más allá de la explotación económica, pues se trata de la falta de explotación, es decir, del hecho que un conjunto de seres humanos sea considerado superfluo.*

Si bien la temática de la exclusión se instala en la agenda pública como en las plataformas políticas; sin embargo, no es hasta el estallido social de 20012, que el Estado argentino encara con firmeza un programa que podríamos asociar a una estrategia de renta mínima. El programa Jefes de Hogar (JH), rápidamente convertido en el Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (JyJHD), buscó asegurar un ingreso mensual mínimo a una gran mayoría de las familias con un carácter, fundamentalmente coyuntural y asistencial (Pautassi, 2004; Repetto, Vilas & Potenza Dal Masetto, 2006). Si bien mantenía su vigencia el Plan Trabajar, creado en 1995 en la órbita del Ministerio de Trabajo, el beneficio no se planteaba entonces como derecho de inclusión social sino asociado al objetivo de reconversión y reinserción laboral.

En cualquier caso, y particularmente desde el JyJHD, se amplía el debate en torno del diferencial respecto de las propuestas de renta básica e ingreso incondicional (Lo Vuolo, 1995), y de un modelo emergente de protección social con énfasis en los sectores más vulnerables, que amplía prestaciones no contributivas asegurando pisos de protección junto a la combinación virtuosa de derechos, y la atención, mitigación y prevención de los riesgos que producen la vida social y económica (Filgueira, 2015). Conceptualmente, se concibe el desplazamiento de la figura del trabajador al de ciudadano, como justificación y garantía de un piso de protección social, a través de programas que combinan un registro económico que se completa con un registro jurídico y el carácter no contributivo en su encuadre normativo, con la transferencia monetaria como la modalidad administrativa, y un básico de inserción como meta sociopolítica (Krpmotic, 2018).

## Notas metodológicas

A partir de una lectura de coyuntura sobre eventos recientes en el programa nacional Potenciar Trabajo de Argentina, se desarrolla un ejercicio de deconstrucción que vincula conceptos y supuestos del

problema-solución que atiende en el eje asistencia-empleabilidad, objeto del presente estudio.

Para ello se recurre a información pública respecto de decisiones administrativas con el objeto de una revisión cualitativa de sus contenidos desde la perspectiva de las políticas públicas como problematización; es decir, atendiendo al cómo y por qué ciertas cosas (el comportamiento, un fenómeno, un proceso) se convierten en un problema, y, por ende, afirmando una relación entre la cosa que es problematizada y el proceso de problematización (Foucault, 1988). Ello implica pensarlas en clave de problemas públicos a través del pasaje de la emergencia, a la configuración, estabilización e institucionalización de las respuestas. En este sentido, las políticas serán fruto de diferentes y, muchas veces, contradictorios factores que determinan su dinámica. Así pues, se busca un contraste con la concepción generalizada de reproducción de ciertos órdenes a partir de la presunción de un motor previo, sean intereses personales, clasistas o estamentales (Deacon, 2000; Chao, 2019; Koopman, 2013; Restrepo, 2008).

Para el caso, se asume que las políticas sociales reúnen recursos, procesos y actores que en cada espacio y tiempo se combinan, articulando singularidades y regularidades. Cada decisión administrativa es el resultado emergente de un proceso político, técnico y tecnológico, en el que se desenvuelven actores e intereses que instalan una determinada visión, poniendo de manifiesto, más allá de sus fundamentos y razonabilidad, el ejercicio de la autoridad y del control social (Gusfield, 2014).

Por su parte, las decisiones administrativas bajo análisis son consideradas como un aspecto de la institucionalidad social (Repetto, 2004), focalizando en particular en las dimensiones normativa y organizacional de dicha institucionalidad (Martinez, 2017) e identificando rasgos que hacen al aparato institucional y los valores compartidos (Fleury, 2002).

Tales decisiones se plasman en documentos públicos de distinto tenor que constituyen la base empírica de la indagación con materiales encuadrados en la literatura gris (Giustini, 2019); en este caso, documentos y legislación producidas por entes gubernamentales y accesibles a través de páginas web oficiales.

Respecto de los contenidos de los programas sociales se exploraron particularmente las cualidades referidas a su orientación protectora o productiva (Yang, 2016) en las dimensiones de asistencia y empleabi-

2 *La salida del régimen de la Convertibilidad que establecía por ley la paridad entre el peso argentino y el dólar estadounidense (decretada por el entonces Presidente Duhalde el 2 de enero del 2002) fue la resolución de un conflicto favorable hacia los grupos que proponían la devaluación de la moneda por sobre la dolarización completa de la economía (Castellani y Szkolnik, 2011). Esta decisión fue tomada en el marco de una crisis social y política excepcional en la historia reciente y obtuvo resultados contradictorios.*

lidad, sin abordar en esta oportunidad información referida a sus resultados en cuanto a otros parámetros como la reducción de la pobreza.

El punto de partida se centra en la última decisión ministerial atinente al programa Potenciar Trabajo de abril de 2024. Sin embargo, esta fue apenas la punta del ovillo de un entramado de programas que se fueron sucediendo en el tiempo, en la medida que cada nueva iniciativa procuraba desmarcarse de lo anterior, lanzarse como una superación, preservando la cobertura a través del traspaso de sus beneficiarios. La información hallada se fue encadenando a otros eventos cuya trazabilidad -en sus persistencias y transformaciones- permite visualizar un recorrido histórico que nos llevará atrás en el tiempo hasta 1995.

Asimismo, y teniendo en cuenta los giros interministeriales de los programas, cabe acotar que el recorte estará puesto en el actual Ministerio de Capital Humano, en tanto órgano rector de la política social argentina.

El corpus de materiales se fue conformando a medida que se identificaban conexiones entre programas y beneficios, alcanzando un número de quince (Tabla 1), entre decretos de necesidad y urgencia (DNU) y decretos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) consultados a través del sitio web denominado Información Legislativa y Documental (InfoLEG) perteneciente al Ministerio de Justicia de la Nación, y de resoluciones ministeriales ubicadas en el repositorio del Digesto Normativo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (ex-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación). Ello fue complementado con la búsqueda de información gubernamental adicional de acceso público en relación con los programas sociales. Se incluyen además documentos de gestión y material bibliográfico vinculados al estudio de programas de la trayectoria analizada que proveyeron de información específica, los que aparecen oportunamente citados.

