

## **PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE INGRESO EN ARGENTINA EN LA ÚLTIMA DÉCADA: EL CASO DEL PROGRAMA “INGRESO SOCIAL CON TRABAJO”**

*Máxima Guglielmelli<sup>1</sup>*

Durante los años 90 América Latina atravesó un proceso de reforma del Estado de tipo neoliberal, cuyas consecuencias han sido ampliamente estudiadas. La respuesta del Estado a este escenario –toda vez que se encontraban desarticulados los dispositivos del Estado de Bienestar– fue el desarrollo de políticas sociales de tipo focalizadas. Con un nuevo siglo, el fracaso de las políticas neoliberales se pondría de manifiesto en los estallidos que sacudieron a América Latina a principios del milenio y los llamados “nuevos gobiernos latinoamericanos”.

En lo que refiere a políticas sociales en la región, la nueva década transformó el paradigma de políticas focalizadas o restringidas hacia un paradigma de ampliación o universalización. Mientras se daba este proceso, se desarrollaron paquetes específicos de protecciones vinculados con programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas (PTCI) en casi todos los países de la región. En Argentina, el paradigma de ampliación se identificó con la política pública Asignación Universal por Hijo (Mazzola, 2015) y los PTCI fueron representados primeramente por el plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD) de 2002 a 2005, el plan Familias por la Inclusión Social (2005-2010) y el programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) que se implementó del 2009 al 2018. Asimismo, desde 2018 hasta la actualidad el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) implementa el programa Hacemos Futuro (HF).

En este marco, el presente trabajo tiene por objetivo analizar el programa Ingreso Social con Trabajo (PRIST) situando tres ejes principales de aplicación: transición de transferencias condicionadas masivas a generación de empleos a través de cooperativas tuteladas, incorporación de la perspectiva de la Economía Social y Solidaria (ESS) y territorialidad.

1. Licenciada en Ciencia Política de la UBA y maestranda en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO. Investigadora del Centro de Estudios para el Desarrollo Territorial (CEDET) de la UNM. Docente de la Carrera de Ciencia Política de la UBA y de la Carrera de Trabajo Social de la UNM.

Para ello, desarrollaremos como metodología de análisis el estudio de caso con una mirada macro y recurriremos al uso de segundas fuentes, tales como informes del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), organismos, artículos científicos y otros datos disponibles.

### **Conceptualizaciones claves para el análisis del programa Ingreso Social con Trabajo**

En este apartado desarrollaremos algunos conceptos claves como punto de partida para el análisis del programa. Partiremos con una definición fundamental sobre qué entendemos por política pública. Tomaremos para esto la definición de Oszlak y O'Donnell (1976:113): un "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil". Esto implica que la política pública no puede analizarse como una respuesta aislada sino que demanda la atención, interés o movilización de otros actores y la "cuestión socialmente problematizada"<sup>2</sup>.

Un aspecto importante a considerar es la distinción entre política pública y programa, entendiendo que una política pública refiere a procesos políticos y sociales que tienen lugar en el tiempo, mientras que un programa se trata de una construcción técnica que refiere a un problema. Así, "los conceptos de 'política pública' y 'programa' se diferencian en los propósitos que persiguen, los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y, por último, el espectro de actores que involucran" (Chiara y Di Virgilio, 2009: 3). Frente a la distancia entre las nociones de "política pública" y "programa", Chiara y Di Virgilio (2009: 7) recuperan el concepto de "gestión", que les permite tender un puente entre los primeros dos, pensando a los programas en acto. Estas autoras distinguen entre la gestión orientada hacia lo técnico y la gestión como el punto en el que se pone en relación el aparato estatal con la sociedad, un lugar privilegiado de constitución y articulación de la demanda. Así, la "gestión" aparece como un "espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. Así concebida, la gestión opera como 'espacio de mediación' entre los procesos macro y la vida cotidiana" (Chiara y Di Virgilio, 2009: 8).

2. Toda cuestión socialmente problematizada posee un ciclo vital desde su problematización hasta su resolución y, asimismo, los actores involucrados tomarán posición sobre esta cuestión y modificarán el mapa o red de actores y cuestiones. No toda cuestión socialmente problematizada es tomada por el Estado en el sentido de requerir una intervención por parte del mismo, sino que muchas se resolverán en el seno de la Sociedad Civil. Para el análisis de las políticas públicas, nos interesan aquellas cuestiones sobre las cuales el Estado toma posición, esto es, aquellas que intenta de algún modo resolver.

## **Estudio de caso: el programa Ingreso Social con Trabajo**

En el presente apartado analizaremos el caso del PRIST, programa creado por el MDS en el año 2009. Su principal objetivo fue desarrollar la inclusión social en el marco de la generación de puestos de trabajo a través de la conformación y financiamiento directo desde el Estado de cooperativas de trabajo.

