



Facultad de Trabajo Social
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Carrera de Especialización en Políticas Sociales

TRABAJO INTEGRADOR FINAL

Políticas sociales, inclusión y ciudadanía.

Análisis del programa Ayudas Urgentes- Emprendimientos Productivos-Subsidios Institucionales y Potenciar Trabajo.

Alumna: Inciarte, María Cecilia.

Directora: Marcela Velurtas

Chascomús
Año 2023

Índice.

I.	Introducción	página 3
II.	Fundamentación.....	página 6
III.	El problema de investigación. Objetivo General y Objetivos específicos.....	página 11
IV.	Apartado metodológico.....	página 13
V.	Marco conceptual.....	página 18
VI.	Programa: Ayudas urgentes-Subsidios institucionales- Emprendimientos Productivos.....	página 71
VII.	Contexto y Antecedentes de las políticas actuales.	página 77
VIII.	Programa “Potenciar Trabajo”. Características.....	página 90
IX.	Conclusiones.....	página 98
	Bibliografía.....	página 112

I

Introducción

Motiva el desarrollo del presente trabajo, el interés personal y profesional, en relevar y revalorizar los procesos relativos al diseño e implementación de distintos programas sociales, durante mi desempeño profesional en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Haciendo especial hincapié en el concepto de inclusión que se proclama, tomando como período de análisis desde el año 2016 hasta el año 2021. Destacando que es hacia finales del año 2015, que me incorporo como profesional en el Centro de Referencia de Chascomús, Sede de dicho Ministerio en la localidad.

En el presente trabajo y a partir de mi inserción profesional, intentamos analizar diferentes aspectos de los programas implementados, profundizando el análisis en dos de ellos: Resolución N° 2458: Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos y Potenciar Trabajo - Resolución N° 121/2020. Ambos en el marco de la intervención del Centro de Referencia de Chascomús, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, durante el período mencionado. Si bien es una política que se implementa a nivel Nacional.

Cabe aclarar, que los Centros de Referencia se constituyen, como la representación territorial del Ministerio. Se trata de espacios institucionales distribuidos en todas las provincias del país, conformados por equipos interdisciplinarios, cuya forma de trabajo es la de articular políticas con los gobiernos provinciales, municipales, y las organizaciones de la sociedad civil, con la intención de recuperar los saberes y las

experiencias de todos y todas, para construir un abordaje integral y participativo. Como estrategia de intervención territorial del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, los Centros de Referencia han marcado un hito significativo e innovador en la construcción de una nueva institucionalidad en las políticas sociales.

El primero de los programas mencionados para analizar, es un programa de larga data, en el Ministerio de Desarrollo Social, enmarcado en la Resolución N° 2458: Ayudas Urgentes -Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos creado e implementado en el año 2003. El mismo consta de un subsidio de carácter económico para la adquisición de Insumos y/o equipamiento a personas físicas, organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, que se encuentren atravesando situaciones de emergencia y/o urgencia. Con el objetivo de acudir a paliar situaciones especiales o emergentes, o para el desarrollo de emprendimientos familiares o servicios asistidos, ello dentro de las posibilidades operativas y financieras del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En segundo lugar se abordará con mayor detalle, el programa Potenciar Trabajo, implementado a partir del año 2020, en tanto implica un gran avance en términos discursivos, en principio, en relación al primer programa mencionado (Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos). El tipo de estudio a abordar, se inscribe en el análisis sobre políticas sociales, contemplando el momento de la formulación y aspectos relevantes en el momento de la implementación de los programas sociales elegidos, dada la inserción laboral mencionada.

El programa Potenciar Trabajo, sería una reformulación del Programa Hacemos Futuro, creado en el año 2018. Ambos tuvieron lugar en la órbita del MDS. Es relevante

mencionar que el programa Hacemos Futuro, se creó e implementó en el marco del gobierno a nivel nacional, y a nuestro entender, en el marco de una gestión que produjo una reorientación de las políticas sociales, dirigidas a los sectores más vulnerables de la sociedad, a partir de Diciembre del año 2015 y que trajo como consecuencia un retraso en cuanto a garantizar derechos sociales.

Como Trabajadora Social y estudiante de la Carrera de Posgrado de Especialización en Políticas Sociales de la Facultad de Trabajo Social de la UNLP, consideramos pertinente reflexionar y evaluar los desafíos y problemas que enfrentamos en nuestro desempeño profesional, problematizando los procesos políticos, económicos, sociales y culturales que sustentaron las distintas iniciativas. Comprendiendo los propósitos y objetivos en el marco de las diversas políticas que se implementaron, con el fin de cualificar y enriquecer las prácticas e intervenciones profesionales cotidianas, en el marco de los programas sociales que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, destinados en líneas generales a personas que transitan situaciones de vulnerabilidad económica y social.

II

Fundamentación

Teniendo en cuenta que a partir del año 2003, se formularon e implementaron un abanico de políticas sociales que marcaron avances en cuanto a derechos humanos, en general, en nuestro país. Y que si bien algunos fueron intentos por incorporar y cumplir con el enfoque de derechos, otros en cambio, ameritan ser analizados sustancialmente, a los fines de indagar, si en los diferentes momentos de gestión de estos programas sociales, se contempló dicho enfoque, en relación a los objetivos de la inclusión asociada al concepto de ciudadanía.

Es importante señalar que la gestión de gobierno, desarrollada a partir del año 2003, tuvo como objetivo dar respuesta a muchas de las situaciones que se presentaron como consecuencia del contexto político, social y económico transitado a partir del año 2001, el cual produjo en Argentina una crisis económico-social que se tradujo en el empeoramiento de las condiciones materiales de gran parte de la población, imposibilitando el acceso a derechos fundamentales, tales como: salud, educación, vivienda y trabajo digno, entre otros.

En dicho periodo, se puede visualizar una constante alusión, en enunciados y contenidos de los programas, a la categoría de inclusión, desde una dimensión normativa. Y por otra parte, se observa otra dimensión atribuible a cómo se concreta, se ejercita dicha inclusión, respecto al acceso de los “titulares de derecho”, recursos disponibles, articulación entre organismos que posibiliten garantizar dicha inclusión, entre otras variables a analizar en el presente trabajo.

Por tanto nuestro objetivo, incluye por un lado analizar resoluciones, decretos, reglamentos y disposiciones acerca de los programas seleccionados, y también conocer los procesos de implementación de los mismos, en términos de alcanzar la inclusión social que se proponen como meta. En este punto es importante mencionar, que como gran parte de las categorías teóricas utilizadas en ciencias sociales, las que aquí trabajaré acarrearán serias dificultades de precisión dada su polisemia. Además, por supuesto, de ser términos que no sólo tienen acepciones en el campo académico, sino que circulan en los lenguajes cotidianos asumiendo distintos usos, valores y contenidos. En particular, se trata de nociones que tienen una fuerte carga semántica en la construcción de sentidos políticos. Conceptos como inclusión y ciudadanía, asociados a la noción de derechos, tienen una historicidad propia, arrastran fuertes tensiones y conflictos por su significación, invocan imaginarios, construyen y disputan hegemonías. Por tanto, ello se desarrollará con mayor detalle en el presente trabajo, explicitando brevemente el enfoque que privilegio en esta oportunidad.

El entramado que se configura entre los conceptos de inclusión y ciudadanía, es el objetivo central de análisis en este trabajo. Los autores seleccionados para dicho análisis son: Andrenacci L., Fleury Teixeira, O'Donnell G., Svampa M. y Villarreal J; entre otros. Es de relevancia destacar, que la cuestión de la inclusión es el problema primigenio de la ciudadanía. Y es así que las diferentes tensiones que subyacen sirven para advertir que a lo largo de su historia, la ciudadanía ha estado bastante lejos de constituir lo que gran parte de la literatura, ha presentado como una marcha indetenible hacia la igualdad. Bien por el contrario, la ciudadanía ha sido siempre un status que nos permite visibilizar procesos, orientaciones, dispositivos, que refuerzan tendencias a la exclusión o inclusión.

Esto, no invalida las voluntades teóricas y políticas que tratan de potenciar el igualitarismo y el universalismo contenido en la ciudadanía. Se trata sólo de reconocer que ese igualitarismo y ese universalismo no sobrevendrán mecánicamente por el propio movimiento teleológico de los sistemas sociopolíticos contemporáneos.

Por otra parte, es necesario resaltar que los estudios en términos de ciudadanía, habitualmente interrogan los asuntos mencionados, y encuentran las tensiones y contradicciones que se producen entre, por ejemplo, la igualdad jurídica ciudadana y las desigualdades materiales entre ciudadanos, o entre la participación política igualitaria que presupone la ciudadanía democrática y las prácticas de elitización de la política, y por qué hoy aparecen como un conjunto de tensiones dinámicas, a veces incluso contradictorias.

A partir de lo expuesto, se origina nuestro interés por pensar en los debates sobre la ciudadanía y su relación al concepto de inclusión, en el marco del análisis de algunas intervenciones, relativas al desarrollo de las políticas sociales en Chascomús. A través de la reconstrucción de algunos debates teóricos y de indagar sobre la historicidad de los programas mencionados.

Por ello, en primer lugar el propósito de este trabajo es realizar un análisis de la formulación escrita del programa Ayudas Urgentes- Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos y Potenciar Trabajo, a fines de indagar si se incorporó el concepto de inclusión en ese momento, de qué modo se alude e interpreta en la política social mencionada.

En segundo lugar, y con el objetivo de reflexionar respecto de los procesos de implementación, se analizan distintos aspectos de su composición y su dinámica de

funcionamiento, relacionados con los recursos disponibles, la ampliación o no de titulares de derechos, las características de los mismos para el acceso al programa, etc.

Es relevante destacar, que en el caso concreto del programa Potenciar Trabajo, el mismo se constituye como un eje central de la batería de políticas sociales formuladas e implementadas en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, impulsado con gran impacto político, implementado también con un gran poder delegado a las organizaciones sociales, convirtiéndose en respuestas institucionales a diversas problemáticas: de género, diversidad sexual, desempleo y vulnerabilidad.

Vale la pena resaltar, que en el marco de la implementación de “Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja”, tuvo lugar la creación de una línea de acción específica denominada Potenciar Trabajo, en un contexto histórico y social donde las problemáticas que afectaban y afectan a las mujeres adquieren cada vez mayor visibilidad pública. Esta política social, al ser destinada principalmente a aquellas mujeres que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad social se tornaba sumamente relevante, ya que no sólo intentaba abordar a quienes se hallaban desempleadas, sino también a las que se encontraban en situaciones de violencia de género.

Retomando la preocupación por la inclusión, se aprecia en la letra de la resolución de creación del programa, y se lee en los considerandos, que”... El programa “Potenciar Trabajo”, creado por la Resolución N° 121/2020 del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) tiene por objetivo “contribuir 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 encuentren 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”...

III

El problema de investigación

El problema se centra en el interrogante sobre el tratamiento de la inclusión en los momentos de formulación e implementación del Programa PT y Resolución N° 2458: Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos.

En principio, se elaboraron una serie de preguntas orientadoras, que finalmente dieron origen al problema de investigación y se especifican a continuación. En relación a la formulación del programa Potenciar Trabajo:

1. ¿En el programa PT se incorpora el concepto de inclusión? De ser así, ¿Cómo se ejercita?
2. ¿Qué elementos de la política social PT y Resolución N° 2458: Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos, dan cuenta que se ha implementado dicha inclusión?

Preguntas orientadoras relacionadas al momento de la implementación:

1. ¿Cómo se realizó la convocatoria y cuáles fueron los criterios de selección?
2. ¿Cuál es el perfil y características de las destinatarias del programa PT?
3. Las características y requisitos, se han modificado respecto al programa Hacemos Futuro que lo antecede?

La pregunta en relación al problema planteado es: ¿Qué sentido se le otorga a la ciudadanía y a la inclusión enunciada en los programas mencionados, dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, implementados en el marco del Centro de Referencia de Chascomús?

Para abordar dicha pregunta, nos planteamos los siguientes objetivos:

Objetivo general y objetivos específicos.

Objetivo general:

- Analizar el concepto de inclusión social enunciado en los programas: Ayudas Urgentes- Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos y Potenciar Trabajo, destinados a personas que transitan situaciones de vulnerabilidad, desde el año 2016 hasta el año 2021.

Objetivos específicos:

- Conocer los antecedentes socio-históricos y articulaciones con otros programas orientados a alcanzar la meta de inclusión.
- Analizar las nociones de inclusión y ciudadanía en relación a las políticas sociales.
- Identificar y analizar algunas dimensiones, que posibilitan o habilitan procesos de inclusión y acceso a la ciudadanía tales como: disponibilidad de recursos, y articulación entre Organismos (Nacionales, Provinciales y Municipales), que posibiliten una inclusión social, real.

IV

Apartado metodológico

El presente trabajo de investigación, se sitúa en la localidad de Chascomús, haciendo especial hincapié en la sistematización y análisis de Programas existentes en esta localidad: las Ayudas Urgentes- Subsidios Institucionales y Emprendimientos Productivos y como instancia superadora, el programa con implementación más reciente, denominado Potenciar Trabajo, ambos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y con implementación a nivel nacional.