En la deconstrucción predominó un lenguaje de corte legal-administrativo presente en los resúmenes narrativos de los programas y actos administrativos. Para el análisis de ese contenido se consideraron los términos relacionados con los núcleos de sentido (Valles, 2000; Ibañez, 1990) que atraviesan la relación asistencia-empleabilidad, evidenciados en los objetivos, requisitos, beneficios y condicionalidades de los programas. Tales particularidades fueron aso-

ciadas, lo que permitió delimitar una tipología de alcance descriptivo con el objeto de reflejar el balance entre asistencia y empleo hallado en el corpus. Dicha síntesis expone el alcance de esta contribución, así como el potencial analítico de dicha relación.

### **La experiencia argentina en materia de programas de transferencias monetarias para trabajadores informales y desocupados**

El actual Ministerio de Capital Humano decide implementar un cambio en el programa nacional Inclusión socio-productiva y desarrollo local-Potenciar Trabajo (PT) establecido mediante la resolución 121/2020, bajo la órbita del entonces Ministerio de Desarrollo Social. La decisión encuentra a la Argentina en una coyuntura que en materia de pobreza se agrava: en el primer semestre de 2024 el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza alcanzó el 42,5%, donde reside el 52,9% de las personas (INDEC, 2024). En el marco del Decreto de Necesidad y Urgencia 8/2023 que declara el estado de emergencia nacional se establece la reconversión del PT mediante la Resolución 84/2024.

Ello implicó la reasignación de los beneficiarios de manera directa por parte de la autoridad hacia los programas Volver al Trabajo (VT) y/o al de Acompañamiento Social (AS), según corresponda. Condición obligatoria de permanencia era cumplir en ambos casos con una actualización de datos mediante acceso digital. Se destaca como novedad la incorporación de criterios de egreso<sup>3</sup> vinculados a la actuación de los destinatarios en el espacio público, e interpretado como reacción al intenso grado de movilización callejera y reclamo social de periodos previos.

Esta reorientación del PT estableció criterios de elegibilidad para una migración diferenciada de los titulares hacia los nuevos programas. De este modo, VT se consideró para personas entre 18 y 50 años (en la órbita de la Secretaría de Trabajo, Em-

3 *Se destacan los siguientes: 1) el que impidiere, estorbare o entorpeciere el normal funcionamiento de los transportes por tierra, subterráneo, agua o aire o no permitiere a terceros movilizarse libremente por la vía pública, será egresado del programa en forma inmediata procediéndose a suspender el pago del beneficio; y 2) incurrir en actos de violencia que importen la alteración del orden público, que hayan sido notificados de manera fehaciente por los organismos competentes. (Resolución 638/2024 Ministerio de Capital Humano)*



pleo y Seguridad Social), con el fin de desarrollar competencias sociolaborales para sus beneficiarios, que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción laboral a través de su participación en actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos. Por su parte, el programa AS asiste a beneficiarios mayores de 50 años o madres de cuatro o más hijos menores de 18 años (en la órbita de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) con el objeto de promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social, apuntando a fortalecer el núcleo familiar y la comunidad en donde viven. Condiciones como la edad y cuidado de los hijos a cargo desarticulan el universo del PT, disolviendo el esquema de trabajo producto del cooperativismo, y distinguiendo entre personas empleables y no empleables según arquetipos de proveedor y cuidador únicos. Esto se produce en un contexto de reducción del gasto público, reorientación de partidas presupuestarias y limitación de funciones, atravesado por una confrontación con los movimientos sociales.

Ahora bien, el programa PT actualmente reconvertido, constituyó una iniciativa del Estado nacional para apoyar a cooperativas de trabajadores informales y fomentar el desarrollo de la economía popular. Su objetivo consistió en crear nuevos proyectos productivos y mejorar la inserción en el empleo y la capacitación de personas entre 18 y 65 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica o que se desempeñen laboralmente en la economía popular. Propendía al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encontraban en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica.

Su expansión reflejó la prioridad asignada a trabajadores informales dentro del esquema de la política social en Argentina, algo que, si bien implicaba el reconocimiento oficial de estas prácticas económicas, también para algunos analistas, iría en detrimento de incentivos al empleo formal. Por su parte, en el

contexto de pandemia por COVID-19, el PT reconoció las tareas de gestión del cuidado que realizaban las personas en la escala local, principalmente mujeres, prestando servicios en los comedores y menderos comunitarios, condición que fuera clave en materia de asistencia alimentaria para los sectores populares durante el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) y el Distanciamiento Social, Preventivo y Obligatorio (DISPO) decretados entonces por el gobierno nacional (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2022a). Las actividades comprendidas dentro del PT se ejecutaban a través de cooperativas de trabajado gestionadas por entes ejecutores que estaban a cargo, principalmente, de movimientos sociales e intendentes locales. Estos entes determinaban: a) quiénes accedían al programa y quiénes eran dados de baja ante el incumplimiento de requisitos establecidos (responsables del sistema de presentismo/certificación de participación en las actividades); b) administraban los subsidios económicos destinados a la compra de insumos para los proyectos productivos de las cooperativas tales como herramientas de trabajo y/o materiales de construcción; y c) organizaban y supervisaban el funcionamiento general de las cooperativas de trabajadores. Los beneficiarios recibían una prestación monetaria consistente en un monto equivalente al 50% del salario mínimo, vital y móvil, comprometiéndose a completar su educación primaria o secundaria, formarse en oficios o participar en proyectos productivos, laborales o comunitarios.

No obstante, la actual no ha sido la única modificación de la línea programática. El mapeo de los programas orientados a adultos desocupados o de bajos ingresos se extiende y complejiza a través de sucesivos vaivenes que acompañaron a los cambios de gobierno. Se sintetiza en el siguiente diagrama de flujo (Figura 1).

Como puede observarse, el PT (2020) -nuestro punto de partida- es el resultado de la fusión de dos programas previos: Salario Social Complementario (SSC) y Hacemos Futuro (HF), ambos creados durante la administración de Macri (2015-2019).