El análisis será ordenado siguiendo un orden cronológico: antecedentes, contexto de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada e ingreso en agenda, implementación del programa y finalización del PRIST e inicio del programa Hacemos Futuro.

### **Antecedentes: programas de transferencias condicionadas de ingresos en Argentina**

Las políticas públicas no surgen de manera espontánea sino que poseen una historicidad, que debe ser tomada en cuenta a la hora de analizarlas. Luego de las políticas neoliberales implementadas en la región en la década del 90, las políticas sociales en Argentina se orientaron hacia “la descentralización de los servicios sociales, la flexibilización del mercado laboral, la privatización del sistema de jubilaciones, la reducción de los aportes patronales para bajar los costos laborales y los programas focalizados para la atención a los más pobres” (Golberg y Giacometti, 2008: 17).

En la década del 90, las políticas sociales neoliberales se materializaron en programas focalizados: en 1994 se instaura en Argentina el concepto de “contraprestación” a partir del Programa Intensivo de Trabajo (PIT) destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional. En 1996, en un contexto de creciente y alarmante desocupación, comienza a instaurarse el Plan Trabajar (PT), el cual volvía a retomar la idea de contraprestación. Con la llegada de la Alianza al gobierno nacional, en 1999 se reformuló el Plan Trabajar en Plan de Emergencia Laboral (PEL), pero su reconversión no significó que dejara su característica asistencialista y focalizada, según la cual el trabajador se ve obligado a trabajar a cualquier precio y en cualquier condición (Hopp, 2009).

El antecedente más significativo, por su impacto y su tamaño, fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD). El plan buscaba como objetivo un Derecho Familiar de Inclusión. Así, el PJJHD reimplantó el debate del trabajo como derecho social y elemento integrador de la vida social: aparece el jefe o la jefa de hogar desocupados como sujetos de derecho (Guglielmelli, 2014). En este sentido, para algunos autores dicho programa no puede clasificarse específicamente como un PTCI ya que surgió como un programa de empleo, aunque paulatinamente las contraprestaciones ocuparon un segundo lugar y se fue aproximando a los PTCI. El PJJHD se enfrentó a serios problemas: presupuestarios

para ampliar la inscripción en el plan, intentos de dar de baja o reducir a los beneficiarios que generaron una fuerte respuesta por parte de diferentes organizaciones y una opinión pública estigmatizante (Guglielmelli, 2014). No obstante, fue una política social sin precedentes: “para el año 2003, el PJJHD había alcanzado a un alto porcentaje de la población que se encontraba desocupada y en situación de pobreza o indigencia, con un total de aproximadamente dos millones de beneficiarios/as” (Nadur, 2019: 33).

El PJJHD fue rápidamente complementado por el programa Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). A su vez se creó el Plan Familias por la Inclusión Social (PFIS), creado en 2004, que tenía el objetivo de proteger a las familias en situación de vulnerabilidad y se dirigía en un primer momento a la población denominada como “inempleables” o “vulnerables sociales”. Si bien se inició como un programa focalizado con menos de 150.000 beneficiarios en el primer trimestre de 2004, en 2009 llegó a tener un padrón de más de dos millones de niños a cargo de 700.000 titulares, muchos de ellos por traspaso del PJJHD.

De 2003 a 2009, los PCTI fueron virando de políticas de tipo asistencialistas y focalizadas hacia políticas que cubrían cada vez un mayor porcentaje de la población, caracterizándose por reivindicar el “valor del trabajo”, la inclusión social y la ciudadanía. En este sentido, parte de la bibliografía de las políticas sociales (Hopp y Lijterman, 2019) considera que estos programas tienden a perder algunas características de los PCTI clásicos, dejando atrás su característica de focalizado y haciendo hincapié en el empleo digno.

### Contexto de surgimiento de la cuestión socialmente problematizada e ingreso a la agenda

En este punto nos interesa ver el contexto de surgimiento de la cuestión problematizada en el PRIST y su ingreso en la agenda. Como dijimos, toda política pública se enmarca en un período histórico, su historización nos permite localizar a los actores implicados, sus intereses, recursos, oposiciones y alianzas, su capacidad de construir un asunto en una cuestión socialmente problematizada y sus estrategias (Díaz, Curti, Monti y Míguez, 2015: 7). Asimismo, situar históricamente el surgimiento de una política pública es de utilidad para poder observar cómo la misma cambia, de acuerdo a la coyuntura.

En Argentina, durante el período 2003-2015 se dio una transformación en la modalidad en la que el Estado interviene en materia de políticas sociales, particularmente a partir de tres grandes ejes: universalización –el ejemplo más destacado es la AUH–, territorialización y protagonismo popular.