Esta localidad se constituye en el escenario, para el análisis mencionado, respecto a la implementación de dichos programas, en el cual se intenta realizar, un recorrido histórico de estas políticas sociales, ahondando la investigación en aspectos tales como: logros, alcances, acceso, dificultades, recursos, y sobre todo, el ejercicio de la inclusión en dichos procesos, en el período de tiempo comprendido entre el año 2016, cuando comienza mi desempeño profesional en el Centro de Referencia de la localidad mencionada y el año 2021. Destacando que las intervenciones realizadas a partir de los programas en cuestión, y sobre todo del programa Potenciar Trabajo, se dieron en el marco de una política social, que se define como constructora, en términos de “construir” inclusión social.

El período mencionado para la investigación (2016-2021), se selecciona también, en tanto refiere al comienzo de una gestión de gobierno, y extendiendo dicho análisis un año más al cierre de dicha gestión, incluyendo el comienzo de un nuevo gobierno, dado que el período atravesado por la pandemia de Covid 19, obstaculizó y limitó, la

continuidad de las intervenciones que se venían realizando, en tanto por ejemplo, los espacios de formación y sensibilización que se iniciaron en el año 2018, en el marco del programa Hacemos Futuro, no pudieron continuarse. A igual que la posibilidad de realizar entrevistas en profundidad, para realizar informes sociales y solicitar altas en el Programa Potenciar Trabajo o para la gestión de las Ayudas Urgentes- Emprendimientos Productivos y Subsidios Institucionales, como así también acompañar a las mujeres que lo requerían por transitar situaciones de violencia de género.

Es de destacar que este es un trabajo de tipo exploratorio, en el que identificamos algunas dimensiones que privilegiamos, dado que consideramos nos permiten alcanzar los objetivos de esta indagación, en torno a analizar el concepto de inclusión, que consideramos, se encontraba poco desarrollado hasta entonces.

Como ya mencionamos, consideramos que el concepto de inclusión es una de las claves centrales en la construcción legitimadora de las políticas sociales.

Asimismo, es de destacar que en el presente trabajo, no será posible abordar la construcción de sentidos en los destinatarios, la perspectiva de los actores locales, titulares, respecto a los programas y líneas de acción desarrolladas. Aspectos, que sin embargo, consideramos relevantes y significativos para un estudio y análisis futuro, dado que indagar sobre las opiniones y representaciones que poseen los actores sociales, respecto al concepto de inclusión fundamentalmente, nos permitirían profundizar el conocimiento referido a la implementación del programa mencionado, desde otras aristas fundamentales, identificando experiencias subjetivantes de los titulares de las mencionadas políticas sociales.

Definitivamente, respecto a las políticas sociales, podemos advertir que en el marco de la aplicación de las políticas neoliberales, las políticas sociales de los últimos dieciocho años, se fueron complementando con un abanico de intervenciones y discursos, insertos en una lógica de recuperación de la presencia estatal en el campo de lo social, como expondremos en el caso del periodo bajo estudio.

Desde la clara recuperación del mercado de trabajo, la mejoría en las condiciones de vida, o la reconstrucción de infraestructura social; hasta la enunciación de las políticas sociales en términos de derechos, se observa que las condiciones estructurales que han enmarcado la experiencia del acceso de titulares a programas que se enuncian como políticas de inclusión (en el caso concreto del programa Potenciar Trabajo), se encontraban sustancialmente transformadas, respecto de su situación inmediatamente anterior.

En el presente trabajo y para el análisis de las cuestiones mencionadas, apelamos a estrategias de tipo cualitativa. Se utilizaron técnicas de recolección de información y datos, a partir de fuentes documentales, tales como: normativas, resoluciones y decretos. Se recurrió a la búsqueda de bibliografía existente en relación a los programas: Resolución N° 2458- Ayudas urgentes- Emprendimientos Productivos- Subsidios Institucionales y Resolución N° 121/2020- Potenciar Trabajo.

El programa Potenciar Trabajo, prevé como contraprestación para los titulares su participación en proyectos socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios, y/o la modalidad de terminalidad educativa, contemplando las particularidades de cada situación y tendiendo a generar estrategias para el acceso a oportunidades que le permitan la construcción de un nuevo proyecto de vida. Por tanto, el referente empírico estará

constituido por aquellas políticas entendidas como las intervenciones sociales del Estado, que orientan, producen y moldean las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales. En este punto es importante destacar nuevamente que es a partir de mi desempeño como parte del equipo técnico profesional del Centro de Referencia de Chascomús, espacio en que realizo entrevistas grupales no estructuradas (en los espacios de formación y sensibilización que forman parte de los requisitos del programa), y entrevistas semi estructuradas iniciales, a partir de la demanda espontánea o la derivación de Organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil, con las que existe algún tipo de articulación institucional, a fin de realizar los informes sociales que posibilitan el alta al programa Potenciar Trabajo, y/o Ayudas Urgentes, realizando un acompañamiento y seguimiento de la situación planteada. Ello permite acceder al conocimiento y en esta ocasión sistematizar información que da cuenta de algunos de los impactos de estas políticas sociales en términos de inclusión.

Es decir que, a partir de la intervención profesional (entrevistas, organización y coordinación de espacios de sensibilización y formación), ha sido posible desarrollar el análisis propuesto, apelando a la cercanía de los procesos de implementación del programa en la ciudad de Chascomús, durante el período 2016-2021, que se conjuga con el estudio de las fuentes documentales ya mencionadas, y entrama con el desarrollo teórico y conceptual.

Frente a una realidad cambiante, constituye un desafío encontrar distintas formas de entender y nombrar lo que sucede, al mismo tiempo que cualificar los procesos de intervención, implica y requiere construir mecanismos y categorías que nos permitan

elaborar conocimiento, que contribuya a dichos procesos, en que los profesionales nos involucramos y comprometemos.

Por otro lado, debimos sortear un desafío teórico de relevancia, en tanto las categorías desarrolladas: ciudadanía, inclusión, son categorías que no cuentan con un referente empírico que resulte evidente. De este modo, la búsqueda de significaciones que pudieran complementar el análisis documental, respecto a la instancia de implementación, debió incluir el esfuerzo de traducción de las experiencias narradas por nuestros entrevistados/ titulares, a la luz de los conceptos desarrollados. Asimismo, analizar las dimensiones de ciudadanía e inclusión, que se proclaman en el desarrollo del programa Potenciar Trabajo, implicaba tener en cuenta que, ambas categorías, articulan como sentidos dentro de un universo de significaciones y experiencias que no anidan sólo en el plano de la experiencia individual de cada uno. Por tanto dicho análisis debe ser comprendido, desde una mirada contextualizada en una producción de sentidos más amplia.

Por otra parte, entendemos que no existe la neutralidad en la investigación, y el hecho de encontrarse inmerso en la espacio que se pretende estudiar, hace necesario explicitar y someterse a una revisión constante de aquellos supuestos, pre-conceptos, valoraciones personales que afectan los procesos de investigación, lo que Bourdieu denomina un ejercicio permanente de *vigilancia epistemológica*.¹

¹ El concepto de "vigilancia" en dos acepciones (....) Una como *práctica de develamiento* de la propia subjetividad en el proceso de investigación y la otra como proceso de control "panóptico" de las operaciones y prácticas (...). Es decir, una propone una auto-reflexión sobre las propias condiciones de producción de conocimiento, lo que conlleva la descarnada exposición de la singularidad de los *puntos de vista*. La otra, por su parte, pretende la regulación y normalización de las prácticas con total indiferencia de las condiciones y condicionamientos de los que es producto el autor de todo discurso (Escolar, 2003).

V

Marco Conceptual

Para desarrollar los objetivos propuestos, consideramos necesario recurrir y profundizar algunas categorías teóricas que resultan insoslayables. En un primer momento, resulta oportuno revisar brevemente la política social, especialmente en nuestro país en los últimos años, para luego poner en consideración la mirada de autores en relación a cuestiones que privilegiamos.

En primer lugar definiremos políticas públicas y políticas sociales; en segundo lugar analizaremos la concepción de Estado, y en tercer lugar analizaremos qué nos pueden aportar los estudios sobre ciudadanía en relación a los conceptos de inclusión, y vinculado siempre, a políticas sociales y el acceso a derechos humanos fundamentales: sociales, económicos y culturales. En último lugar, introduciremos otra categoría que nos será de utilidad para analizar los documentos de las políticas en estudio, a saber: gestión local estatal, (en el caso de Chascomús), asociada a nuestro objetivo central, el concepto de inclusión.

En documentos oficiales disponibles del Ministerio de Desarrollo Social, se deja entrever una concepción de la política social, como medio, como estrategia reparadora, reconstructora y ampliatoria de la ciudadanía. En ellos se define a la política social, como un instrumento de trabajo por los derechos sociales y para que las personas accedan a una mejor calidad de vida, buscando la igualdad de oportunidades. En un contexto donde el Estado tiene un rol activo, promotor, presente y protector.

➤ **Políticas Públicas**

Con el objetivo de construir un marco teórico conceptual, adecuado en torno a la problemática que se abordará, a partir del análisis e interpretación del programa PT y Resolución N° 2458: Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos, adoptamos una definición del concepto de políticas públicas. La definición desarrollada por Oszlak y O'Donnell (1995), concibe a la “política estatal”, como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado, en relación con una cuestión que conlleve la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. Más adelante en el presente trabajo, se desarrollará con mayor detenimiento el contexto de surgimiento de una “cuestión”.

Retomando la definición de política estatal, los autores refieren que no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinado, permite inferir, la posición predominante del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Por su parte, Fleury (1999), alude a que el análisis sobre políticas públicas, debe comprenderlas, como una mediación entre estado y sociedad, permitiendo entender la propia naturaleza del Estado, y también la dinámica de su institucionalización a través, por ejemplo, del desarrollo de las estructuras de protección social. Es decir, la protección social como una política pública que requiere su inserción, como parte de las estrategias y proyectos que se cristalizan en el ámbito estatal, buscando la creación, reproducción y mantenimiento de las estructuras de poder.

Tamayo Saéz (1997:2), es otro autor que aporta a este análisis de las políticas públicas una definición, donde refiere que...“las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público, detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados, que han tenido las acciones emprendidas, para eliminar, mitigar o varias a ese problema”. Identificando en el proceso de construcción de las políticas públicas, diferentes fases: identificación y definición del problema; formulación de las alternativas de solución; adopción de una alternativa; implantación de la alternativa seleccionada y evaluación de los resultados. Este proceso es de carácter cíclico, ya que luego de ser efectuada la intervención, deben medirse los efectos de la misma sobre el problema y luego de observar si ha concluido o es necesario seguir actuando, se iniciaría un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan dicho proceso.

Los autores citados, coinciden en adoptar definiciones de las políticas públicas entendidas como procesos dinámicos, flexibles y que buscan atender una problemática que demanda una respuesta desde el Estado.

En síntesis, el análisis de las políticas sociales como parte del conjunto de políticas públicas, deberá contemplar la dinámica contradictoria en la cual las políticas sociales son parte intrínseca de la construcción colectiva y conjunta de la ciudadanía y de la institucionalidad estatal.

➤ Políticas Sociales

En virtud de lo expuesto en documentos oficiales, en torno al concepto de política social, recuperamos algunas reflexiones que Pastorini (2000) realiza, un análisis crítico sobre la categoría concesión-conquista, enmarcándola en una perspectiva tradicional sobre las políticas sociales. Desde dicha perspectiva, las políticas sociales son concebidas como un conjunto de acciones, por parte del aparato estatal, que tiende a disminuir las desigualdades sociales, teniendo como principal función la “corrección” de los efectos negativos producidos por la acumulación capitalista. Por tanto, desde esta perspectiva, los mecanismos estatales tenderían a revertir las desigualdades (de cierto modo entendidas como necesarias, o incluso “naturales”), desigualdades derivadas de la distinta forma de participar en la división social del trabajo, de la riqueza, del mercado, etc.

Para atender las problemáticas que se desencadenan, en relación a las situaciones de pobreza, necesidades básicas no satisfechas, la autora critica la idea de cómo se colocan en escena las políticas sociales, entendidas como “concesiones” por parte del Estado y definidas, como aquellos mecanismos tendientes a redistribuir “los escasos recursos sociales”, con la finalidad de mejorar el bienestar de una sociedad heterogénea, especialmente de los más perjudicados en el mercado.

Por otra parte, Graciarena (1982) sociólogo de la CEPAL, dirá que la función central de las políticas sociales es la “corrección”, mediante la asistencia social de los efectos malignos que produce una determinada estrategia capitalista. Por tanto, estas acciones desarrolladas por el Estado, denominadas genéricamente como políticas sociales, tendrían desde esta perspectiva, un carácter compensatorio, paliativo y correctivo.