Vale aclarar que el SSC se crea mediante la ley 27.345/2017, y habilita la inscripción al Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNATEP) para todas las personas que se desempeñan en la economía popular (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2022b). De este modo, con la aparición del SSC se buscó contribuir a la generación de nuevas

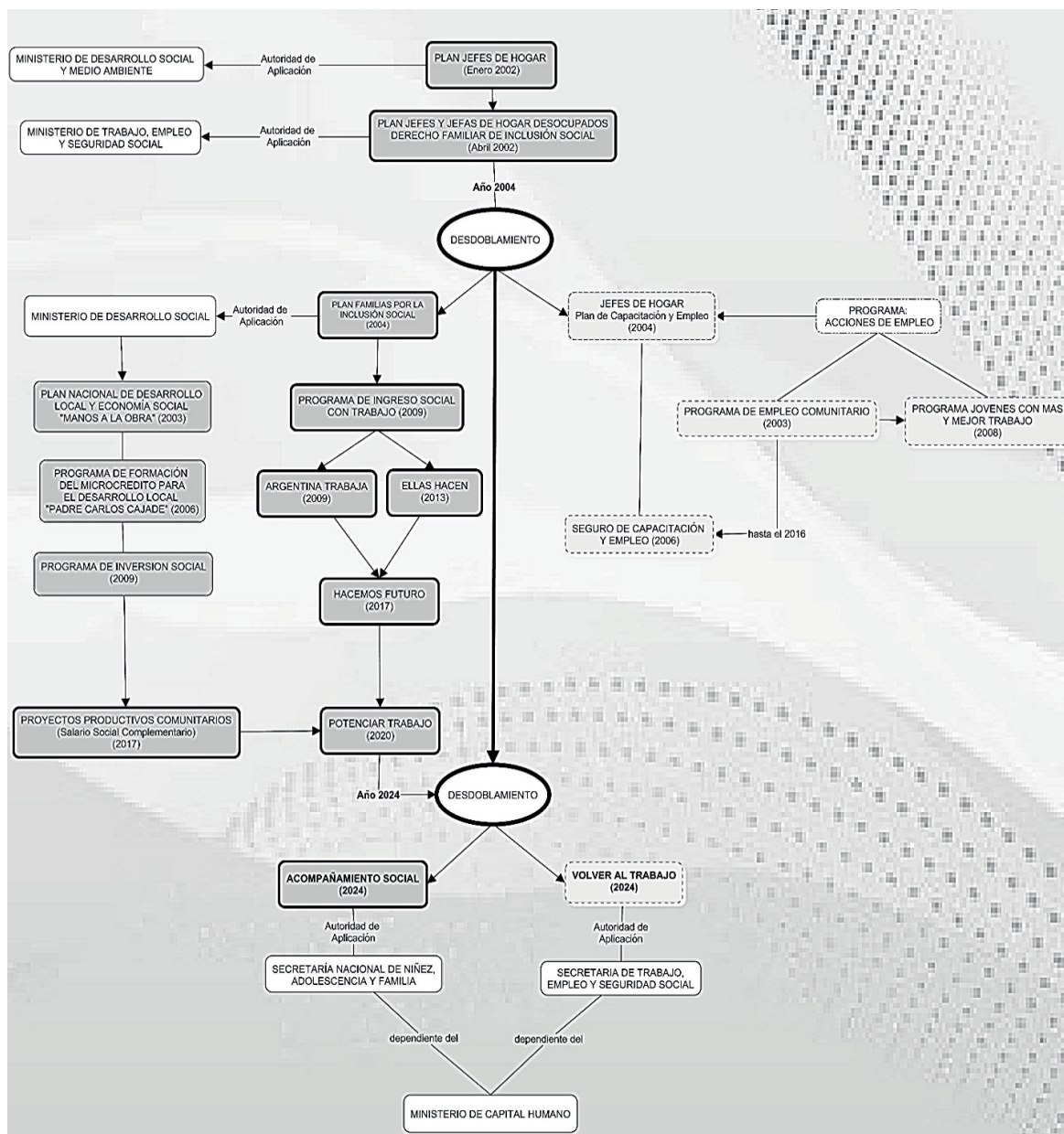


FIGURA 1. POLÍTICA SOCIAL Y PROGRAMAS SOCIO-LABORALES DE ORDEN NACIONAL (2002-2024). MAPEO INSTITUCIONAL.

Fuente: elaboración propia, en base a InfoLEG (<https://www.infoleg.gov.ar/>) y el Digesto Normativo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (<https://digesto.secretarianaf.gov.ar/>)



fuentes de trabajo y a la consolidación de las existentes a través de la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por los trabajadores de la economía popular en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con miras a promover su integración social y laboral. En consecuencia, para el fortalecimiento de las unidades productivas se crea el programa Proyectos Productivos Comunitarios (PPC), donde los beneficiarios del SSC podían presentar proyectos socios-productivos de diferentes actividades económicas. El PPC careció de presupuesto y la propuesta quedó trunca, hasta que el PT lo absorbió.

En el caso de HF se procuró empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social. Al mismo tiempo suprimió la obligatoriedad de formar parte de una cooperativa de trabajo.

Tanto SSC como HF, surgieron de la unificación de programas sociales existentes. El SSC recibió paulatinamente a los beneficiarios de los programas Trabajo Autogestionado y Construir Empleo. Por su parte, HF unificó los planes preexistentes Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PRIST-AT), Ellas Hacen (EH) y Desde el Barrio (DB). En particular el programa Ellas Hacen, había introducido una mirada de género novedosa al focalizar en el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres jefas de hogar -en especial aquellas que sufrían violencia intrafamiliar- promoviendo la creación de cooperativas de trabajo y la participación comunitaria para el mejoramiento de la infraestructura urbana de su lugar de residencia, e instando a la terminalidad educativa a fin de mejorar su empleabilidad, estima y reconocimiento familiar.