Específicamente, el PRIST surge para dar respuesta a una Cuestión Socialmente Problematizada: el aumento de la pobreza, la indigencia y la desocupación producto de la crisis

mundial del año 2008. Esto llevó a reinstalar en la agenda los debates acerca de la pobreza, la desocupación y la informalidad, que habían mejorado desde la crisis del 2001. Por otro lado, varios autores señalan que el contexto era desfavorable para el gobierno nacional, ya que las elecciones legislativas de 2009 habían significado un revés electoral para el gobierno de Cristina Fernández que se había visto debilitado por el conflicto agropecuario de 2008.

En materia de políticas sociales, se observaba que de 2003 a 2008 había una merma en la cantidad de programas sociales (Ferrari Mango y Campana, 2018: 4), asimismo, los PCTI vigentes no podían actualizar sus montos frente a la inflación y no admitían nuevos titulares (Arcidiácono et al 2014). Mientras tanto, el debate en la agenda pública y legislativa se cernía en torno a la universalidad y la focalización de los programas<sup>3</sup>; no obstante, el MDS sostenía una posición contraria a la universalización porque alejaba del pleno empleo y la consideraba inviable presupuestariamente (Nadur, 2019). En el año 2009, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia 1602/09, se crea la Asignación Universal por Hijo, que transformó el paradigma de políticas sociales en Argentina, acercándolas a un modelo de ampliación o de universalización.

El PRIST es un programa implementado por el MDS, y su ingreso a la agenda del Ministerio se enmarcó en lo que el MDS llamó “la estrategia productiva” (MDS, 2010), que se venía desarrollando desde 2004, y que abarcaba un abanico de “programas de inserción socio-productiva que fomentaban la constitución de cooperativas en ámbitos locales para la realización de obras de infraestructura comunitaria” (Lijterman, 2018: 77). Entre ellos, se encontraba el Plan Federal de Emergencia Habitacional, el Plan Manos a la Obra y el Plan Agua Más Trabajo.

## **Implementación del PRIST**

### **Descripción del programa**

En agosto del 2009 el MDS creó –a través de la Resolución 3182/2009– el PRIST- AT, que posteriormente fue ratificado por el Decreto 1067/2009 del Poder Ejecutivo Nacional. Su principal objetivo fue desarrollar la inclusión social en el marco de la generación de puestos de trabajo a través de la conformación y financiamiento directo desde el Estado a cooperativas. Esa inclusión se realizaba a través de cooperativas de trabajo, “promoviendo

3. Este no era un debate reciente, desde fines de los '90 diferentes actores y organizaciones como la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) o la Red Argentina de Ingreso Ciudadano intentaban impulsar propuestas ligadas a un ingreso universal sin éxito inmediato (Guglielmelli, 2014).

el trabajo asociado” y “recuperando la dignidad del trabajo” (MDS, 2014) a través de la educación, la promoción y el cuidado de la salud, el mejoramiento de espacios públicos, etc. En este sentido, el objetivo principal del PRIST era:

mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables y promover el desarrollo de las capacidades personales y sociales de los destinatarios, a través de la formación de cooperativas, la capacitación integral y generación de oportunidades socio-ocupacionales. (MDS, 2015: 2)

Estos objetivos se inscriben en tres ejes planteados por el MDS (2015): inclusión social a través del trabajo, desarrollo de capacidades humanas y promoción de la organización cooperativa.

Los destinatarios directos o población objetivo eran personas en situación de “alta vulnerabilidad socio ocupacional, desempleados, con distintas problemáticas sociales (violencia doméstica, postergaciones habitacionales, educativas y/o sanitarias de larga data, entre otras)” (MDS, 2015: 2). Los requisitos: pertenecer a hogares en situación de vulnerabilidad socio-económica y estar desocupado/a, no recibir ningún otro tipo de prestación monetaria de ningún programa gubernamental (excepto la AUH), no estar jubilado ni cobrar una pensión y no percibir seguro por desempleo.

La selección de las localidades donde el programa fue implementado se realizó teniendo en cuenta “indicadores de necesidades básicas insatisfechas, desocupación y alto riesgo ocupacional de población entre 18 y 64 años, condiciones de criticidad habitacional y capacidades de gestión de los entes ejecutores” (Nadur, 2019: 47).

Específicamente, se instrumentó a través del otorgamiento de subsidios a entes ejecutores locales. En general, los entes ejecutores eran los mismos municipios, pero en algunos casos, ese rol se delegaba a Provincias, Universidades Nacionales, federaciones y/o mutuales, entre otros. Los fondos transferidos estaban destinados a la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos de acuerdo al plan de actividad que los entes ejecutores presentaban. Los titulares del programa recibían un monto, a través de transferencia a sus cuentas bancarias personales abiertas a los fines del programa, como contra-prestación de alguna actividad enmarcada en las líneas de acción planteadas por el MDS (2015: 12): capacitación con obra, alfabetización y terminalidad educativa, promotores de la salud, integración laboral, formación ciudadana y recuperación de la cultura del trabajo.