En contraposición, Pastorini (2000), analiza la concepción marxista de las políticas sociales, destacando la incorporación de dos importantes elementos, que se detallarán a continuación, y colocando la necesidad de pensar las políticas sociales no como meras concesiones por parte del Estado, sino como una relación múltiple que involucra por lo menos tres elementos: las clases hegemónicas, el Estado “intermediador”, y las clases trabajadoras y subalternas como usuarios de las políticas sociales. En este sentido y adhiriendo a la última perspectiva mencionada, las políticas sociales deben ser comprendidas como productos de esas relaciones conflictivas entre los diferentes actores en juego.

La autora mencionada, considera que las políticas sociales además de constituir un instrumento redistributivo, cumplen otras funciones: política y económica. Esto significa que las políticas sociales, no pueden ser vistas como meros instrumentos de prestación de servicios (pensando exclusivamente en su función social), sino que también es necesario analizar su contraparte política, como mecanismo de legitimación del orden; y económica; que se refiere principalmente al abaratamiento de la fuerza de trabajo a través de la socialización de los costos de su reproducción y a la intervención en el aumento de la demanda efectiva.

En la misma línea, Iamamoto (1992), alude a cómo las políticas sociales expresan una dualidad contradictoria. Ellas muestran a los beneficiarios una imagen “redistributiva”, reparadora, y entre tanto desempeñan para las clases dominantes un papel de disminución de los costos de manutención y reproducción de la fuerza de trabajo, socializando lo que antes era una carga exclusiva para el empleador.

También cumplen otra función, no menos importante, que se vincula a la legitimación del orden establecido y al control de eventuales crisis sociales. Las políticas sociales, cumplen entonces una importante función política. Por su intermedio se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos a la vida política y social, y por lo tanto, al orden socioeconómico, estableciendo patrones de participación, instancias donde participar, etc. En definitiva son todas formas de limitar la real participación, al mismo tiempo que elimina y genera una mayor adaptación al orden establecido, obteniendo así un sentimiento de pertenencia de los sujetos con el sistema de que forman parte y sobre el cual “deciden”.

De esta forma, las políticas sociales participan de la reproducción de la estructura política, económica y social, y contribuyen para obtener la legitimidad necesaria para el mantenimiento del orden social.

Es de relevancia destacar que estas autoras, nos permiten entender el fenómeno de las políticas sociales como una totalidad social, y al mismo tiempo, nos permiten incorporar la perspectiva de las luchas de clases, factor decisivo para el análisis de estas iniciativas estatales propios del capitalismo monopolista.

Otra contribución importante a la comprensión de las políticas sociales, es el planteo de Fleury (1999), como parte del conjunto de políticas públicas, que deberá contemplar la dinámica contradictoria, en la cual las políticas sociales, son parte intrínseca de la construcción colectiva y conjunta de la nacionalidad, y de la ciudadanía.

Esta última autora mencionada, refiere que el concepto de política social, es por demás complejo e involucra distintas dimensiones, más allá de ser delimitado por las acciones públicas, gubernamentales o no, que están volcadas para dar respuestas a las

demandas que tienen origen en el proceso de reproducción de los individuos en una sociedad. A saber:

- Una dimensión valorativa, fundada en un consenso social, que responde por orientaciones y normativas, que permiten establecer prioridades y en consecuencia tomar decisiones.
- Una dimensión estructural, que recorta la realidad de acuerdo a sectores, basados en la lógica de disciplinar y en las prácticas gubernamentales.
- El cumplimiento de funciones vinculadas tanto a los procesos de legitimación como también a los de acumulación, en la reproducción de la estructura social;
- Procesos político-institucionales relativos a la toma de decisiones sobre la identificación de problemas, estableciendo prioridades, diseño de estrategias, así como la asignación de recursos y medios necesarios para cumplir dichas metas;
- Un proceso histórico de formación de actores políticos y su dinámica relacional en las disputas de poder; y la generación de normas, que definen los criterios de redistribución e inclusión en una determinada sociedad.

En resumen, en el campo de la política social, confluyen múltiples intereses, concurrentes y competitivos, antagónicos, los cuales generan tanto, consensos, que dan sustentabilidad a las políticas, como contradicciones, que se presentan entre los diferentes actores e intereses involucrados.

En este sentido, Vilas (1997), sin negar ni reducir su especificidad, alude a que toda política social debe ser analizada en el marco más amplio del esquema de

acumulación en curso en un país determinado, dado que cada esquema, imprime modalidades, alcances y sesgos específicos en las políticas sociales.

En virtud de lo mencionado, consideramos necesario asumir que la política social, resulta central para construir las condiciones de una ciudadanía, basada en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales, al mismo tiempo que, configura una vía para superar efectivamente la dinámica excluyente de las últimas décadas. Razón por la cual implica un gran desafío la posibilidad de diseñar políticas de inclusión y permanencia como primera medida de garantía ciudadana.

Inclusión y exclusión: categorías teóricas, fundamentos político ideológicos.

El concepto de inclusión social refiere, según documentos y enunciados públicos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a la manera efectiva de participación en una democracia. Ésta consiste en la implementación de políticas públicas, encaminadas a la vinculación de todos los miembros de la sociedad, para la participación de los beneficios que está adquire. Procura satisfacer por todos los medios los requerimientos sociales, económicos, políticos y culturales, teniendo como principal fundamento la singularidad y legitimidad de la diferencia. El concepto de inclusión social, desde esta perspectiva, se vincula directamente con la noción de “desarrollo humano”, entendido como la satisfacción plena de tres elementos básicos, que permiten medir las condiciones de vida: supervivencia (salud, higiene, agua potable), acceso a la educación y acceso laboral. Convirtiéndose así la noción de inclusión, en el marco de los derechos civiles y sociales, constituyendo un elemento clave, para la construcción de una sociedad más igualitaria. En este marco, las políticas sociales, serían las políticas públicas de inclusión social.

Adhiriendo a lo expresado por Villareal (1996: 46), donde se analiza la exclusión como concepto indispensable en relación a su contraparte, el autor refiere, que si buscamos mucho la igualdad socioeconómica, pero poco la inclusión sociocultural, política y económica, apoyándonos en un accionar de las políticas sociales que descuida las diferencias culturales, nacionales, aumentaremos parcialmente la “igualdad” sin respetar la “diferencia”.

En la misma línea de pensamiento, (Villareal 1996:26), refiere...” *El ciudadano, los derechos humanos, la igualdad social, son variantes de un discurso, que se apoya en una idílica pertenencia generalizada a un capitalismo homogéneo y progresista. A un capitalismo que segrega escasamente, que incluye para explotar, pero no excluye para segregar nacionalmente, culturalmente...*”

Tal como menciona, (Abramovich y Pautassi, 2009: 11), en los últimos años, cobró centralidad también en el debate académico, el concepto de “exclusión social”, donde los ejes del debate, se inscriben en que la exclusión, es una consecuencia de la dinámica de desarrollo de las sociedades modernas, la cual se caracteriza por aislar, apartar, a gran parte de la población del sistema de relaciones sociales. Porque la lucha por la inclusión y el reconocimiento, se da en un contexto donde persiste una extrema inequidad material. Por tanto, y en concordancia con los autores, consideramos que, además de plantearse la búsqueda de la igualdad de oportunidades, en el acceso a los bienes económicos y sociales, debe también plantearse en forma paralela, los problemas de redistribución en un sentido más amplio.

Abramovich y Pautassi (2009), dan cuenta de que existe una corriente hegemónica de pensamiento, que considera que la exclusión y la pobreza, son “efectos no

deseados”, de la implementación de un modelo económico, y no consideran que precisamente, constituyen, una clara consecuencia, de un largo proceso de políticas económicas ortodoxas.

En la misma línea, Altkinson (en Abramovich y Pautassi, 1998: 7-8), analiza el concepto de exclusión social, reconociendo la existencia de tres elementos: relatividad, agencia y dinámica.

Respecto a la relatividad, el autor señala que la exclusión, se entiende como una situación, que tiene coordenadas de tiempo y espacio, y que no atañe a individuos aislados.

El segundo elemento (agencia), refiere a que la exclusión implica un acto, donde están involucrados otros agentes, refiriendo a su vez a la idea de falta de responsabilidad individual de los excluidos, con respecto a su situación personal.

Finalmente, el elemento dinámico, se refiere a la falta de perspectiva futura para el individuo afectado por la exclusión, y para las generaciones que lo suceden. Destacando la necesidad de incorporar en la agenda, la exclusión social, como prioritaria, más allá, de considerarse la pertinencia de la descripción de los factores, que contribuyen en ella, pero sobre todo analizar y evaluar el impacto que puede tener en términos de política pública, y en particular en políticas sociales. Haciendo hincapié en la multiplicidad de factores, que explican la pobreza y la exclusión.

Como ya advertimos, consideramos que el concepto de inclusión, es una de las claves centrales en la construcción legitimadora de las políticas sociales recientes. Baste como ejemplo en nuestro caso, lo que aquí tomamos bajo estudio, el programa Potenciar

Trabajo, que alcanzó una retórica inclusiva como pocas otras políticas sociales, aunque en la práctica ello representa distintas alternativas.

Por otra parte, ya mencionamos la relevancia que tiene la política social en la construcción de sentidos de ciudadanía, y pertenencia a la comunidad, y como recientemente se incorpora la dimensión clave de la protección de las mujeres.

Ahora bien, y para poner todo esto en relación con lo que aquí nos interesa: ¿cómo es que opera la dimensión de la inclusión a partir de la implementación del programa Potenciar Trabajo? ¿Y cómo se entrama la noción de inclusión?

En este punto es de relevancia destacar, las transformaciones que vinieron de la mano de la crisis de fin de siglo XX, y el retroceso del paradigma neoliberal como mirada hegemónica, y junto a eso, la reconfiguración de los debates en torno al Estado. En ese contexto, y desde los discursos de quienes ocupaban el gobierno nacional, como promesa de sutura y reparación de agravios identificados a las consecuencias de las políticas anteriores. Y en el marco también de rejerarquización del Estado, las políticas públicas y las políticas sociales en particular, modificaron algunos de sus perfiles. Entre otras cosas, transformaron parte de sus fundamentos e incorporaron otras retóricas, donde la consigna de la inclusión, y los derechos, cobró una especial importancia articuladora. De hecho, siguiendo a Muñoz (2014), encontramos que en estas construcciones argumentativas, la apelación a la inclusión como horizonte, habría operado como giro discursivo de interpelación a lo que en otros tiempos históricos, fuera la cuestión de la igualdad.

Y vale la pena detenernos un instante, en la reflexión de esta última oración. Inclusión, no es en absoluto un sinónimo de la noción de igualdad. En este sentido, una

obra reciente de Rosanvallon (2015), sostiene que en la actualidad atravesamos una crisis de la idea de igualdad, como ideal que ordenó las expectativas sociales de épocas precedentes. Este autor, señala que esta crisis, se asocia a la ruptura histórica con la tendencia secular a la reducción de las desigualdades, que se configura desde por lo menos la década del 80, y que debe ser percibida, como un hecho social total, que no se limita a una cuestión de desigualdades de ingresos o patrimonios, sino que lo que tambalea con esta crisis, es "un conjunto de representaciones sobre lo justo y lo injusto". Así entonces, igualdad e inclusión no son sinónimos, aunque encontramos que el segundo, opera recientemente como categoría que vino a reemplazar a la primera, en la reconstrucción de hegemonías políticas. Más aún, podemos decir que en las políticas que aquí estudiamos, la construcción argumentativa de la inclusión, funciona con cierta rémora a la idea de democratización del bienestar (Torre y Pastoriza: 2002), instaurada por el imaginario peronista.

Como dice Pautassi (2010:27), "gran parte de los esfuerzos conceptuales de las últimas décadas en América Latina, se han concentrado en arrojar luz, acerca de cómo promover la inclusión social."

Ahora bien, la incorporación del término inclusión a las políticas recientes, arrastró problemáticas similares a las que antes había generado el uso del término exclusión. Su labilidad como concepto, y la referencia a factores multicausales, y a situaciones diversas, dificultaron la definición en tanto categoría precisa. En especial, porque como sostiene Fleury (2007: 117),... "la dinámica multidimensional de la exclusión social, no nos autoriza a pensar que la inclusión social, pueda ser tratada a partir de una matriz reversa a la de exclusión"...

Para esta autora, tomar el tema de la inclusión social, implica tratar el tema de la desigual distribución de recursos, y poderes, y no se trata sólo de pensar el combate a la pobreza o técnicas redistributivas de ingreso.

Y en este punto, nos resulta de centralidad preguntarnos. ¿Las recientes políticas de inclusión, lograron superar el umbral de los objetivos de distribuir ingresos? Sin desmerecer la importancia de semejante iniciativa, en el contexto de herencias sociales de extremo empobrecimiento de las mayorías, y siguiendo con la cita de Fleury, la exclusión como categoría analítica, puede ser respuesta en el debate, con una significación más amplia. En última instancia, esta autora nos invita a pensar a la exclusión, como la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, y a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía (Fleury, 2007:102).