En el caso del mencionado PRIST-AT iniciado en 2009, estuvo dirigido a personas que integran grupos familiares en situación de vulnerabilidad y promueve la conformación de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional y sus pares provinciales y municipales. A diferencia de las orientaciones ya mencionadas, este propone una alternativa de programa público de empleo, semejante a la propuesta teórica del gobierno como empleador de última instancia (Mario, 2017; Minsky, 1986). El PRIST-AT absorbe el plan Manos a la Obra (MO), el Programa de Empleo Comunitario (PEC), el programa de Formación del

microcrédito para el desarrollo social Padre Carlos Cajade (PSC) y el programa de Inversión Social (IS). La transferencia monetaria dada a los desocupados que debían cooperativizarse manifestaba la tensión entre la formalización del trabajo en términos cooperativos y las prácticas ligadas a los programas de empleo subsidiado (Borghini, Bressano & Logiudice, 2013).

El PEC en particular, había sido creado junto el Plan Familias por la Inclusión Social (PF) en el desdoblamiento de 2004, procurando ambos asegurar la continuidad a los receptores del JyJHD. Mantuvo a los beneficiarios del JyJHD con posibilidades de empleo, en lo atinente a la inserción laboral a través de programas específicos y/o acciones de empleo transitorio, formación profesional y promoción del empleo privado. En esa línea, el PEC se destaca por su continuidad en el tiempo (2003-2016).

En el caso del PF, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, consistió en la transferencia de ingresos no remunerativos mensuales de un monto inferior al salario mínimo y vital (proporcional a la cantidad de hijos e hijas y embarazadas de la familia) a los hogares que formaban parte del Ingreso para el Desarrollo Humano (creado en 2002 como un componente dentro del Programa de Atención a Grupos Vulnerables) y del JyJHD que fueran clasificados como inempleables. También incorporó a familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, con personas a cargo de hasta 19 años, y a las mujeres embarazadas. Su percepción implicaba la presentación de los certificados correspondientes de controles de salud, asistencia y permanencia escolar y embarazo, emitidos por efectores públicos, e incluía una Carta Compromiso con la renuncia a tener derecho a reclamo alguno en caso de que por distintas circunstancias deje de ser receptor/a. Los componentes secundarios no condicionales incluyeron apoyo escolar y talleres de promoción familiar y comunitaria (Ciolli, 2019).

Vale recordar que los planes JH y JyJHD, habían constituido un hito en el alivio a la pobreza como respuesta a la crisis del 2001, y tendría vigencia mientras durase la emergencia nacional. Estableció la descentralización operativa de su ejecución en cada Provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y concentró de este modo su aplicación en la acción de los Municipios. Este, deviene de una experiencia significativa como fue el Plan Trabajar (T), creado en 1995 en la órbita del Ministerio de Trabajo. Si bien era un programa estrictamente de trabajo,

es el antecedente de lo que luego se identificarían como planes sociales. Su objetivo era generar empleo transitorio para personas desocupadas, mediante actividades en su comunidad, y los beneficiarios eran seleccionados entre aquellos trabajadores desocupados que no se encontraran percibiendo prestaciones de seguro de desempleo ni estuvieran participando de ningún programa de empleo. Mientras se ejecutaba el proyecto para el que eran asignados, recibían una ayuda económica no remunerativa, individual y mensual a cargo del Fondo Nacional de Empleo, a cambio de la realización de obras de infraestructura comunitaria de baja complejidad. Financiado por el Banco Mundial, constituiría la primera herramienta de ayuda social monetarizada basada en un subsidio a la demanda, acompañando otras estrategias como los fondos de inversión social. El beneficio no se planteaba entonces como derecho de inclusión social sino asociado al objetivo de la reconversión y la reinserción laboral.

Para finalizar este acápite, y a resultados del ejercicio de deconstrucción, pueden resaltarse notas distintivas de los programas en su línea de tiempo. En su trazabilidad, hallamos indicios para establecer una caracterización de las orientaciones programáticas en la relación asistencia-empleo que nos ocupa. La Tabla 1 exhibe una síntesis de los programas mencionados e incorpora una tipología de orientaciones programáticas:

-asistencial, cuando propende a una ayuda social directa y de emergencia con condicionalidades, orientada a garantizar un ingreso mínimo en el ejercicio de los derechos de ciudadanía.

-asistencial/híbrida: cuando propende a una ayuda social directa y de emergencia con condicionalidades, orientada a garantizar un ingreso mínimo en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, y exige cumplimiento de contraprestación de índole laboral.

-empleabilidad cooperativa (formal e informal): cuando propende mediante financiamiento y/o capacitación a la formación de grupos de trabajo cooperativos.

-empleabilidad cooperativa de gestión estatal: cuando propende mediante financiamiento y/o capacitación a la formación de grupos de trabajo cooperativos planificados y protegidos por el Estado en sus distintos niveles de gobierno.

-empleabilidad autónoma: cuando propende mediante financiamiento y/o capacitación a la inserción laboral, el autoempleo y el emprendedurismo.

## Desenrollando la madeja y sus hilos

En la Argentina se implementan, desde mediados de 1990, programas de transferencias monetarias con contraprestación laboral y a veces complementados con otras modalidades, por ejemplo, terminalidad educativa, que mediante asignaciones individuales buscan aliviar la situación cotidiana de la población más vulnerable con niños y niñas a cargo. En su trayectoria, un antecedente relevante ha sido el Programa Trabajar, implementado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación desde 1995 hasta fines de 2001. Desde entonces, ha implicado un desafío diseñar formatos alternativos de la contraprestación laboral.

En cuanto a los criterios y dimensiones habitualmente analizadas para este tipo de programas, los rasgos han sido convergentes. Respecto al monto del beneficio, registraron un valor de equilibrio de modo de inhibir la propensión marginal a optar por la ayuda social en vez del trabajo. La comprobación de la carencia, vulnerabilidad o falta de medios fue automatizada mediante el cruce de datos con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SIN-TyS) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). Se simplificaron los procedimientos a partir de la presentación de documentación identificatoria y certificados que den cuenta del cumplimiento de las condicionalidades, con pautas de cese derivados de la propia actividad, la edad, el fallecimiento o cambios en la conformación familiar.