Asimismo, los titulares del programa debían formar parte de una cooperativa y cumplir con la asistencia y las actividades dispuestas por el ente executor. El PRIST se implementaba, bajo esta modalidad, a un amplio número de titulares: 300.000 para agosto de 2015.

Siguiendo lo anterior, consideramos que el programa se puso en marcha en base a tres ejes:

a) Transición de transferencias condicionadas masivas a generación de empleos a través de cooperativas tuteladas: para ser titular del programa y recibir el pago por el mismo, los beneficiarios debían formar parte de una cooperativa y brindar alguna contraprestación al programa.

b) Perspectiva de ESS: el programa conformaba cooperativas de trabajo, que eran de carácter obligatorio para los titulares, y promovía el trabajo asociativo, autogestivo y la producción comunitaria. Para ello, se articuló con el Instituto Nacional de Economía Social (INAES) para la conformación de las cooperativas tuteladas. Se caracteriza a las cooperativas como tuteladas ya que el cooperativismo tiene como uno de sus principios el trabajo asociativo autónomo y libre (Coraggio, 2009), pero en el caso de las cooperativas del PRIST la asociación era una contraprestación y no había autonomía por tratarse de cooperativas dependientes económicamente del Estado, que definía las obligaciones y responsabilidades de los cooperativistas. Las cooperativas fomentaban el trabajo colaborativo, organizativo y solidario y promovían un espacio de sociabilización e integración (Ferrari Mango y Campana, 2018) pero eran tuteladas por el Estado y se explicitaba, como un objetivo del trabajo, la búsqueda de empleo digno (Nadur, 2019).

c) Territorialidad: el programa poseía un alto componente de diversidad territorial, adquiriendo características particulares en cada lugar de implementación, conforme a las marcas que le imprimía el ente ejecutor local y los rasgos distintivos del territorio. De acuerdo a Ferrari Mango (2019: 4) estas particularidades territoriales surgen de “arreglos locales entre actores de la comunidad local y de la política local así como también por actores supra-locales”. De este modo, se configuraban espacios locales de gestión tales como los obradores, las sedes del Plan FINES (Plan de Finalidad Educativa) y los Centro de Atención Local del MDS en el territorio; en cada localidad se daban diferentes arreglos entre los actores de la comunidad, de la política local, el MDS y otros actores supra-locales, conformando un particular espacio de gestión. Esto incide en el régimen de implementación del programa, readaptándolo según los entramados locales: “la reconfiguración del At-Prist ocurre a través de la apropiación e interpretación de los lineamientos del programa por un entramado local entre la comunidad y la política” (Ferrari Mango, 2019: 17). En muchos casos, este régimen de implementación causaba que el programa se viera “atravesado por vaivenes burocráticos y disputas con los municipios por la autonomía en el acceso a los recursos y su gestión” (Castelao Caruana, 2016: 370).

Teniendo en cuenta esta caracterización, podemos afirmar que el PRIST presenta una alta complejidad de gestión, puesto que involucra la conformación de cooperativas de trabajo, organiza actividades productivas con “burócratas de calle”, con implementadores técnicos y políticos, infraestructura, insumos y articulaciones entre actores con lógicas y recursos diferentes.

### Actores y régimen de implementación

Consideramos importante reconocer a los actores involucrados en el proceso de implementación de la política pública, dado que resignifican y dotan de sentido a las políticas, tejiendo distintas redes de relaciones, a la vez que construyen redes de negociación e intercambio de intereses entre productores y destinatarios. Mapear a los actores nos permite ver la implementación como un proceso político, ya que esclarece acerca de los intereses, las negociaciones, alianzas y tensiones. Por otra parte, los actores no despliegan sus estrategias en el vacío, sino en un entramado institucional, territorial, en determinada temporalidad y en relación con otros actores, lo que muchas veces limita o dinamiza el desarrollo de las mismas (Díaz et al, 2015).

Los actores involucrados en una política pública no están predeterminados, en cambio, cada política define en su desarrollo a los actores implicados. Desde ya que se pueden delimitar actores potenciales, pero la inclusión del actor en el proceso de implementación es cambiante y dinámica. Si bien no podemos delimitar de antemano a los actores implicados en una política pública, sí podemos señalar que habrá actores ligados a decisiones técnicas, políticas, institucionales, y otros actores que se vincularán con la acción en el territorio, algunos vinculados con la demanda, el monitoreo y control de la política pública, esto es, la categoría de actor es tan amplia como para incluir no solo a los decisores sino también a todos aquellos cuyas acciones, representaciones y prácticas tienen injerencia en el proceso de la política pública (Chiara y Di Virgilio, 2009). Para ver la injerencia de los actores, tomaremos dos variables de caracterización: roles y funciones, y ámbitos de actuación.