De este modo, la exclusión se trata de un proceso relacional y cultural, que regula la diferencia como condición de no inclusión. El combate a la exclusión, las políticas de inclusión para nuestro caso, para alcanzar procesos de inclusión efectiva, no deberían reducirse a la esfera económica, ya que ésta, a pesar de haberse constituido en una dimensión fundamental, después de la experiencia de las reformas neoliberales, y sus consecuencias sociales, no existe aislada del contexto sociocultural que la legitima y la reproduce.

Es entonces en este marco sociocultural, de sentidos y significaciones, que se tensionan y disputan, que los casi 1,3 millones de personas titulares del programa Potenciar Trabajo, alrededor de 200 titulares en la ciudad de Chascomús y provenientes de zonas de influencia del CDR- Chascomús, es decir localidades aledañas, han sido incluidos en un programa que se presenta como política de inclusión. Ahora bien, y más

allá de garantizar un ingreso mensual, la pregunta es ¿cuál ha sido el impacto del programa, en términos de inclusión?

Paradigma neoliberal y Políticas sociales

La Argentina de la década de los 90, cumplió al pie de la letra con la aplicación del paradigma neoliberal. Asistimos a la puesta en práctica de programas focalizados, que asociaron la idea de inclusión con la de asistencia, principalmente mediante planes de asistencia al desempleo, donde el foco estuvo puesto sobre todo en una responsabilidad individual a la hora de dicha inclusión (Danani y Hintze, 2011).

Lejos de apuntar a la inclusión, el objetivo histórico de la política social según (Bustelo, 1998), deja de tener una función integradora, se reduce mucho, y consiste básicamente en una función bomberil, en concordancia con lo que plantea (Vilas, 1997), actuando en situaciones límites, y tratando de impedir mayores deterioros en las condiciones de vida.

Según (Repetto: 2004), en la década del 90, la focalización fue la estrategia dominante, basándose en una concepción, que limita la política social de lucha contra la pobreza, en particular la extrema pobreza e indigencia. Este enfoque se inspiró, siguiendo al autor, en la restricción de los recursos fiscales, y a su vez, se fundamentó en las críticas formuladas a los servicios sociales de carácter universal. Emergiendo con fuerza los mecanismos de focalización individual por grupo vulnerable, o ámbito territorial en la agenda de reformas de la “institucionalidad social”. En este sentido, Svampa (2005) alude a que a lo largo de los 90, la consolidación de una nueva matriz estatal, se fue apoyando sobre tres destacadas dimensiones: el patrimonialismo, el asistencialismo y el reforzamiento del sistema represivo institucional. De manera más precisa, el

patrimonialismo, se vincula con la total pérdida de la autonomía relativa del Estado, a través del carácter que adoptaron las privatizaciones. En tanto gran parte de la estrategia de legitimación desarrollada, apuntó a desacreditar el rol monopólico del Estado, argumentando que la libertad de mercado aseguraría la eficiencia y la modernización.

En un contexto más amplio, la década de 1990-1999, tuvo gran importancia en las transformaciones ocurridas en la política social latinoamericana. La entrada en una nueva etapa de acumulación del capital, produjo hondas transformaciones sociales. Dichos procesos se caracterizaron por la difusión global de nuevas formas de organización social, y por la reestructuración de las relaciones sociales. En dicho contexto, cambiaron las pautas de integración y exclusión, visibles en la nueva articulación entre economía y política.

Dichos cambios, según refiere la autora, desembocaron en un notorio incremento de las desigualdades, en el interior de las sociedades contemporáneas, incrementando la pobreza y la marginalidad, que afectaron a un conglomerado amplio de sectores sociales.

Vale la pena agregar, que los obstáculos al desarrollo forman parte intrínseca del proceso global del capitalismo y, como tal, son el resultado de la asimétrica articulación entre el centro y la periferia. En dicho contexto, en América Latina, la dependencia siempre implicó el reconocimiento de que la realidad tenía dos escenas: por un lado, la nacional; por el otro, la internacional. Así, ambas limitaban los márgenes de acción de los diferentes actores sociales nacionales, al tiempo que señalaba la incorporación de otros actores económicos, de carácter internacional, en el marco de la articulación entre política y economía.

A nivel local, en la ciudad de Chascomús, escenario de implementación de los programas a analizar, y teniendo como fundamental recurso la laguna natural, con que cuenta su geografía, durante el período iniciado en la década del noventa y su prolongación entrado el siglo XXI, se caracterizó por un contexto político-económico y social, con reducción de la presencia del Estado en los mecanismos de regulación social, política y económica. Dicho contexto, fue de fuerte influencia en las tendencias de expansión urbana en las ciudades. Los agentes privados, elaboraron productos urbanos a partir de la explotación de recursos naturales, y valiosos territorios, con impacto en la profundización de la exclusión y la segregación social.

En Chascomús, al existir recursos humanos y económicos limitados, esta lógica de lucro tuvo múltiples manifestaciones. Por un lado, los loteos populares periféricos de la década del cuarenta y cincuenta que se mantenían en estado inerte, comenzaron a poblarse ante la necesidad de acceso a la vivienda en terrenos económicos, y la llegada de una población poco capacitada, y de bajos recursos, procedente en su mayoría de países limítrofes, o de otras regiones del país. Las tendencias de crecimiento, se sostuvieron con la población económicamente más baja, localizándose en los barrios periféricos o completando el tejido difuso e irregular de los ejes norte y este, en su mayoría en zonas inundables, sin infraestructuras ni equipamientos sociales.

Por otra parte, las clases medias y altas locales, y muchos propietarios de segundas viviendas (en su mayoría originarios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o La Plata) buscaron, bajo diversas tipologías, localizarse en áreas de valor paisajístico y ambiental, o con ciertas condiciones de exclusividad y distinción. Incrementando los niveles de desigualdad.

El periodo iniciado en la década del noventa, y su prolongación hasta la actualidad, se caracteriza por un contexto político-económico-social, con reducción de la presencia del Estado en los mecanismos de regulación social, política y económica. Remitiendo a un contexto neoliberal generalizado, con rasgos comunes en la forma de producir el espacio urbano, que incentivan las tendencias de expansión desigual en las ciudades.

Por su parte, los agentes privados, al maximizar sus ganancias según una lógica de lucro, en desmedro de los costos sociales y ambientales, ordenan e influyen en la vida social de las personas; mientras explotan los elementos ambientales presentes en los territorios. Tal lógica, opuesta a cualquier intento de bienestar y optimización de los recursos (humanos y ambientales), termina por profundizar la exclusión, la segregación social y el riesgo ambiental.

Más allá de los contextos macro-económicos, y modelos de acumulación vigentes, los principales motores de cambios en las dinámicas, surgen de elementos de la propia historia de la ciudad. Las temporalidades delimitadas, se corresponden con un tipo de explotación territorial predominante, pero al interior de éstas, también se reconocen condiciones específicas: especialmente su condición lagunar, la incidencia del ferrocarril y la pavimentación de la Autopista N° 2.

Contextualizando, con anterioridad a la década del 90, la relación de las dinámicas de crecimiento de la ciudad, su planificación y el registro de las condiciones ambientales locales, es decir, la racionalidad urbano-ambiental. Es de destacar que el momento inicial de Completamiento y Compactación (1826-1945), efectivamente siguió los lineamientos esbozados en los primeros Planes, a lo largo de noventa años.

Registrando las mayores tasas de crecimiento poblacional, (llegando a superar el 50 % en algunos años), concentradas en una superficie acotada, con gran provisión de espacios verdes públicos, y una relación con la laguna, según el paradigma propio del período, de carácter ingenieril, y de fuerte impacto. Para entonces, los procesos que se dieron, respondieron al afianzamiento del modelo agroexportador; y tanto el territorio, como sus ecosistemas naturales, fueron profundamente alterados, a partir de las actividades agrícolas extensivas.

Contrariamente, el período (1946-1989), refleja una dinámica de crecimiento espontánea, urgida por la necesidad de una ciudad que tardíamente se desarrollaba en términos industriales, y requería de mano de obra; seguido de un esfuerzo por regularizar y ordenar normativamente un acto ya consumado. En este período, no obstante, se advierte una desaceleración del crecimiento poblacional registrado anteriormente, y un crecimiento urbano expandido, motorizado por los loteos populares, implicando una gran cantidad de suelo de valor productivo para el consumo local. Una vez más, los cambios sobre el perfil productivo del territorio, propician nuevas dinámicas de poblamiento que terminan por alentar un crecimiento poco eficiente y desregulado de la mancha urbana; conformando uno de los aspectos característicos de la urbanización latinoamericana, observable tanto en grandes centros como en ciudades medias.

Rastrear el pasado, sus huellas y dinámicas, nos permiten comprender con mayor cabalidad los desequilibrios que enfrenta la ciudad hoy, y nos aporta nuevas herramientas para avanzar en su problematización.

La dinámica retratada, constata las contradicciones socio-ambientales en las políticas públicas para el ordenamiento territorial. El recorrido histórico, pone en

evidencia la progresiva desregulación por parte del Estado, de las pautas de crecimiento de la ciudad, que se traduce en un avance del desarrollo urbano, sobre espacios desprovistos de infraestructuras básicas o en conflicto ambiental. La edificación en las zonas periféricas, pese a la existencia de una gran cantidad de lotes vacíos en las áreas urbanas dotadas de infraestructuras básicas, o al menos más cercanas a estas, pone en riesgo la capacidad y posibilidad de que el municipio logre en algún momento proveer de servicios básicos a estas poblaciones. Asimismo, el estudio de la forma implícita en los instrumentos de planificación, devela la ausencia de un modelo de ciudad rector, a la vez que se constata un bajo nivel asignado a la dimensión ambiental y una indefinición en relación a la escala de ciudad proyectada que debe ser atendida.

Es así que, la descripción diacrónica y a la vez sincrónica de la ciudad, advierte sobre el carácter estructural y multidimensional de este problema, que no sólo se corresponde con las deficiencias del urbanismo en los grandes centros urbanos, sino también con la ausencia de esquemas y lineamientos propios para pensar el crecimiento de las áreas menores.

Por otra parte, la desarticulación observada entre el nivel nacional, provincial y municipal en el caso chascomunense, ilustra un recorrido semejante al de otras ciudades intermedias. Frente a ello, la reciente llegada de población nueva, a las ciudades intermedias, amerita ser también analizada en consonancia con el sistema de asentamientos urbanos que compone el país.

En palabras de Svampa (2005:10)... “el escenario mencionado tenía como telón de fondo la “ década perdida”, signada por la crisis estructural del modelo nacional-

popular, visible en el incremento de la deuda externa, la alta inflación, la pauperización creciente y, al final de los 80, los episodios hiperinflacionarios”...

Dichos cambios, ya se expresaban desde mediados de los 70, en el marco de la política neoliberal, a partir de la instalación de regímenes militares, en el cono sur de América Latina; llevando a cabo una política de represión, al tiempo que aspiraba a refundar las bases materiales de la sociedad, con profundas repercusiones en la estructura social y productiva. El nuevo régimen de acumulación, supuso la puesta en marcha de un modelo asentado en la importación de bienes y capitales y en la apertura financiera. Estas medidas, implicaban la interrupción de la industrialización sustitutiva, y propiciaban el endeudamiento de los sectores público y privado. Asimismo, la lógica de acumulación desencadenada por este proceso, liquidó las posibilidades de una coalición nacional-popular, al tiempo que fue consolidando las bases de un sistema de dominación centrado en los grandes grupos económicos nacionales y los capitales transnacionales, que finalmente terminaría de consolidarse en 1989, a partir de la alianza política entre estos sectores y el peronismo triunfante.

Aun así, el proceso no fue, de ningún modo homogéneo, pues si bien amplias franjas de las clases medias, experimentaron el empobrecimiento y la marginalidad, otras se acoplaron con mayor éxito al modelo por medio del consumo, logrando nuevos estilos de vida. Las consecuencias económicas y sociales de estos procesos fueron devastadoras.

El proceso de desindustrialización, iniciado por la dictadura miliar, produjo importantes cambios en la estructura social argentina, a través de la expulsión de mano de obra, del sector industrial al sector terciario y cuentapropista, y la constitución de una

incipiente mano de obra marginal. Asimismo, el deterioro de los salarios reales y la baja de la producción produjeron la contracción de la demanda interna.

La fragmentación y polarización, fueron moldeando los contornos de un nuevo país, denominado por (Svampa: 12), como una “sociedad excluyente”, estructurada sobre la base de la concreción de las desigualdades, tanto económicas como sociales y culturales. Más aún, el contexto económico-social mencionado, pone de manifiesto el incremento de la llamada “pobreza estructural”, así como la aparición de una “nueva pobreza”, que afectaría a los sectores medios y medios-bajos.

Ante dicho panorama, el Estado se vio obligado a reforzar las estrategias de contención de la pobreza, por la vía de la distribución de planes sociales, a las poblaciones afectadas y movilizadas, por medio de una acción política más localizada y barrial, orientada a la gestión de las “necesidades básicas insatisfechas”, consolidándose una articulación entre políticas sociales focalizadas, y organizaciones comunitarias.