Un rasgo notable ha sido el de una institucionalidad pública que encaró estas medidas siempre en contextos de emergencia, habilitando la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo en sentido amplio. Nos referimos al Decreto de Necesidad y Urgencia 8/2023, a la Ley N°27.541/2019 de Solidaridad Social y Reactivación Productiva, a la Ley 27.345/2016 de Emergencia Social, hasta la Ley 25.561/2002 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, la que fue prorrogada consecutivamente y estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2017.

Respecto del eje asistencia-empleabilidad, cuando las decisiones técnicas y políticas apuestan por el empleo en tanto vía de integración social, las opciones giran

**TABLA 1. CARACTERIZACIÓN DE PROGRAMAS SOCIOLABORALES EN LÍNEA DE TIEMPO**

Gestión de gobierno	Periodo	Programa	Dependencia	Orientación
C. Menem P. Justicialista	1995-2001	Trabajar I (T) Res. N° 576/1995 <a href="https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;%20jsessionid=2CED4D3217B8859AFDE925550B810C14?id=32010">https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;%20jsessionid=2CED4D3217B8859AFDE925550B810C14?id=32010</a>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Asistencial / híbrida
F. De la Rúa La Alianza				
E. Duhalde P. Justicialista	2002-2003	Jefes de Hogar (JH) DNU N° 165/2002 <a href="https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71847/norma.htm">https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/71847/norma.htm</a>	Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente	Asistencial / híbrida
		Jefas y Jefes de Hogar Desocupados-Derecho Familiar de Inclusión Social (JyJHD) DNU N° 565/2002 <a href="https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/73272/norma.htm">https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/73272/norma.htm</a>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Asistencial / híbrida
N. Kirchner P. Justicialista	2004-2008	Plan de Capacitación y Empleo (PEC) DNU N° 1506/2004 <a href="https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100473/norma.htm">https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100473/norma.htm</a>	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Empleabilidad autónoma
		Plan Familias por la Inclusión Social (PF) DNU N° 1506/2004 <a href="https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100473/norma.htm">https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/100473/norma.htm</a> Res. MDS 825/2005 <a href="https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=110&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social">https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=110&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social</a>	Ministerio de Desarrollo Social	Asistencial
C. Fernández P. Justicialista / Unidad Ciudadana	2009-2016	Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja Res. MDS 3182/2009 <a href="https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=247&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social">https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=247&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social</a>	Ministerio de Desarrollo Social	Empleabilidad cooperativa y de gestión estatal
		Ellas Hacen (EH) Res. MDS 2176/2013 <a href="https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=432&amp;organismo=Secretar%EDa%20de%20Coordinaci%F3n%20y%20Monitoreo%20Institucional">https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=432&amp;organismo=Secretar%EDa%20de%20Coordinaci%F3n%20y%20Monitoreo%20Institucional</a>	Ministerio de Desarrollo Social	Empleabilidad cooperativa y de gestión estatal
M. Macri Alianza Cambios	2017-2019	Hacemos Futuro (HF) Res. MDS 96/2018 <a href="https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=1275&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social">https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=1275&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social</a>	Ministerio de Desarrollo Social	Asistencial / híbrida
		Proyectos Productivos Comunitarios-Salario Social Complementario (SSC) Res. MDS 1/2017 - <a href="https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=1180&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social">https://digeant.secretarianaf.gob.ar/2019/normaTexto.php?id=1180&amp;organismo=Ministerio%20de%20Desarrollo%20Social</a>	Ministerio de Desarrollo Social	Empleabilidad Autónoma
A. Fernández Frente de Todos	2020-2023	Inclusión Socio-productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo Res. MDS 121/2020 - <a href="https://digesto.secretarianaf.gob.ar/480/detail">https://digesto.secretarianaf.gob.ar/480/detail</a>	Ministerio de Desarrollo Social	Empleabilidad cooperativa y de gestión estatal
J. Milei La Libertad Avanza	2024	Volver al Trabajo Dcto. PEN N° 198/2024 - <a href="https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/396928/norma.htm">https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/396928/norma.htm</a> Res. MCH 638/2024 - <a href="https://digesto.secretarianaf.gob.ar/860/detail">https://digesto.secretarianaf.gob.ar/860/detail</a>	Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	Empleabilidad autónoma
		Acompañamiento Social Dcto. PEN N° 198/2024 - <a href="https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/396928/norma.htm">https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/395000-399999/396928/norma.htm</a> Res. MCH 84/2024 - <a href="https://digesto.secretarianaf.gob.ar/798/detail">https://digesto.secretarianaf.gob.ar/798/detail</a>	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia	Asistencial

Fuente: elaboración propia, en base a InfoLEG (<https://www.infoleg.gob.ar/>) y el Digesto Normativo de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (<https://digesto.secretarianaf.gob.ar/>)

en torno de cómo promoverlo. Los programas analizados aspiraron a recuperar una integración social de los adultos activos vía el empleo asalariado formal a través de impartir capacitación y desarrollar habilidades, o, reconociendo la existencia de un sector informal consolidado en los centros urbanos, apoyando esas iniciativas y permitiendo -de acuerdo con sus trayectorias y modos de vida- que personas y familias superen la pobreza y la marginalidad, de forma individual (autoempleo) o cooperativa. También, se orientaron a quebrar la reproducción de la pobreza y recuperar la integración social garantizando a personas y familias un ingreso básico, que permita dar cumplimiento a sus derechos y a su desarrollo como el de las generaciones futuras, fortaleciendo los ejes de salud, educación y trabajo.

### ***¿Asistencia o emple-habilidad?***

La consideración sobre la empleabilidad (empleo y habilidades), esto es, la probabilidad presente o potencial de insertarse en el mercado de trabajo, en la combinación de factores familiares, individuales y sociales, es clave para comprender el alcance de la asistencia social y su orientación proteccionista o productivista. Hace también al *workfare* (estigmatizante, para comprobar que no están eludiendo el trabajo) o al *fair work* con programas voluntarios y adaptados para quienes transitan por el desempleo debido a recesiones, problemas de salud, automatización, desorientación cognoscitiva, migraciones, etc. (Rose, 2000). Por su parte, estas reorientaciones programáticas comprometen cargas administrativas en la experiencia de los sujetos cuando interactúan con los servicios sociales. Cada nuevo programa supone un costo de aprendizaje, aplicar a nuevos requisitos y formularios para permanecer en los programas, tiempo y dinero para proveer de la documentación necesaria, hasta el costo psicológico que puede incluir stress, frustración, pérdida de autonomía o sentimiento de estigma (Herd y Moynihan, 2023).