Asimismo, entendemos que incorporar solo a los actores que institucional y formalmente ejecutan el programa es insuficiente ya que estaríamos dejando de lado la dimensión política. Por ello, incorporamos como actores a las organizaciones sociales, los titulares del programa y los trabajadores territoriales.

El MDS es un actor central en la medida en que creó el programa y se desempeñó como responsable institucional. El decreto de creación del PRIST establece a la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, dependiente del MDS, cuya autoridad es desig-

nada por la máxima autoridad del ministerio. Asimismo, el MDS definía los lineamientos centrales del programa así como su redefinición y asignaba los recursos correspondientes a cada ente executor local. Por último, el MDS articulaba con otros actores el cumplimiento de las líneas de acción del programa.

Los gobiernos provinciales firmaron los convenios para la ejecución del programa en sus territorios y, en algunos casos, tuvieron el rol de entes ejecutores. No obstante, en su diseño el PRIST descentralizó, en especial, la gestión hacia los gobiernos municipales (Fernández, 2012)<sup>4</sup>. En el caso de los municipios, principalmente en la Provincia de Buenos Aires, estos tuvieron la función de ser entes ejecutores del programa, transformándose en puntos de apoyo local/territorial de ejecución. Por su parte, los municipios contaron con gran autonomía para la ejecución, asumiendo tareas claves de seguimiento e implementación del PRIST (Fernández, 2012). En este sentido, los actores con mayor injerencia institucional en el programa son el MDS y los entes ejecutores (principalmente municipios pero también provincias y en ocasiones organizaciones de la ESS y Universidades).

El INAES tuvo gran importancia en la etapa inicial del programa, al ser el organismo público encargado de la creación de las cooperativas tuteladas, así como de su regulación y promoción. También tuvo el rol de brindar capacitaciones a los titulares del programa. La UOCRA, las Universidades Nacionales, el Ministerio de Trabajo, tuvieron el rol de brindar capacitaciones y espacios de formación para los destinatarios del programa. Los organismos encargados de monitorear y controlar las cooperativas y el programa fueron: el SIEMPRO, la SIGEN, la Auditoría General de la Nación, el INAES y algunas universidades nacionales.

Por último, creemos que el análisis es incompleto si no se incorpora a las organizaciones sociales, a los trabajadores territoriales y a los titulares. En el caso de las organizaciones sociales, podemos registrar su injerencia en dos niveles. A nivel nacional y provincial, articularon con el MDS para la conformación de cooperativas (en un primer momento Barrios de Pie, pero también otras organizaciones sociales como el Movimiento Evita), y a nivel local el programa fue motivo de disputas territoriales entre organizaciones, y de reordenamiento de estrategias de los movimientos sociales: participación en la implementación junto con los entes ejecutores, presión al MDS, contención de la demanda, entre otras acciones (Natalucci, 2012). Asimismo, los trabajadores territoriales del MDS, entes ejecutores y otros actores adaptaron los diferentes lineamientos a las características loca-

4. El rol otorgado a las provincias en la gestión del PRIST dependió de la naturaleza de los convenios firmados por el MDS en cada caso. Para profundizar en esto se requiere un análisis caso por caso que no es objeto de este trabajo.

les y al contexto, articulando las tensiones territoriales, los lineamientos definidos por el MDS para el programa y los del ente ejecutor particular. Por último, resta mencionar como actores centrales de la política pública a los titulares del PRIST, quienes no fueron meros receptores pasivos sino que, teniendo en cuenta la autonomía territorial del programa, también imprimieron su sello en la política pública.

A partir del mapeo elaborado, se puede ver la importancia de la articulación entre los actores locales/territoriales y los actores nacionales. Los actores locales/territoriales adquirieron un alto nivel de autonomía en el programa y en cada territorio el programa se adecuó a los arreglos locales entre los actores, en consonancia con los lineamientos planteados a nivel nacional por el MDS. Asimismo, cobran importancia los espacios locales de gestión, imprimiéndole una lógica territorial a una política de tipo nacional. Esto incide en el régimen de implementación del programa, reconfigurando y reacomodándolo de acuerdo a las demandas y ofertas locales; así, la mediación entre el entramado local y los lineamientos nacionales del programa fue una tarea constante.