Lo más significativo a destacar, y en relación a la temática que nos proponemos analizar, es que el triunfo del neoliberalismo, se apoyó en la promoción de modelos de ciudadanía restringidos, desmontando el anterior modelo de integración, echando por tierra la representación de una clase media fuerte, asociada al progreso y la movilidad social ascendente. Las imágenes que proponía el régimen neoliberal, confirmaban la centralidad del ciudadano- consumidor, acompañado por la introducción de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información; nuevos hábitos y prácticas ligados a una sociedad atravesada ideológicamente, por el discurso único del neoliberalismo.

Políticas Sociales: desde un enfoque de derechos

Luego de la gran crisis económica, social y política del año 2001, y particularmente a partir del año 2003, aparece en Argentina la invocación a una presencia más activa del Estado. En este contexto surgieron diseños, y puesta en marcha de políticas, que retomaron ideas de inclusión e igualdad, y construyeron nuevos sentidos, acerca de lo esperable de la política social. Estas formulaciones buscaron diferenciarse explícitamente de los parámetros de sus antecesoras. Haciendo alusión a criterios de universalidad. A su vez, creemos que no podemos dejar de hacer mención a las reorientaciones en el plano económico, a partir del año 2002/2003 donde se implementan medidas económicas, que dan comienzo a un periodo de rápido crecimiento, que se extendió hasta el año 2007/2008, final marcado por la crisis financiera internacional.

No obstante, y siguiendo a Arcidiácono P-, Pautassi L. y Royo L. (2010), es posible afirmar, que desde la reactivación económica iniciada en 2003, el mercado de trabajo, ha tenido un papel fundamental en la reducción de la pobreza, tanto a través de la generación de empleo, como de la recuperación salarial. Sin embargo, existen núcleos de población en condiciones de pobreza estructural, que no percibieron los beneficios de dicha recuperación, ya que las herramientas estatales implementadas, no alcanzaron para achicar dicha brecha.

Por otra parte, muchos de quienes accedieron a nuevos puestos de trabajo en los últimos años, lo hicieron como asalariados no registrados en la seguridad social, por lo que el impacto de las mejoras en las condiciones socioeconómicas y laborales fue dispar. De este modo, y en coincidencia con lo referido por las autoras, la recuperación

económica, no alcanza si no se acompaña de medidas integrales, tanto en el campo de las políticas sociales, como de las redistributivas.

Lo que nos interesa marcar es que, ante momentos de crisis como la mencionada, tanto Argentina como otros países de América Latina, ya no aplicaron medidas propuestas por organismos internacionales con recetas de ajuste, sino que aplicaron medidas anti-cíclicas para moderar los efectos de la crisis.

La finalización de este periodo, está marcada por la victoria electoral de una coalición política que se dio en llamar “Cambiamos”. A partir del año 2015, con la llegada de Mauricio Macri a la Presidencia, las dos banderas del PRO primero, y la alianza Cambiamos después, han sido las de la defensa, de una concepción política republicana liberal y de un programa económico social, de modernización de la gestión.

Es de destacar que, las líneas fundamentales de la nueva coalición de gobierno, pueden caracterizarse por una política de apertura económica, la promoción de las inversiones privadas, la reducción de la intervención del Estado en la vida económica (con énfasis en la reducción del gasto público y del déficit fiscal a corto plazo) y acceso al crédito internacional, con un gran aumento del ritmo de endeudamiento.

En relación a las políticas sociales, se asiste al mantenimiento de líneas de financiamiento de programas sociales implementadas por el kirchnerismo, a partir de 2009, principalmente a través del programa de financiamiento de cooperativas, conocido como Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

En virtud de lo mencionado, y siguiendo a Victor Abramovich y Laura Pautassi (2009), se ha generado un nuevo escenario en materia de definición del conjunto de

políticas sociales. En tanto se han puesto en cuestionamiento, las premisas que sustentan los propios sistemas de seguridad social, promoviendo un cambio radical en el conjunto de políticas sociales, considerando de qué manera se puede articular el conjunto de derechos humanos y las políticas de desarrollo.

En la medida en que los diferentes sistemas de protección social, desarrollados en situaciones históricas concretas, generan distintos formatos político-institucionales para garantizar los derechos de los ciudadanos, el concepto de política social, se tornó indisociable de la ciudadanía. Sin embargo, la propia inclusión de los derechos sociales bajo el concepto de ciudadanía, es una creación histórica, relativamente reciente. (Fleury ,1999: 10).

Consideramos importante, antes de avanzar en la vinculación entre políticas sociales y derechos humanos, citar a Piovesan (2004), quien define a los derechos humanos como un constructo, una invención humana, en constante proceso de construcción y reconstrucción. Considerando su historicidad, se puede afirmar que la definición de derechos humanos remite a una pluralidad de significados.

Para contextualizar el esfuerzo de reconstrucción de los derechos humanos, como paradigma y referente del orden internacional contemporáneo, la autora hace referencia al siglo XX, marcado por dos guerras mundiales y por el genocidio concebido como proyecto político e industrial. Destacando como el hito más significativo la aprobación, el 10 de diciembre de 1948, de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En tanto esta declaración, introduce la concepción contemporánea de derechos humanos, caracterizada por la universalidad e indivisibilidad de estos derechos. Universalidad, porque clama por la extensión universal de los derechos humanos, en la convicción de

que la condición de persona, es el único requisito para la titularidad de derechos, considerando al ser humano como un ser esencialmente moral, dotado de unicidad existencial y dignidad. Indivisibilidad, porque la garantía de los derechos civiles y políticos, es condición para la observancia de los derechos sociales, económicos y culturales, y viceversa. Aclarando que cuando uno de ellos es violado, los demás también lo son. Los derechos humanos componen, así una unidad indivisible, independiente e interrelacionada, capaz de conjugar el catálogo de derechos civiles y políticos, con el catálogo de derechos sociales, económicos y culturales. Así es pues que se consagra, la concepción integral de los derechos humanos. Es decir que, como refiere Espiell (1986: 16-17)...” sólo el reconocimiento integral de todos estos derechos puede asegurar la existencia real de cada uno de ellos, ya que sin la efectividad de goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. Inversamente, sin la realidad de los derechos civiles y políticos, sin la efectividad de la libertad entendida en su más amplio sentido, los derechos económicos, sociales y culturales carecen a su vez, de verdadera significación”...

Otro importante desafío, en relación a la implementación de los derechos humanos, en el orden contemporáneo, expresado por la autora, refiere a la incorporación del enfoque de género, raza y etnia a la concepción de los derechos humanos, creando políticas específicas para la tutela de grupos socialmente vulnerables. En tanto, y coincidiendo con el planteo desarrollado, la efectiva protección de los derechos humanos, no sólo demanda políticas universalistas, sino también específicas, dedicadas a grupos socialmente vulnerables. Es decir, que la implementación de los derechos humanos, requiere la universalidad y la indivisibilidad de esos derechos, sumado a este valor de la

diversidad. En tanto al proceso de expansión de los derechos humanos, se suma el proceso de especificación de sujetos de derechos.

En tal escenario, las mujeres, los niños, la población afrodescendiente, los migrantes, entre otras categorías vulnerables, deben ser vistas con las especificidades y particularidades de su condición social. Junto con el derecho a la igualdad surge, también, como derecho fundamental, el derecho a la diferencia. El respeto a la diferencia, y a la diversidad. En el mismo sentido, Boaventura de Souza (2003), afirma que sólo la exigencia del reconocimiento y de la redistribución, permite la realización de la igualdad, con vistas al pleno ejercicio del derecho a la inclusión social, categoría de análisis principal del presente trabajo. Se agrega también, el componente democrático, para orientar la formulación de tales políticas públicas. Es decir, que hay que asegurar el derecho a la efectiva participación de grupos sociales, en lo que atañe a la formulación de políticas que directamente los afecten.

La situación mencionada, se hace extensiva a un contexto mayor en América Latina, en relación a la necesidad de pensar, a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones estatales, para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos.

Siguiendo a los autores, el enfoque mencionado, supera la visión de las políticas sociales bajo una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden o no ser asumidos por el propio Estado, para dirigirse hacia la definición de las obligaciones que son responsabilidad del Estado.

Consideramos que lo más importante a destacar, es que en el marco de estas nuevas políticas, aparece una concepción superadora de las personas consideradas

durante décadas como meros “beneficiarios” de programas sociales, de corte asistencial, para pasar a ser considerados titulares de derechos.

Es así, que el enfoque de derechos, considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos, es reconocer que son titulares de derechos, que obligan al Estado, sujetos con derecho, a demandar determinadas prestaciones.

Los partidarios del enfoque de derechos, siguiendo a Abramovich y Pautassi (2009), entienden que el cambio de perspectiva no implica modificaciones drásticas en las prácticas que se vienen realizando en los últimos años, sino que rescatan puntos de encuentro, entre el campo de desarrollo, y el campo de los derechos humanos. Su principal aporte a las estrategias de desarrollo, y el proceso de formulación de políticas sociales, reside en la vinculación de los derechos, con la “entrega de poder” a los sectores empobrecidos, y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad, a partir del uso de la “infraestructura institucional” internacional y nacional, que sostiene el campo de los derechos humanos, convirtiéndose en un marco explícito, con una fuerte legitimidad social y política, que indudablemente mejorará el grado de eficacia de las estrategias de desarrollo, así como la posibilidad de articulación, de actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional.

Si bien la preocupación por temas referidos a la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión, su relación con la dinámica de los procesos políticos, y el funcionamiento de las instituciones democráticas, el campo de las políticas sociales, las estrategias de desarrollo, y el campo de los derechos humanos, han tenido pocos puntos de encuentro o conexión. En rigor, cada día se habla más de derechos, pero en los hechos, se siguen diseñando e implementando estrategias focalizadas, eludiendo el principio de igualdad y

los estándares jurídicos que son intrínsecos a la definición de un derecho social, lo cual ha ido consolidando una suerte de “ficción ciudadana”, en lugar de la consolidación de un marco de derechos, como se ha proclamado, tal como refieren los autores mencionados.

De allí, que resulta imprescindible, que se incorpore un enfoque de derechos, y que los Estados asuman sus obligaciones positivas, en materia de satisfacción de derechos, no sólo económicos, sociales y culturales, sino también civiles y políticos.

Es de destacar que existen consensos, pero todavía no existen prácticas y estrategias que vinculen el marco de derechos, con la aplicación de políticas y modelos económicos en la región.

Piovesan (2004), agrega que la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales, demanda incluso, que se recurra al derecho al desarrollo. A su vez, el derecho al desarrollo, demanda una globalización ética y solidaria, no siendo otra cosa que, el derecho a una distribución equitativa, concerniente al bienestar social y económico mundial. Si tradicionalmente, la agenda de derechos humanos, se centró en la tutela de los derechos civiles y políticos, actualmente asistimos, a la ampliación de esta agenda tradicional, que incorpora nuevos derechos, focalizando los derechos económicos, sociales y culturales, el derecho al desarrollo, el derecho a la inclusión social y conceptualizando a la pobreza como violación de derechos.

Cabe señalar entonces, que los derechos fijan marcos, para la definición de políticas, y en tal sentido inciden, no sólo, en sus contenidos u orientación, sino también en los procesos de elaboración e implementación.

Como resaltan Asbjorn y Rosas en Piovesan (2004), tomar los derechos económicos, sociales y culturales en serio, implica, asumir un compromiso con la integración social, la solidaridad y la igualdad, incluyendo la cuestión de la distribución de ingresos. Los derechos sociales, económicos y culturales incluyen como preocupación central, la protección de los grupos vulnerables. Enfatizando que las necesidades fundamentales, no deben quedar a merced de la caridad de programas, y políticas estatales, sino definidas como derechos.

Respecto a la vinculación entre derechos y el concepto de inclusión, como principal objetivo a analizar en el presente trabajo final. Y en tanto, el mismo suele regir políticas públicas y sociales. Consideramos puede resultar enriquecido, al vincularlo con los estándares legales sobre igualdad y no discriminación. Adoptando acciones positivas, para garantizar la inclusión de grupos o sectores, de la población tradicionalmente discriminados por cuestiones étnicas o de género. En este sentido, es importante resaltar que la mayoría de los países de América Latina, han ratificado los principales tratados de derechos humanos, que fijan normas sobre igualdad y no discriminación, no obstante las mismas conviven con situaciones discriminatorias.

Por tanto allí, cobran gran importancia las acciones transversales, de equidad de género, para políticas públicas y sociales en diversas áreas. Esta última cuestión, tiene enorme relevancia, con relación a la fijación de lineamientos de políticas públicas de inclusión social.