Las respuestas a las inseguridades derivadas de la relación salarial y las asistenciales que intervienen frente a circunstancias sociales e individuales derivadas de la no inserción en el mercado de trabajo, se conjugaron en el caso argentino en formas de intervención de carácter más bien híbrido.

En la descripción precedente hemos visto un entramado de decisiones administrativas, asignación de recursos y reorientaciones programáticas y políticas que se ha ido modificando a la par que asumen nuevos gobiernos, que atañen a beneficios y beneficia-

rios, pero también a movimientos interministeriales y a una redistribución del poder. El peso del criterio de vulnerabilidad social o el de condiciones de empleabilidad, y el énfasis en la capacitación y desarrollo de habilidades o de iniciativas productivas, se han ido alternando de manera reiterada en el devenir histórico analizado, en un proceso cíclico que sostiene un eje de continuidades.

La disyuntiva estuvo presente en 2004, cuando desde el mismo gobierno se cuestionó la capacidad del Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como estrategia de superación de la pobreza y reinserción laboral. Su desarticulación derivó en un desdoblamiento con la creación del Plan Familias dirigido fundamentalmente a mujeres con hijos, y con la creación del Plan de Capacitación y Empleo para aquellos adultos desocupados en condiciones de reingresar al mercado de trabajo. El tono asistencial del Plan Familias fue acompañado por el programa Manos a la Obra que buscaba dotar a los beneficiarios, de recursos financieros y herramientas a través del autoempleo y emprendimientos de la economía social o popular, en el marco de una política contra la pobreza basada centralmente en el impulso de una reactivación del mercado de trabajo a partir de la inversión pública y privada.

La controversia vuelve a manifestarse dos décadas después con la actual reconversión del Potenciar Trabajo en los programas Volver al Trabajo y Acompañamiento Social, a partir de la distinción entre una población asistencial y otra productiva y empleable, reeditando así atribuciones estereotipadas de género. De este modo, recupera centralidad en el debate la prestación asistencial, el acceso a capacitaciones y el significado de la jornada laboral. La definición de ser o no empleable, no sólo presenta serios problemas en su definición teórica, sino que además se asocia a diferentes exigencias en materia de condicionalidad y contraprestación (Campos, Faur & Pautassi, 2007).

Algunas medidas trataron de dar respuesta a los grises en el mercado de trabajo. Por un lado, un elemento significativo fue la creación del régimen de Monotributo Social como categoría tributaria permanente a partir de la Ley N° 26.223/2007 (vigente) dirigido a personas físicas, integrantes de proyectos productivos (que conformen grupos de trabajo de hasta tres personas) y asociados a cooperativas de trabajo en situación de vulnerabilidad social. Mediante el pago mensual del 50% del componente social de dicho impuesto simplificado, se permite acceder a la posibilidad de emitir factura oficial, a una obra social de

libre elección con idénticas prestaciones que reciben los monotributistas generales, a computar aportes al sistema jubilatorio, pudiendo ser además proveedor del Estado a través de la modalidad de contratación directa. De alguna manera la medida procuró dar un paso hacia la formalización de trabajadores y de actividades económicas en el marco de la economía popular registrada.

El otro hecho significativo ha sido el reconocimiento de una informalidad consolidada. A partir de la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (Decreto PEN 1602/09) que extiende las asignaciones familiares y la protección social a los trabajadores no registrados, avanza hacia la consideración como empleados a los trabajadores de la economía informal y de la economía social.

### **¿Asistencia a la empleabilidad o administración de la escasez?**

La reconstrucción histórica, se inserta en un largo período entre 2004 y 2024 en el que el país atraviesa por un régimen inflacionario crónico de empobrecimiento y de ampliación de la asistencia social (Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA, 20244). En dicho informe se señala que el país genera pobreza desde hace poco más de cuatro décadas, con algunas mejoras transitorias en el bienestar social y un incremento constante en beneficios sociales. Sin embargo, sus proyecciones son de corto alcance. Sólo a modo de referencia, si se considera el valor del beneficio del actual Volver al Trabajo (ex-Potenciar Trabajo) en relación con el valor de la canasta básica total por adulto equivalente, durante 2024 el valor del beneficio ha implicado un porcentaje de cobertura de la canasta de un 25,64%, en 2023 representó un 57,25%, en 2022 un 87,13% mientras que para el 2021 un 61,51% (INDEC, según valores a agosto de cada año).

Mientras que la cantidad de beneficiarios y la inversión total en los principales programas de cooperativas fueron en aumento desde 2017, el nivel de beneficios siguió el camino inverso. Respecto del nivel de cobertura, los planes de cooperativas tuvieron un desarrollo moderado en términos de inversión y número de beneficiarios hasta 2015. A partir de entonces se convirtieron en un elemento central de los programas sociales de Argentina. Un alza sustancial se produjo durante

los gobiernos de Mauricio Macri y Alberto Fernández. Con el Salario Social Complementario y Hacemos Futuro se constata un aumento sostenido en la inversión y cobertura de planes de cooperativas, tendencia que siguió en aumento cuando sus beneficiarios se trasladaron al Potenciar Trabajo. Entre 2019 y 2022, la inversión en programas de cooperativas registró un aumento porcentual de 154% a pesos constantes de diciembre de 2022 (Schipani y Forlino, 2024).