#### **Incorporación de nuevos nudos problemáticos y adecuación del programa: El Ellas Hacen**

Toda vez que una política pública está en proceso de implementación, surgen nuevas cuestiones socialmente problematizadas que requieren el rediseño, una intervención o la adecuación del programa para dar cuenta de estos nuevos nudos problemáticos (Oszlak y O'Donnell, 1976). En este sentido, en el desarrollo del PRIST se identificó una nueva cuestión socialmente problematizada: dentro de la población objetivo a la que apuntaba el PRIST se encontraba un conjunto de mujeres que no habían finalizado sus estudios, atravesaban situaciones de violencia de género o tenían más de tres hijos –en algunos casos, con discapacidad– lo que les dificultaba su acceso al mercado formal de trabajo y las exponía a la vulnerabilidad socio-económica (Ferrari Mango y Campana, 2018: 4).

Frente a este nuevo nudo problemático, en el año 2013 –bajo la Resolución MDS 2176/13– el MDS creó la línea “Ellas Hacen”, enmarcada dentro del PRIST. De esta manera, el PRIST, que ya contaba con un número cercano a 200.000 titulares, se extendió a 100.000 mujeres jefas de hogar monoparentales con tres hijos o más, víctimas de violencia de género, a cargo de hijos discapacitados o en situaciones de extrema vulnerabilidad social (MDS, 2015). Según Nadur (2019: 53), esta línea programática se basó en tres grandes ejes: “formación y capacitaciones en oficios, terminalidad educativa primaria y/o secundaria y asistencia en la conformación de cooperativas”.

A partir de allí, el programa se distinguió entre las cooperativas mixtas, llamadas “línea programática Argentina Trabaja”, y las cooperativas de la línea programática Ellas Hacen. En el caso de las primeras, el énfasis se puso en el trabajo digno, y las contraprestaciones se vincularon más fuertemente con actividades de tipo productivas, mientras que en la línea programática Ellas Hacen se enfatizó la terminalidad educativa a través del FINES, la formación y la capacitación en oficios, principalmente en aquellos vinculados tradicionalmente con trabajos masculinos, buscando deconstruir estereotipos de género (Nadur, 2019: 61). Particularmente, la línea programática Ellas Hacen se propuso recuperar una perspectiva de género para el PRIST.

### **Finalización del PRIST e inicio del programa Hacemos Futuro**

En 2015 se da un cambio de gobierno en Argentina y asume la presidencia Mauricio Macri, quien llegó al poder apoyado por una alianza de centro-derecha y grandes poderes económicos y mediáticos. En este sentido, se abre una nueva etapa de la derecha en Argentina –y en la región– con sus respectivas consecuencias en la administración del Estado y las políticas públicas.

En este marco, el PRIST –en sus dos líneas programáticas– fue eliminado en 2018 y reemplazado por el programa Hacemos Futuro (HF). El programa Hacemos Futuro es un PCTI, que se planteó como continuidad del PRIST, conservando casi en su totalidad la nómina de titulares<sup>5</sup>, pero con características diferenciales: no es requisito para los titulares formar parte de una cooperativa, la contraprestación está orientada a la terminalidad educativa y la formación laboral, se reivindica la figura del emprendedor individual como acceso a la inclusión laboral, se deja atrás la perspectiva de ESS y ya no hay un lineamiento específico hacia problemáticas de género.

Sus objetivos, establecidos en la resolución 96/18 del MDS, es el empoderamiento de “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”.

En relación a la contraprestación, el programa plantea tres: actualización de datos, terminalidad educativa y formación laboral. Respecto de este último, a diferencia del PRIST, las capacitaciones son a elección personalizada del titular, no así la terminalidad educativa y la actualización de datos. El programa busca potenciar la inserción laboral, por tanto

5. Según datos brindados por Jefatura de Gabinetes de la Nación al Honorable Congreso de la Nación en 2018, el programa alcanza un total de 260.000 titulares, una cantidad un poco menor a la del PRIST, que cubría 300.000 titulares.

incorpora una novedad, el Plan Empalme, a partir del cual los titulares pueden permanecer en el programa hasta un año después de su ingreso en el mercado formal de empleo (Ferrari Mango y Campana, 2018). Respecto de la Actualización de Datos Anual, la misma es llevada adelante por la ANSES, ya que se eliminaron territorialmente los entes ejecutores. En relación a las cooperativas, ya no es un requisito formar parte de ellas y esta modificación fue acompañada de “operativos territoriales de `desarme de las cooperativas` y de crecientes controles formales y burocráticos sobre su funcionamiento” (Hopp y Lijterman, 2019: 72).