Por otra parte, y respecto a otros mecanismos que conciernen a la inclusión social, creemos que resulta ineludible, considerar especialmente, que el empleo remunerado fue considerado en América Latina, esencial, para alcanzar dicha inclusión social. Y en

particular, los derechos sociales, surgieron asociados a la categoría de trabajador/a asalariado, y allí se estructuró todo el sistema en función de esa categoría de derechos. De esta forma, el conjunto de derechos sociales, nace como un derivado de los derechos laborales, consolidándose ambos como norma jurídica, incorporados directamente en el texto constitucional. Y es precisamente en el ámbito del empleo remunerado, donde se constatan la mayor cantidad de situaciones de discriminación y segregación ocupacional. Ejemplo de ello son, las brechas salariales entre mujeres y hombres en la región, las trayectorias laborales diferenciadas y los muy bajos índices de acceso a puestos de decisión para las mujeres. Sin poder dejar de nombrar, el conjunto de medidas de flexibilización laboral, implementadas durante las reformas de los años noventa, las cuales agravaron las inequidades existentes.

En dicho contexto, en la Argentina, las clases trabajadoras, cuya identidad político-social se había estructurado desde y a partir del primer peronismo, atravesaron un proceso de descolectivización, que arrojó a la situación de marginalidad y exclusión a vastos sectores, por vía del trabajo informal y el desempleo.

En palabras de Svampa (2005), la doble dinámica de polarización y fragmentación, fue moldeando los contornos más duraderos de un nuevo país, de una sociedad excluyente, estructurada sobre la base de la cristalización de las desigualdades, tanto económicas, como sociales y culturales. En el marco de este nuevo orden, que impuso un modelo de “modernización excluyente”, siguiendo a la autora, la pauta general, fue el incremento de la productividad, con escasa generación de empleo, y deterioro creciente de las condiciones laborales. Asimismo, el nuevo modelo modificó, la inserción de la economía en el mercado mundial, con una creciente apertura a las

importaciones, donde las pequeñas y medianas empresas, tuvieron grandes dificultades para afrontar la competencia externa. Es de destacar, que en los primeros años, el cambio del modelo económico mencionado, generó una situación novedosa, respecto a la coexistencia de crecimiento económico y aumento de la desocupación mencionada.

Gestión local estatal

El concepto de gestión que desarrollaremos, siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2005), recupera dos dimensiones: la del conjunto de procesos a través de los cuales se articulan recursos que permiten producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población, por una parte, y la del lugar privilegiado donde se constituye la demanda.

Desde la primera dimensión, los procesos de gestión son vistos como aquellos orientados a articular (utilizar, coordinar, organizar y asignar), recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos), que permitan producir satisfactores, orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población, (a través de los bienes de consumo individual y colectivo).

La segunda dimensión del concepto, nos permite rescatar, en simultáneo, tanto a las prácticas administrativas y técnicas, como a las prácticas de la población, en el aprovisionamiento de los servicios, en la esfera en que se ponen en relación.

Según los autores, la demanda no se constituye de manera espontánea, sino en el contexto de procesos que, bajo distintas formas, ponen en reacción el aparato estatal y la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la constitución de la demanda, al articular la esfera de las necesidades sociales, con el ámbito público de su satisfacción, define para la

gestión un papel estratégico, en términos sociales, políticos y culturales (Danani y Chiara, 2000).

Por su parte, O'Donnell y Oszlak (1995), aluden a que ninguna sociedad posee la capacidad, ni los recursos, para atender a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Por tanto, sólo algunas de ellas son problematizadas, en el sentido de que ciertas clases, organizaciones, grupos e incluso individuos estratégicamente situados, creen que pueden y deben hacer “algo” al respecto, y están en condiciones de incorporarlo a la agenda de problemas socialmente vigentes. Los autores, llaman “cuestiones”, a estos asuntos (necesidades, demandas) “socialmente problematizadas”. Asimismo, toda cuestión atraviesa un “ciclo vital”, que se extiende desde su problematización social hasta su resolución.

A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente, por el surgimiento y desarrollo de la cuestión, toman posición frente a la misma, tendiendo a modificar el mapa de relaciones sociales, y el universo de problemas que son objeto de consideración, en la arena política en un momento determinado. No obstante, la resolución de ciertas cuestiones, queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el Estado, ni los actores afectados, estiman necesaria u oportuna la intervención estatal.

Por otra parte, y dentro del aparato estatal, existen unidades, con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto, cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social. Desde esta perspectiva, la ambigüedad o conflicto, no es inherente a la toma de posición del Estado, sino producto del enfrentamiento entre algunas de sus unidades, obedeciendo a intereses organizacionales, clientelísticos y contradictorios.

Por último, es importante mencionar que el Estado diferenciado, complejo, contradictorio, aparece como un actor más en el proceso social, desarrollado en torno a una cuestión. En tanto su intervención, supone “tomar partido”, ya sea por acción u omisión.

Consideramos que esta forma integral de pensar la gestión, capta mejor los procesos causales que inciden en la formación de los problemas sociales, y en la definición de la agenda local.

Para finalizar con el desarrollo, en cuanto al proceso de gestión, es de relevancia agregar, que se da una transferencia de competencia hacia los gobiernos, y las organizaciones locales, lo cual interpela también, las relaciones entre los distintos niveles de gobierno. Es así que la posibilidad efectiva, de desarrollar una política social, está fuertemente condicionada, por el conjunto de atributos, que caracterizan las relaciones entre el municipio y la provincia, el municipio y el nivel nacional y, provincia y nivel nacional. Es decir que diferentes formas, y modalidades de relación, entre gobierno central y gobierno local, modelan la conformación de entramados locales, en la medida que dotan de recursos, y orientan la acción de los gobiernos locales.

Por otra parte, los procesos de descentralización, desconcentración y centralización, por los que atravesó la gestión de los servicios sociales, a los largo de las décadas pasadas, ponen en cuestión los mecanismos de coordinación intergubernamental. Y a pesar de la necesidad imperiosa de coordinación, la débil articulación entre los diferentes niveles del gobierno, dificulta el direccionamiento de los esfuerzos del conjunto hacia objetivos convergentes. No obstante, cuando esta integración se produce, en general, se debe a la buena voluntad de los funcionarios y técnicos, que están a cargo

de la gestión, pero no a la existencia de mecanismos formales que la garanticen. Y en un contexto de alta fragmentación institucional, se torna difícil asignar responsabilidades para el cumplimiento de las diversas tareas, asumir compromisos y procesar las decisiones y dificultades regulares que la gestión social supone.

En cambio, una coordinación efectiva entre organismos de los diferentes niveles de gobierno, requiere considerar dicha articulación, como un proceso en marcha, y no como un punto de partida, de la implementación de un programa. En tanto, si las intervenciones sociales, involucran a diferentes jurisdicciones en su desarrollo, es necesario prestar atención y desarrollar a lo largo del proceso, las condiciones que facilitan y fortalecen la colaboración, generando objetivos comunes, involucrando a los diferentes actores en las decisiones, y tomando en cuenta las experiencias de los involucrados, promoviendo la negociación y la reducción de conflictos.

Retomando la concepción de política pública desarrollada por Oszlak y O'Donnell (1995), como la suma o producto de iniciativas y respuestas, y si tenemos en cuenta que son diversas las unidades y aparatos estatales potencial y materialmente involucrados en la fijación de una posición. Las predisposiciones o decisiones de las diversas instancias intervinientes, resultarán a menudo inconsistentes o conflictivas entre sí. En este punto, los autores consideran que, el “conflicto de políticas”, puede en gran medida atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaz de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social.

En cuanto a la segunda categoría, los problemas sociales, considerados como construcciones en primer lugar, son iniciados como “cuestiones”. Siendo sólo algunas de

ellas “problematizadas”, y en condiciones de promover la incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. (Oszlak/O’Donnell: 1976)

Consideramos necesario vincular el proceso mencionado, con las críticas que realiza Pastorini (2000), anteriormente, respecto a la concepción tradicional sobre políticas sociales, desde un análisis con una perspectiva estrictamente “redistributiva”, donde se percibe la existencia de un Estado representante del “bien común”, como un instrumento que atiende de forma igual los diversos intereses de la sociedad en su conjunto. Es decir como una instancia “despolitizada” que, desde una perspectiva eminentemente administrativa, buscaría elevar los niveles de vida de todos los habitantes, maximizando la igualdad y el bienestar de la población. Todo esto en un ilusorio contexto de baja conflictividad sociopolítica.

La crítica de esta autora a dicho posicionamiento y en concordancia con la perspectiva desarrollada inicialmente, parte de la premisa de una relación múltiple, que involucra por lo menos tres sujetos protagónicos: las clases hegemónicas, el Estado “intermediador”, y las clases trabajadoras y subalternas como usuarios de las políticas sociales. Ambos actores, en el marco de una relación conflictiva, y en tensión permanente. Por tanto en dicho marco, las políticas sociales no podrían ser pensadas como “meras concesiones”, por parte de uno de esos sujetos, sino que deben ser comprendidas, como productos de esas relaciones conflictivas, entre los diferentes actores en juego.

En la misma línea, la autora resalta, que las políticas sociales, cumplen entonces una importante función política, dado que por su intermedio, se obtiene una mayor integración de los sectores subalternos, a la vida política y social, y por lo tanto, al orden

socioeconómico, estableciendo patrones de participación, los cuales en definitiva generan una mayor adaptación al orden establecido, como forma de ampliar el control social.

Es así, que este complejo proceso, toma como punto de partida las necesidades de los sujetos, parte de las cuales se transforman en demandas que serán reivindicadas frente a los organismos e instancias competentes, valiéndose de las movilizaciones y presiones de los sectores interesados, constituyendo verdaderas luchas entre sectores de las clases en pugna y enfrentados en la defensa de intereses diversos y hasta antagónicos. Dicho proceso de lucha, conduce a una instancia de negociación, momento en el cual cada una de las partes involucradas, obtiene ganancias y pérdidas.

Por su parte, (Fleury:1999), analiza las cuestiones sociales, en el marco de las distintas modalidades de relación entre Estado y sociedad, según las transiciones del capitalismo, tratando de forma distinta las demandas sociales originadas en las sociedades, lo cual configuró patrones diferenciados de políticas sociales.

Es así que el análisis de la intervención del Estado, en las cuestiones sociales, a través de las denominadas políticas sociales, tiene como corolario, la existencia de una relación de derecho positivo, que se establece entre el ciudadano y el Estado. O sea, la intervención estatal vía políticas sociales, regulando y/o propiciando las condiciones de manutención y de reproducción de una parcela de la población. Configurando patrones de derechos sociales propios de cada Nación.

Destacando que la emergencia de una cuestión, es siempre una indicación de la alteración en la correlación de fuerzas, organizada en torno de esta problemática, o sea, es un movimiento en la lucha por la hegemonía.

En concordancia con lo mencionado anteriormente, una necesidad socialmente problematizada, se transforma en una demanda política, pasando a ser parte de la agenda de problemas socialmente reconocidos o vigentes, en el marco de la correlación de fuerzas que se establece en la sociedad, así como por la percepción política de la posibilidad de inclusión, de la nueva cuestión en una estrategia legitimadora. (Fleury, 1999). No obstante, esto no garantiza, de por sí, su encuadramiento o solución, debiendo ser considerada la emergencia de una cuestión, y su efectiva inserción en la agenda gubernamental, en la cual tienen origen los procesos decisorios acerca de la definición e implementación de las políticas públicas.

Siguiendo a la autora, es necesario considerar en dicho proceso, tanto la coalición que da sustentación a la emergencia de esta cuestión, como los diferentes actores que puedan posicionarse contrariamente, así como la postura de la burocracia estatal frente a la urgencia.

La politización de una cuestión requiere entonces, la identificación del individuo con una colectividad más amplia, que sea capaz de transformar la percepción de un problema, constituyendo así un sujeto político, capaz de realizar la mediación necesaria, para que tal cuestión pase a ser parte de la agenda de las políticas públicas. En este sentido, es importante destacar, el inmenso poder de las organizaciones sociales, en la implementación de programas sociales, como por ejemplo en el programa Potenciar Trabajo, en tanto se dieron muchas altas al programa, es decir nuevos titulares, a partir de la negociación exclusiva de las Organizaciones, sin vinculación alguna con el Centro de Referencia, Sede del Ministerio, y principal representante del mismo en la localidad, y en la implementación de los programas sociales que existieron en el período mencionado.

Nos resulta necesario contextualizar en este punto, y analizar el rol de las organizaciones sociales, retomando los efectos de las políticas neoliberales en el mundo popular latinoamericano, tan marcado, particularmente en Argentina, donde la reconfiguración de la matriz popular, en términos territoriales/comunitarios, apareció como una exigencia y una creación, siguiendo a (Svampa: 195), a la vez desde arriba y desde abajo, para contener el conflicto social, frente a la destrucción del mundo obrero popular. Dichas organizaciones comenzaron a desarrollarse en los 80, pero registraron un nuevo impulso durante la crisis hiperinflacionaria del 89, al tiempo que sufrieron una fuerte reorientación durante los 90, cuando se implementó un nuevo modelo de gestión. Tornándose definitivamente visibles luego de la gran crisis de 2001. En la actualidad este nuevo tejido territorial, abarca un conjunto muy vasto y heterogéneo de organizaciones, que no sólo es el asiento de prácticas ligadas al asistencialismo y al clientelismo efectivo, sino también a un espacio de nuevas formas de resistencia y prácticas políticas.