Respecto del grado de generosidad, desde la creación de los planes de cooperativas en 2009, los beneficios reales fueron cayendo. Si consideramos el encadenamiento de los programas Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja, Ellas Hacen, Salario Social Complementario, Hacemos Futuro y Potenciar Trabajo se observa una erosión del valor del beneficio. La mayor caída ocurrió entre 2009 y 2013, período en el cual los beneficios reales se redujeron 52,7% debido a que se mantuvo el nivel de beneficios nominales congelado en un contexto de alta inflación. Luego entre 2015 y 2019 los beneficios reales promedio se redujeron un 25,27%, mientras que entre 2019 y 2022 cayeron un 14,36%. La variación también obedeció a un cambio de reglas. En acuerdo con las organizaciones sociales se reemplaza el ajuste discrecional de beneficios por una indexación de acuerdo con el valor del salario mínimo de los trabajadores formales, estableciendo el beneficio en un monto equivalente a medio salario mínimo. Este mecanismo fue adoptado inicialmente por el Salario Social Complementario, luego se extendió a Hacemos Futuro y, más tarde, con la fusión de ambos programas, fue utilizado por el Potenciar Trabajo.

La generosidad del beneficio también afecta al balance entre asistencia y empleo, en la medida que la capacidad de consumo que genera permite contrastar el logro de unos fines amplios y a veces ampulosos, con simplemente, salir de la pobreza. Michener (2023) alude al concepto de políticas de escasez para subrayar que los recursos de los programas sociales son limitados y de manera sistemática no alcanzan, y, por lo tanto, no proporcionan las protecciones esenciales. Se trata de unos mínimos, de una escasez inducida políticamente que obliga a aprovechar de otros mecanismos, por ejemplo, la acción jurídica, para amparar y asistir a los más vulnerables, en una especie de entrega compartida de prestaciones entre varios efectores.

4 [https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2023/Observatorio\\_Pobreza\\_ingreso\\_5\\_12.pdf](https://wadmin.uca.edu.ar/public/ckeditor/Observatorio%20Deuda%20Social/Presentaciones/2023/Observatorio_Pobreza_ingreso_5_12.pdf)



## Conclusiones

El balance entre asistencia (mínimo de inserción, piso de protección social) y empleo (transitorio, formal, informal, privado y/o estatal) se ha manifestado en el curso de los programas descriptos, de modo alterado, generando similares controversias en una espiral tecno-burocrática, en tanto metáfora de procesos cíclicos. Cuando emergen las crisis periódicas el gobierno nacional direcciona a la salida asistencial. Si bien moralmente buena, su bajo costo relativo y rápido impacto político desplazan a otras políticas de más largo aliento como las educativas, u otras de difícil evaluación como las que comprometen en su diseño metas de empleabilidad.

Precisamente, las variantes analizadas en dicho balance, tanto asistencial, asistencial/híbrida, de empleabilidad cooperativa (formal e informal), de empleabilidad cooperativa y de gestión estatal y de empleabilidad autónoma han formado parte de la experiencia acumulada en materia de asistencia social a los pobres y desocupados en edad laboral. En cualquier caso, sean empleos generados por el sector privado, por los propios sujetos emprendedores o a partir de la planificación estatal, deben ser socialmente valorados. Si conducen a experiencias coyunturales o en mercados artificiales, o a empleos basura (junk jobs), entonces se restringen los logros en materia de inserción social, es decir, en el reconocimiento y la pertenencia social. No cabe duda que asistencia y empleo comparten la necesidad de un ingreso para vivir, pero también del involucramiento comunitario, en la dimensión territorial y colectiva del trabajo.

Ante un nuevo giro de la espiral política en respuesta a la pobreza y la marginación, queda planteado el desafío de incorporar alguna innovación creativa para dejar de transitar por lugares conocidos, reproduciendo fórmulas del pasado. En esa línea, consideramos necesario diseñar una estrategia cuya orientación programática tome posición e incorpore la informalidad laboral, pues, definitivamente, asistimos no solo a su consolidación sino además a su recomposición acompañando la flexibilización iniciada décadas atrás, como a nuevas formas de trabajo reconocidas en diversos ámbitos (doméstico, voluntario y de cuidados).

Indudablemente, participamos de una nueva normalidad de inclusión social en la que los ingresos inestables, las transformaciones tecnológicas y el desempleo eventual como persistente se presentan de manera regular y multifactorial en las trayectorias vitales de los ciudadanos.

## Financiamiento

Este trabajo cuenta con el apoyo del subsidio 20020220200036BA: "Programas sociales y experiencias orientadas al cuidado. Problematicación del caso argentino (2013-2023)". Secretaría de Ciencia y Técnica, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

## Contribución autoral

Ambos autores concibieron el estudio y tuvieron una participación activa en la revisión bibliográfica, en la discusión de los resultados y en la revisión y aprobación de la versión final del artículo. Krmpotic tuvo una participación activa en la elaboración de la metodología. Tobio tuvo una participación activa en la recopilación de datos y su presentación gráfica.

## Referencias

- ANDRENACCI, L. Y CAMPANA, M. (2018). Presentación. En Andrenacci, L., Campana, M. y Servio, M. (coords.) *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos* (pp. 7-12) PROGRAMA DE ESTUDIOS SOBRE GUBERNAMENTALIDAD Y ESTADO (PEGUES). [https://issuu.com/pegues/docs/asal\\_2019](https://issuu.com/pegues/docs/asal_2019)
- BAUMAN, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Editorial Gedisa.
- BORGHINI, N., BRESSANO, C. & LOGIUDICE, A. (2013). La actualidad de la política social ¿contrarreforma de las políticas sociales o asistencialización de la protección social? *Voces en el Fénix*, 4 (23), 126-133. <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/la-actualidad-de-la-politica-social-contrarreforma-de-las-politicas-sociales-o-asistencializacion-de-la-proteccion-social/>
- CAMPOS, L. E., FAUR, E. & PAUTASSI, L. (2007). *Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial*. Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CASTELLANI, A. & SZKOLNIK, M. (2011). 'Devaluacionistas' y 'dolarizadores'. La construcción social de las alternativas propuestas por los sectores dominantes ante la crisis de la Convertibilidad. Argentina 1999-2001. Documento de Investigación Social N° 18. Universidad Nacional de San Martín.
- CHAO, D. (2019). Problematicaciones, problemas representados y gubernamentalidad. Una propuesta analítica para el estudio de las políticas públicas y el estado. *Revista de Prácticas y Discursos. Cuadernos de Ciencias Sociales*, 8 (11), 123-152. <https://doi.org/10.30972/dpd.8113807>
- CIOLLI, V. (2019). Programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina y el financiamiento