Como concepción de política pública, se observa un viraje de la socialización a la individualización (Ferrari Mango y Campana, 2018). El HF fragmenta el esquema de trabajo cooperativo y enfatiza la individualidad del beneficiario a través de mecanismos tales como el fomento a la idea de unidad productiva (conformada por una o varias personas), la eliminación a nivel territorial de los entes ejecutores y los espacios locales de gestión. En relación a la perspectiva de género, se creó el Hacemos Futuro Juntas pero por las características individualizantes del programa, no hay un reconocimiento de las mujeres como colectivo<sup>6</sup>.

Estas transformaciones produjeron varias tensiones y dificultades. Una de ellas es la ruptura de espacios colectivos de trabajo y de redes de ayuda mutua creadas en las cooperativas para resolver problemas comunes (Hopp y Lijterman, 2019), incentivando la fragmentación y dispersión de los grupos conformados a través de las cooperativas. Asimismo, los titulares pierden la figura de cooperativista que los alejaba de la estigmatización que conlleva la categoría “beneficiario de un plan”. La nueva organización administrativa del programa genera confusión y falta de información en los titulares, quienes no poseen el acompañamiento de los entes ejecutores y sus referencias territoriales. De esta forma, todos estos cambios entran en tensión con los municipios y las organizaciones sociales (Ferrari Mango y Campana, 2018), que poseían roles centrales en las articulaciones territoriales del PRIST. Por último, el programa HF debilita la organización colectiva promoviendo una asistencia individualizada.

En resumen, el HF deja atrás la perspectiva de ESS del PRIST para proponer una “lógica del mercado laboral formal con fundamentos de meritocracia y de emprendedorismo” (Ferrari Mango y Campana, 2018: 15). De este modo, prima la individualidad del beneficiario excluido del empleo formal sobre el trabajo colectivo, territorial y comunitario. Podemos decir que si el PRIST implicaba una transición de los PCTI clásicos a programas que se orientaban hacia el trabajo colectivo y solidario, el HF vuelve hacia una perspectiva asis-

6. Aunque un dato novedoso es que se incorporan en el programa mujeres trans.

tencialista de la política social, donde el beneficiario es un receptor pasivo, individualizado y estigmatizado. Se pasa de un paradigma de justicia social basado en la redistribución y el trabajo colectivo a un paradigma asentado en la meritocracia y la individualización.

### **Reflexiones finales: aprendizajes del programa Ingreso Social con Trabajo.**

A lo largo del trabajo hemos podido dar cuenta de la complejidad del PRIST, situando tres ejes principales de aplicación de programa: transición de transferencias condicionadas masivas a generación de empleos a través de cooperativas tuteladas, incorporación de la perspectiva de la ESS y territorialidad.

En este sentido, el PRIST se diferenció de los PCTI de los años 90 por tratarse de un programa de amplio alcance y orientado a la generación de empleo a través del trabajo asociativo y cooperativo. No obstante, en la propia definición del programa encontramos su principal contradicción: la ESS se rige bajo el trabajo asociativo autónomo y libre (Coggi, 2009), pero en el caso del PRIST formar parte de una cooperativa era de carácter obligatorio, no se elegían los compañeros de cooperativa, las actividades eran designadas por el ente ejecutor y había contraprestaciones obligatorias. Mientras se fortalecía –a través del trabajo colectivo y la formación específica en ESS– la integración cooperativa y lo colectivo, las lógicas del programa y las lógicas territoriales llevaban a una merma de la autonomía y la autogestión de las cooperativas. Así, los lineamientos de acción definidos por el MDS quedaban muchas veces supeditados a las lógicas territoriales, lo que hemos llamado “reconfiguración del programa de acuerdo a los entramados locales”.

Por su parte, la cooperativa no es solo una forma de trabajo asociativo y autogestivo, sino que se constituye formalmente en el INAES, existiendo legislación específica que la regula y reglamenta. Esto implica cumplir con todas las obligaciones legales y contables propias de esta forma jurídica, es decir, requisitos legales y fiscales que en la práctica no se cumplían. El incumplimiento de las obligaciones legales y contables llevó a que las cooperativas recibieran intimaciones de la AFIP, “penalizándolas con multas por demás onerosas para su situación de precariedad y se vieron envueltas en la complejidad de los trámites por dichos incumplimientos” (García, 2018: 144). Además sus estatutos y estados contable-administrativos estaban muchas veces dispersos en sedes municipales o de agrupaciones barriales o políticas. Esto dificultaba el funcionamiento de las cooperativas como tales, muchas veces era más sencillo para el MDS dar de baja la matrícula e iniciar otras cooperativas. Esto llevó a la deslegitimación de las cooperativas tuteladas en el sector de la ESS y, con el cambio de gestión, facilitó el camino del desarme de las cooperativas y la desarticulación del trabajo colectivo.

Finalmente, cabe destacar que el principal aporte que dejó el PRIST fue la consolidación de espacios de formación, socialización y redes de soporte colectivo a los titulares, logrando establecer un nuevo marco para los PCTI y brindando herramientas formativas y colectivas a sus titulares.