Siguiendo a O'Donnell y Oszlak (1995), otros actores, además del Estado, también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden influir considerablemente, incluso más que las propias políticas estatales, en el proceso de resolución de las cuestiones y las futuras tomas de posición sobre las mismas. Así es que cada práctica, cada toma de posición, refleja una determinada estrategia de acción cuyas premisas dependen, del volumen de recursos y apoyos que el actor pueda movilizar, y de sus expectativas acerca del comportamiento de los otros actores afectados por la cuestión.

Para finalizar, el conjunto de políticas privadas y estatales se entrelaza en un complejo proceso social que, hace difícil establecer con precisión, qué proporción del cambio social observado puede ser atribuido a cada una.

Ciudadanía en perspectiva histórica

Consideramos que la ciudadanía es una categoría útil para abordar en perspectiva histórica, los problemas de inclusión, exclusión, pertenencia, participación, diferencia e igualdad en las sociedades. No obstante, los debates en torno a la ciudadanía, han atravesado a las ciencias sociales desde las más diversas perspectivas. Resurgidos con énfasis a partir de los años 90.

Si bien no es posible desarrollar en este trabajo un análisis minucioso del concepto en perspectiva histórica, es relevante mencionar que a partir de los años 90, se han dispersado e incrementado distintos usos. Sólo por mencionar algunos, uno de estos se ha encargado de identificar críticamente los niveles de universalidad y acceso efectivo de las personas a los derechos clásicos de ciudadanía (civiles, políticos y sociales).

Otro conjunto de literatura, resalta los límites del derecho moderno y plantea la necesidad de expandir los derechos clásicos, con otros, como los derechos humanos, culturales, sexuales o ambientales (Turner: 2006). Otra parte, identifica las tensiones no resueltas por el paradigma clásico de derechos, en campos como el de la desigualdad anticultural, de género, a partir de la crítica al ideal universalista que los derechos de ciudadanía suponen (Young: 1996).

Finalmente, buena parte de la literatura, hace hincapié en el papel de las políticas públicas y las políticas sociales, como medios para canalizar las demandas ciudadanas y

generar avances efectivos en sus distintas dimensiones. (Flaury: 2005; Andrenacci; Repetto 2006).

Reconociendo cierto consenso, respecto de las raíces históricas del concepto de ciudadanía, las distintas tradiciones académicas han analizado la cuestión de la ciudadanía en torno a las tensiones inherentes a ella, en relación a diversos ejes (Reism: 1999):

- Exclusión/ inclusión: define a la ciudadanía, a partir de la pertenencia de los individuos en tanto miembros de un Estado Nación y como sujetos dotados de prerrogativas y obligaciones. La cuestión de la inclusión representa el problema originario de la ciudadanía (Andrenacci: 2012)

- Estatus/identidad: vinculado a lo anterior, la pertenencia a una forma de organización territorial supone que: ciudadanía significa compartir una identidad cultural común. Como sostiene Andrenacci: “lo específico del lazo de ciudadanía, es que implica una relación del individuo, con la idea del Estado, como propiedad o agencia colectiva (identidad cívica), materializada en un conjunto de derechos y obligaciones, sobre un fondo de autonomía personal e igualdad jurídica” (Andrenacci, 2012:16).

- Igualdad/desigualdad: las tensiones de este binomio se despliegan en los problemas de índole civil (construcción de marcos jurídicos formalmente igualitarios); político (determinado por la brecha entre la participación en teoría igualitaria y el efectivo ejercicio del poder político) y social (el problema de la desigualdad material).

- Particularidad/universalidad: esta tensión pone en evidencia, los límites del ideal universalista de la ciudadanía, basado en el supuesto del tratamiento igualitario de todos los individuos independientemente de las circunstancias. No obstante, el

reconocimiento de la heterogeneidad, que se materializa en desigualdades persistentes, claman por el llamado derecho a la diferencia o por una ciudadanía diferenciada (Young 1996).

Contemporáneo al despliegue de las formas económicas capitalistas, el sistema de libertades e igualdades republicanas, encontró rápidamente otro núcleo duro: los límites del proceso de igualación socioeconómica que, (ingenuamente) el liberalismo creyó capaz de generar a través del juego del libre albedrío y la libre industria. La aparición de un mundo socioeconómico de nuevo tipo, capaz de producir condiciones de vida miserables, sobre un trasfondo de igualdad jurídica, le dio el tono a lo que Occidente llamó su cuestión social. Sólo el despliegue del poder regulatorio del Estado, alrededor de las formas de trabajo asalariado y sus intervenciones sociales, garantizando la “desmercantilización” del acceso a condiciones básicas de educación, salud y vivienda, lo cual se denominó “Estado de Bienestar” y nosotros llamaremos “Estado Social”, generó un conjunto de “derechos sociales”, capaces de reducir la tensión inherente a la cuestión social.

La ciudadanía contemporánea, es vista como el resultado en un momento dado, del juego de tensiones y punto de equilibrio en tres campos claves: las tensiones socioculturales (definiciones de homogeneidad/heterogeneidad, monismo/pluralismo cultural de los sistemas educativos (idea, religión, costumbres)); las tensiones sociopolíticas clásicas, que giran en torno a las formas de organizar y ejercer poder político, dado que la ciudadanía política contemporánea, deriva del modo en que funcionan los regímenes políticos. Y finalmente, las tensiones socioeconómicas clásicas, respecto a cuánto bienestar material hay disponible, para quiénes y según qué reglas, en

tanto la ciudadanía social contemporánea, es el resultado de los modos, en que los Estados regulan el desarrollo económico que se produce en sus territorios, incidiendo sobre la distribución relativa (Marshall: 1995).

Estado y ciudadanía

La ciudadanía se define, siguiendo a Andrenacci (2010), como la piedra angular del orden político y social de las sociedades contemporáneas. Definir “ciudadanía”, sin embargo, no es tan fácil. Aunque seguramente todos suponemos saber de qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía, seguramente todos le damos a la palabra, contenidos, valores y usos variables. No obstante, en los términos de las ciencias sociales, esto es así, porque “ciudadanía”, es al mismo tiempo un concepto, una categoría y una representación.

En primer lugar, le llamamos en ciencias sociales, concepto: a una palabra unida a una definición más o menos precisa; precisión que proviene del refinamiento técnico del que la palabra ha sido objeto, por diferentes razones. Sin embargo, en el campo jurídico, hay definiciones precisas para la ciudadanía: es ciudadano de un país el individuo que cumple determinados requisitos; y el carácter de ciudadano le confiere un conjunto de derechos y deberes. Es de relevancia destacar, que la ciudadanía no siempre ha significado lo mismo en la historia jurídica, ni significa lo mismo en todos los ordenamientos jurídicos existentes, pero en términos generales, tiende a adquirir hoy un significado bastante preciso: como una serie de representaciones (ideas e imágenes ordenadas en relatos) acerca de la universalidad e igualdad, derivadas del modo en que se desarrollaron los conjuntos de prerrogativas y obligaciones (hoy derechos y deberes), en el marco de los Estados territoriales o Estados-Nación. Al interior de estas unidades, la

ciudadanía constituye un estatus material y simbólico, cuya universalidad o igualdad relativas, dependen de situaciones históricas (económicas, políticas, culturales) concretas, en las que las múltiples representaciones de pertenencia e igualdad, se cruzan con el modo en que funcionan efectivamente la política, la economía y la cultura. En el extremo opuesto, usamos la palabra ciudadanía corrientemente, para expresar modos de ver el mundo, a través de juicios de valor (ideas que denotan bueno o malo), que se han ido agregando a la palabra a lo largo de su historia. Notemos por ejemplo, que usamos el término “ciudadanos”, cuando nos referimos a individuos que “pertenecen” a un conjunto determinado, generalmente un país, y además, que gozan de situaciones no demasiado diferentes a la de otros individuos que también pertenecen. Cuando las diferencias o las exclusiones son demasiado profundas o fuertes, decimos que corre peligro el carácter de la ciudadanía. Esto significa que, en el uso corriente, la palabra está asociada a una pertenencia amplia, a una participación activa y a una diferenciación baja. A este uso, basado en ideas lógicas asentadas a lo largo de la historia, en una palabra que funciona como “vehículo” de dichas ideas, le llamamos en ciencias sociales representación.

Solemos, finalmente, hablar de categoría en presencia de una palabra que, sin tener una definición necesariamente precisa, denota un modo o perspectiva de análisis, o bien es frecuentemente usada como tal. En este sentido, ciudadanía es, generalmente, una perspectiva de las ciencias sociales, sobre los problemas de inclusión-exclusión e igualdad-desigualdad de una sociedad. Esto quiere decir, que los estudios en términos de ciudadanía, habitualmente interrogan estos asuntos, y encuentran las tensiones y contradicciones que se producen entre, por ejemplo, la igualdad jurídica ciudadana y las desigualdades materiales entre ciudadanos, o entre la participación política igualitaria que

presupone la ciudadanía democrática y las prácticas de acaparamiento y elitización de la política.

Finalmente, la ciudadanía es inseparable de las formas de Estado. Las recurrentes dificultades económicas de los Estados latinoamericanos, la inestabilidad de sus capitalismos, las fuertes segmentaciones que caracterizan a sus estructuras sociales, la tradición de elitismo, verticalidad y acceso selectivo a los regímenes políticos, la debilidad territorial de sus Estados, marcan la existencia de importantes obstáculos para conciliar las demandas incluyentes, con las modalidades clásicas de las poliarquías democráticas.

Por su parte, (Fleury: 1997), agrega, que la emergencia de la concepción de ciudadanía, como conjunto de derechos atribuidos al individuo frente al Estado Nacional, es producto del desarrollo propio del Estado Capitalista, requiriendo por lo tanto de un análisis de la naturaleza del Estado, para su comprensión integral.

O'Donnell, (1993), refiere que es un error, asociar el Estado con el aparato estatal, o el sector público, o la suma de las burocracias públicas, que indudablemente son parte del Estado, pero no constituyen el todo. Definiendo al Estado, como un conjunto de relaciones sociales que establece cierto orden en un territorio determinado, y finalmente, lo respalda con una garantía coercitiva centralizada. Agregando además, que muchas de esas relaciones, se formalizan mediante un sistema legal, provisto y respaldado por el Estado. No obstante, no se trata de un orden igualitario, socialmente imparcial; tanto bajo el capitalismo, como bajo el socialismo burocrático, ese orden respalda y ayuda a reproducir relaciones de poder, que son sistemáticamente asimétricas.

Existe otra dimensión, y no menos importante, desarrollada por el autor: la dimensión ideológica, aludiendo a cuando el Estado o el aparato estatal concretamente, pretende ser un “Estado para la Nación”, invocando al simbolismo de la independencia de la Nación, que es el creador del orden mencionado anteriormente. No obstante, dicho orden es desigual en todas las sociedades, aun cuando discursivamente se sostenga que resulta igual para todos los miembros de la Nación. Sin embargo, la igualdad garantizada a todos los miembros de una Nación, en términos de ciudadanía, es crucial para el ejercicio de los derechos políticos, que connota el funcionamiento de la democracia.

Finalmente, Fleury (1999), define a la ciudadanía, como la contrapartida de la construcción del Estado, esto es como proceso simultáneo y correlativo a la dinámica de la consolidación de una autoridad central. Este proceso implica, el reconocimiento de derechos de los ciudadanos, o sea, la constitución y reformulación permanente del estatuto de ciudadanía. Implica también el trabajo de forjar el propio Estado, sea en lo que respecta a la construcción de su dimensión nacional, sea en la operación de una ingeniería institucional, que asegure el control de la cuestión socialmente planteada. Para tal fin, se requiere de la construcción simbólica de la nacionalidad como inclusividad, que diferencia una colectividad de las demás, asegurando el fundamento para la percepción subjetiva de igualdad e identidad colectiva. Los Estados contemporáneos, según los autores, hacen “ofertas de ciudadanía”, nación simbólica, república política, bienestar común, que en la práctica producen puntos de equilibrio temporarios, en un continuo de estas tres tensiones dinámicas, que son constitutivas de sus respectivas sociedades.

Es relevante destacar, que O’Donnel (1993), introduce un concepto, que refiere a la denegación de derechos liberales a (casi siempre, pero no exclusivamente) los sectores

pobres o desposeídos, así como varias formas de discriminación y de pobreza extendida, así como su contraparte, la disparidad extrema en la distribución de los recursos (no sólo económicos), que van de la mano con la ciudadanía de baja intensidad. El autor mencionado, ejemplifica a la ciudadanía, aludiendo a la necesidad de imaginar un mapa de cada país, donde las áreas azules señalan un alto nivel de presencia del Estado (en términos de eficacia y eficiencia en el marco de una legalidad debidamente sancionada), tanto territorial como funcional. Asimismo, el color verde, significaría un nivel alto de penetración territorial, pero una presencia significativamente baja, desde el punto de vista funcional y de clase; y por último el color marrón, indicaría un nivel muy bajo o nulo de ambas dimensiones. Y a partir de dicha ejemplificación, consideramos importante señalar, que, en Argentina, evidenciamos, que esas secciones marrones, han crecido significativamente en los últimos años.