- del Banco Interamericano de Desarrollo (2003 - 2009). Ciudadanías. *Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 4, 289-315. <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/512>
- DEACON, R.** (2000). Theory as practice: Foucault's concept of problematization. *Telos*, 118, 127-142. <http://journal.telospress.com/content/2000/118/127.abstract?abspop=1&related-urls=yes&legid=telos;2000/118/127>
- ELSTER, J.** (2003). Desempleo y justicia local. *Revista Internacional de Sociología*, 61 (34), 169-185. <https://doi.org/10.3989/ris.2003.i34.290>
- FILGUEIRA, F.** (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En Cecchini, S. y otros (Eds.), *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 49-84). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/b61c5135-17c3-46e0-ac75-35f2a7b7c6b7>
- FLEURY, S.** (2002). Políticas sociales y ciudadanía. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- FOUCAULT, M.** (1988). On problematization. *The History of the Present*, 4, 16-17.
- FRANCO, R.** (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 58, 9-22. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/12009-paradigmas-la-politica-social-america-latina>
- GIUSTINI, D.** (2019). Retrieving grey literature, information, and data in the digital age. En Cooper, H.; Hedges, L. V. y Valentine, J. C. (Eds.). *The handbook of research synthesis and meta-analysis* (pp. 101-126). Russell Sage Foundation.
- GOLBERT, L.** (2008). Las políticas sociales antes y después de la Fundación Eva Perón. En Barry, C.; Ramacciotti, K. y Valobra, A. (Eds.). *La Fundación Eva Perón y las mujeres* (19-50). Biblos.
- GUSFIELD, J. R.** (2014). La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente. Siglo XXI.
- HERD, P. & MOYNIHAN, D.** (2023). Fewer burdens but greater inequality? Reevaluating the safety net through the lens of administrative burden. *ANNALS, AAPSS*, 706, 94-117. <https://doi.org/10.1177/00027162231198976>
- IBÁÑEZ, J.** (Coord.) (1990). Nuevos avances en la investigación social. *La investigación social de segundo orden*. Anthropos Suplementos.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA** (INDEC). (2024). Condiciones de vida. Informes técnicos, Volumen 8, N° 220. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_09\\_241C2355AD3A.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_09_241C2355AD3A.pdf)
- KOOPMAN, C.** (2013). *Genealogy as Critique: Foucault and the Problems of Modernity*. Indiana University Press.
- KRMPOTIC, C.S.** (2018). La asistencia social como espacio controversial en la experiencia argentina reciente. En Andrenacci, L., Campana, M. y Servio, M. (Coords.), *La Asistencia Social en Argentina y América Latina. Avances, problemas y desafíos* (pp.107-128). Programa de Estudios sobre Gubernamentalidad y Estado (PEGUES). [https://issuu.com/pegues/docs/asal\\_2019](https://issuu.com/pegues/docs/asal_2019)
- KRMPOTIC, C. S.** (2002). La Conferencia Nacional de Asistencia Social de 1933. Los debates en torno al progreso, la pobreza y la intervención estatal. *Scripta Ethnologica*, XXIV, 37-57.
- LENOIR, R.** (1974). *Les Exclus. Un Français sur dix*. Seuil.
- LO VUOLO, R.** (Comp.) (1995). *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas y Miño y Davila Editores.
- MARIO, A.** (2017). Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. *Trabajo y Sociedad*, 29, pp. 555-581. [https://www.unse.edu.ar/trabajosysociedad/#N%C3%BAmero\\_29,\\_Invierno\\_2017](https://www.unse.edu.ar/trabajosysociedad/#N%C3%BAmero_29,_Invierno_2017)
- MARTÍNEZ, R.** (Ed.) (2017). *Institucionalidad social en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MICHENER, J.** (2023) Legal Aid and Social Policy: Managing a Political Economy of Scarcity, *ANNALS, AAPSS*, 706, 137-158. <https://doi.org/10.1177/00027162231200118>
- MINSKY, H. P.** (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. Yale University Press.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN.** (2022a). Estudio exploratorio sobre los modelos de gestión de cuidados con perspectiva de género en la implementación de programas sociales. El caso del Programa Potenciar Trabajo. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN.** (2022b). *ReNaTEP y Potenciar Trabajo: Principales características de la economía popular registrada*. Informe noviembre 2022. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- PAUTASSI, L. C.** (2004). Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina. En Valenzuela, M. E. (Ed.), *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza* (pp. 59-110). Oficina Internacional del Trabajo.

- RAVENTÓS, D. & CASASSAS, D.** (2003). La renta básica y el poder de negociación de “los que viven con permiso de otros”. *Revista Internacional de Sociología*, 61 (34), pp. 187-201. <https://doi.org/10.3989/ris.2003.i34.291>
- REPETTO, F.** (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documentos de Trabajo del INDES, I-52. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- REPETTO, F., POTENZA DAL MASETTO, F. & VILLAS, M. J.** (2006). Plan “Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina” (2002-2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). <http://dx.doi.org/10.18235/0010045>
- RESTREPO, E.** (2008). Cuestiones de método: ‘eventualización’ y problematización en Foucault. *Tábula Rasa*, 8, 111-132. <https://doi.org/10.25058/20112742.324>
- ROSE, N.** (2000). *Historicizing Government Work Programs: A Spectrum From Workfare To Fair Work*. Center for Full Employment and Price Stability (CFEPS).
- SCHIPANI, A. & FORLINO, L.** (2024). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina 2023*. CIAS-Fundar.
- VINCENT, A. W.** (1999). The Poor Law Reports of 1909 and the Social Theory of the Charity Organisation Society. En D. Gladstone (Ed.), *Before Beveridge: Welfare Before the Welfare State*. *Choice in Welfare* 47 (pp.64-85). The Cromwell Press.
- VALLES, M.** (2000). Técnicas cualitativas en investigación. Reflexión metodológica y práctica profesional. *Síntesis Sociología*
- WACQUANT, L.** (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Manantial.
- YANG, N.** (2016). East Asia in transition: re-examining the East Asian welfare model using fuzzy sets. *Journal of Asian Public Policy*, 10, 1-17. <https://doi.org/10.1080/17516234.2016.1258525>