### Fuentes citadas

Arcidiácono, P.; Pautassi, L. & Zibecchi, C. (2010) La experiencia comparada en materia de “clasificación” de desempleados y destinatarios de programas de transferencias de ingresos condicionadas. *Trabajo y sociedad*, 13.

Arcidiácono, P.; Kalpschtrej, K. y Bermúdez, Á. (2014) ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado? El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y sociedad*, (22), 341-356.

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Los Polvorines/Buenos Aires: UNGS/Prometeo.

Chiara, M. y De Virgilio M. (2009) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Coraggio, J. L. (2009) Los caminos de la economía social y solidaria. Presentación del dossier. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales*, (33), 29-38.

Díaz, C.; Curti, G.; Monti, M. y Míguez M. (2015) La política pública social como espacio de disputa (política) en Argentina. Una lectura a partir de las dimensiones institucionales implicadas en un caso relevante. En el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.

Fernández, J. P. (2012) La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. CIPPEC. *Documento de Trabajo* 96.

Ferrari Mango, C. (2019) La trama de la política social en el territorio desde el programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *Question*, 1(61), e133. Recuperado de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/4938>

Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018) Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?” Informe Nro. 11, FLACSO.

- García, I. L. (2018) Las cooperativas implementadas por el Estado para generar puestos de trabajo en la Argentina. *Realidad económica* 47(315).
- Golbert, L. & Giacometti, C. (2008) Los programas de transferencia de ingresos condicionados: el caso Argentino. *Una Nueva Agenda Económica y Social para América Latina*. São Paulo: iFHC.
- Gugliamelli, M. (2014) Los ciudadanos re-ciudadanizados. Resignificaciones de la ciudadanía a partir de la Asignación Universal por Hijo. *Revista de Políticas Sociales*. Universidad Nacional de Moreno. Año 1 Nro. 0, 69-75.
- Guimenez, S. & Hopp, M. (2011) Programa ingreso social con trabajo Argentina trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación. Grupo de Estudios sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- Hopp, M. V. (2009) La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad. *Revista Margen de Trabajo Social y Ciencias* ; Buenos Aires, p. 1 - 13.
- Hopp, M. V. (2018) Sostenibilidad y promoción del trabajo asociativo, cooperativo y autogestionado en la Argentina actual. *Otra Economía*, 11(20), 156-173.
- Hopp, M. V. & Lijterman, E. (2019) Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal. *Revista Katálysis* (1), 66-79.
- Kasparian, D. (2014) Protección social y políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en la Argentina (2003-2013): el Programa Argentina Trabaja. *OBETS. Revista de Ciencias* Vol. 9, n.º 2, 2014.
- Lijterman, E. (2018) Políticas de promoción de la economía social en Argentina: una aproximación desde los saberes expertos. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 65-85.
- 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* N.º 29, Santiago del Estero, Argentina
- Mazzola, R. (2015) *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. (3ra edición). Buenos Aires: Prometeo.
- Nadur, Y. S. (2019) *Programa Ellas hacen: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres* (Tesis de Maestría, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

Natalucci, A. (2012) Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa "Argentina Trabaja". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Kliksberg Bernardo y Sulbrant José (comp.), *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

### Documentos y Normativas

- Resolución 3182/ 2009. Programa Ingreso Social con Trabajo.
- Resolución 2476-2010. Plan Argentina Trabaja
- Resolución N° 2176/13. Programa "Ellas Hacen".
- Resolución 96/2018. "Programa Hacemos Futuro".
- Resolución N° 151/2018. "Programa Hacemos Futuro".
- Decreto 1067/2009. Programa Ingreso Social con Trabajo
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Programa Ingreso social con Trabajo: síntesis de resultados e impacto, después de cinco años de sus primeros pasos. Buenos Aires: Autor.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo. Ellas Hacen: Caracterización de titulares a casi dos años de inclusión Total País. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/4.-Perfil-de-cooperativistas-de-Ellas-Hacen-todo-el-pa--s.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015) Situación Actualizada de Titulares de la Línea Ellas Hacen: Perfil de los titulares y aspectos evaluativos al Primer Semestre 2015. Buenos Aires. Recuperado de <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Perfil-de-titulares-Ellas-Hacen-2015.pdf>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015). Situación actualizada de las cooperativas mixtas. Perfil de los titulares y aspectos evaluativos. Disponible en: <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wpcontent/uploads/2015/11/Perfil-titulares-de-cooperativas-mixtas-2015.pdf>
- Jefatura de Gabinete. Informe del Jefe de Gabinete de Ministros Lic. Marcos Peña al Honorable Cámara de Senadores de la Nación. Informe N.º 109.