Igualdad/desigualdad

Así pues, si retomamos el punto de vista de que la ciudadanía moderna, encierra una contradicción, entre su declamada igualdad y la desigualdad material efectiva, que produce la economía capitalista, podremos ver, en lo que para Marshall eran avances evolutivos de la igualdad, episodios de lucha que no terminan de romper con la lógica desigual inherente a la sociedad moderna. La naturaleza de la desigualdad, afloraría tarde o temprano, como una hilacha inocultable del modo de producción capitalista.

Asimismo, si nos situamos en la perspectiva, de que la igualdad moderna presente en la noción de ciudadanía, genera una tensión, estos episodios aparecen más como hitos de avances y retrocesos en un campo de conflictos.

Desde finales del siglo XX, se han comenzado a cuestionar algunos de estos supuestos, reivindicando la diferencia como identidad: el “particularismo” y la identidad singular, no universal, son un problema, en la medida en que algunos grupos son privilegiados en tanto universales, mientras que otros son discriminados y oprimidos en tanto diferentes. La discriminación y la opresión, en las sociedades modernas, es sufrida por las mujeres, las minorías culturales, los inmigrantes, los trabajadores no calificados, los homosexuales, los pobres, los ancianos y los discapacitados.

El sistema político, el sistema jurídico y las políticas públicas, en la práctica, están contruidos sobre “particulares”, no “universales”. Esos particulares, reproducen desigualdades sociales muy fuertes, asentadas en el sentido común, frente a las cuales la ciudadanía moderna no tiene respuesta o, peor aún, contribuye a profundizar, como las de género, las etnoculturales o las psicofísicas.

Respecto a importantes aspectos, en relación al reconocimiento de la diferencia, Fraser (2000), reflexiona aludiendo que...“durante las décadas de 1970 y 1980, las luchas a favor del reconocimiento de la diferencia, parecían estar cargadas con la promesa de la emancipación. Muchas de las personas, que se agruparon en torno a las banderas de la sexualidad, el género, la etnicidad y la raza, no sólo aspiraban a afirmar identidades hasta el momento negadas, sino a incorporar, además, una dimensión lateral, más rica a las batallas, en torno a la redistribución de la riqueza y del poder”.Sin embargo, con el cambio de siglo, las cuestiones relativas al reconocimiento y la identidad, se han hecho aún más centrales, aunque muchas adoptan ahora una fisonomía diferente. En este sentido, la autora destaca que no sólo ha cambiado el carácter de estas luchas, sino también su escala. Las reivindicaciones a favor del reconocimiento de la diferencia,

impulsan en la actualidad, muchos de los conflictos sociales en el mundo, desde las campañas en pro de la soberanía nacional y la autonomía subnacional, a las batallas en torno al multiculturalismo, pasando por los movimientos nuevamente en alza, en favor de los derechos humanos, que aspiran a promover tanto el respeto universal por la humanidad común, como la consideración hacia la especificidad cultural. También se han hecho predominantes, en el seno de movimientos sociales, tales como el feminismo, que anteriormente había dado prioridad a la redistribución de los recursos.

Dos aspectos fundamentales destaca Fraser: en primer lugar, cuando se refiere al “problema del desplazamiento”, desde la redistribución hacia el reconocimiento, el cual se produce a pesar, o quizá a causa de, una aceleración de la globalización económica, en un período en el que nos hallamos ante un capitalismo agresivamente en expansión, que está exacerbando de forma radical la desigualdad económica. En este contexto, los planteamientos a favor del reconocimiento, están sirviendo más para marginar, eclipsar y desplazar las luchas en favor de la redistribución, que para completarlas, complejizarlas y enriquecerlas.

En segundo lugar, destaca que, las luchas en favor del reconocimiento de hoy en día, se producen en un momento de una tremenda y creciente interacción transcultural, en el que la migración en aumento, y los flujos mediáticos globales, están tornando más híbridas y plurales las expresiones culturales.

Aun así, los rumbos que toman dichas luchas, a menudo, no contribuyen a promover la interacción respetuosa en el seno de contextos cada vez más multiculturales, sino a simplificar y reificar de manera drástica las identidades de grupo. Tienden, por el

contrario, a promover el separatismo, la intolerancia, el chovinismo, el patriarcado y el autoritarismo. La autora se refiere a esta cuestión, como el “problema de la reificación”.

En virtud de lo mencionado, consideramos fundamental, dimensionar ambos problemas: el desplazamiento y la reificación, como extremadamente serios, en la medida en que la política del reconocimiento, desplaza a la política de la redistribución, puede promover, de hecho, la desigualdad económica; en la medida en que reifica las identidades de grupo, corriendo el riesgo de aprobar la violación de los derechos humanos, y congelar los mismos antagonismos que trata de mediar. No obstante, la autora aclara, que no todas las formas de la política del reconocimiento son igualmente nocivas; en tanto algunas representan respuestas genuinamente emancipatorias, frente a injusticias graves que no pueden ser remediadas únicamente mediante la redistribución.

Por otra parte, destaca la significativa dimensión de la cultura, en tanto constituye un terreno de lucha legítimo, incluso necesario, un ámbito en el que se asienta la injusticia por derecho propio, y en el que ésta aparece profundamente imbricada con la desigualdad económica. Es así, que las luchas en favor del reconocimiento, adecuadamente concebidas, pueden contribuir a la redistribución del poder y de la riqueza, y pueden promover la interacción y la cooperación entre abismos de diferencia.

En este punto, se torna fundamental conceptualizar las luchas a favor del reconocimiento, de modo que puedan integrarse con las luchas en pos de la redistribución, en lugar de desplazarlas y socavarlas. Significando, asimismo, desarrollar una concepción del reconocimiento, que pueda dar cabida a toda la complejidad que presentan las identidades sociales, en lugar de una que promueva la reificación y el separatismo mencionado.

Es así, que la autora propone desarrollar, un enfoque alternativo al enfoque del modelo de la identidad. Por considerar a este último, profundamente inadecuado. Aludiendo que dicho modelo resulta teóricamente deficiente, así como políticamente problemático; en tanto equipara la política del reconocimiento con la política de la identidad y, por este motivo, alienta tanto la reificación de las identidades de grupo como el desplazamiento de la política redistributiva.

Considerando en cambio, que la falta de reconocimiento, por lo tanto, no significa desprecio y deformación de la identidad de grupo, sino subordinación social, en tanto que, imposibilidad de participar como igual en la vida social. Para remediar esta injusticia, sigue siendo necesaria una política de reconocimiento; no obstante, de acuerdo con el «modelo del status», ésta deja de reducirse a una cuestión de identidad; implicando, por el contrario, una política que aspire a superar la subordinación, restableciendo a la parte no reconocida, como miembro pleno de la sociedad, capaz de participar a la par con el resto.

Considerar el reconocimiento, como una cuestión de status, significa entonces, examinar los modelos de valor cultural institucionalizados, en la medida en que afectan a la posición relativa de los actores sociales. En el caso de que dichos modelos conformen a dichos actores como iguales, capaces de participar a la par unos con otros en la vida social, entonces podremos hablar de reconocimiento recíproco e igualdad de status. Cuando, por el contrario, dichos modelos conformen a determinados actores como inferiores, excluidos, absolutamente otros, o simplemente invisibles, en otras palabras, no como plenos participantes en la interacción social, entonces podremos hablar de falta de reconocimiento y subordinación de status. Desde este punto de vista, la falta de

reconocimiento, no constituye ni una deformación psíquica ni una ofensa cultural independiente, sino una relación institucionalizada de subordinación social.

Tal y como sugieren los ejemplos mencionados, la falta de reconocimiento puede asumir formas diferentes. En las sociedades complejas y diferenciadas de hoy en día, los valores que impiden la igualdad, se institucionalizan en entornos institucionales diversos y en modos cualitativamente diferentes.

En algunos casos, la falta de reconocimiento ha adquirido forma jurídica, está expresamente codificada en normas de rango legal; en otros casos, se ha institucionalizado a través de políticas gubernamentales, códigos administrativos o prácticas profesionales. También puede institucionalizarse informalmente, en modelos asociativos, costumbres arraigadas desde hace mucho tiempo o prácticas sociales sedimentadas de la sociedad civil. Sin embargo, sean cuales sean las diferencias en la forma, el núcleo de la injusticia sigue siendo el mismo: se trata en cada uno de los casos, de un modelo institucionalizado de valor cultural, que constituye a determinados actores sociales como inferiores, frente a los miembros de pleno derecho de la sociedad, impidiéndoles participar como iguales.

Para finalizar con la temática del reconocimiento, consideramos que un punto crucial, una vez más, reside en que de acuerdo con el modelo del status, la política del reconocimiento no se detiene en la identidad, sino que aspira a generar soluciones institucionales que pongan remedio a ofensas institucionalizadas. Esta política, centrada en las formas socialmente fundadas de la cultura (en contraposición con las formas que circularían libremente), aspira a superar la subordinación de status transformando, los valores que regulan la interacción, e instaurando nuevos modelos de valor, que

promuevan la participación igualitaria en la vida social. Existe además otra diferencia fundamental, entre el modelo del status y el de la identidad. De acuerdo con el modelo del status, los patrones de valor cultural institucionalizados no constituyen los únicos obstáculos que impiden la participación igualitaria. Por el contrario, la participación igualitaria es, asimismo, impedida cuando algunos actores carecen de los recursos necesarios para participar como iguales con respecto a otros. En dichos casos, la distribución desigual constituye un impedimento para la participación igualitaria en la vida social, y, por lo tanto, una forma de subordinación e injusticia social.

Por consiguiente, a diferencia del modelo de la identidad, de acuerdo con el modelo del status, la justicia social abarca dos dimensiones analíticamente diferenciadas: una dimensión de reconocimiento, que se refiere a los efectos de las significaciones y las normas institucionalizadas sobre las posiciones relativas de los actores sociales, y una dimensión distributiva, que se refiere a la asignación de los recursos disponibles. Además, cada una de estas dimensiones, está asociada con formas analíticamente diferentes de injusticia. La injusticia asociada a la dimensión de reconocimiento es, tal y como he explicado, la falta de reconocimiento. Por el contrario, la injusticia correspondiente a la dimensión distributiva, es la distribución desigual, según la cual, las estructuras económicas, los regímenes de propiedad y los mercados de trabajo, privan a los actores de los recursos necesarios para una participación plena. Por último, a cada dimensión le corresponde una forma analíticamente diferente de subordinación: a la dimensión de reconocimiento, tal y como se ha mencionado, le corresponde una subordinación en el status, fundada sobre modelos de valor cultural institucionalizados; y a la dimensión distributiva, le corresponde una subordinación económica, fundada sobre

rasgos estructurales del sistema económico. Por lo tanto, de acuerdo con el modelo del status, no todas las injusticias distributivas pueden remediarse únicamente mediante el reconocimiento. Es necesaria también una política redistributiva.

Plenamente conscientes de la propia tensión, que esto significa para los procesos contemporáneos de la ciudadanía. Los límites de la ciudadanía moderna, aparecen “por arriba”, como límites del ideal universalista, y “por debajo”, como persistencia de las desigualdades cotidianas, frente al “estallido de los derechos”, la multiplicación del reclamo por nuevos y diferentes derechos, que se registra hacia finales del siglo XX.

VI

Programa: Ayudas Urgentes- Subsidios Institucionales- Emprendimientos

Productivos.

Desde la dimensión normativa, específicamente analizando las principales líneas de acción mencionadas: Ayudas Urgentes, Subsidios Institucionales y Emprendimientos Productivos, las cuales se vienen implementado desde el año 2003, por el Ministerio, a nivel Nacional, y en el Centro de Referencia de Chascomús, desde su creación en el año 2013. En la Resolución Ministerial N° 2458, la cual comprende, dicho programa, alude al otorgamiento de SUBSIDIOS en la línea de la Economía Social, con destino al financiamiento y asistencia técnica, para EMPRENDIMIENTOS PRODUCTIVOS, con el fin de dar una respuesta inmediata a los problemas sociales. Por otra parte, y en el marco de la misma Resolución, existe otra línea de subsidios, destinados a personas físicas, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y personas de existencia ideal, que agrupen sectores de población con alta vulnerabilidad social, y población en general, con necesidades básicas insatisfechas. Es importante señalar, que dichos subsidios, se crearon en el año 2003, con el fin de dar respuesta, a muchas de las situaciones, que se presentaron como consecuencia del contexto político, social y económico, transitado a partir del año 2001, el cual produjo en Argentina, una crisis económico-social, que se tradujo, en el empeoramiento de las condiciones materiales de gran parte de la población, imposibilitándole el acceso a derechos fundamentales, tales como: salud, educación, vivienda y trabajo digno, entre otros.

En tanto el programa en cuestión, se enmarca en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, tema central de la agenda de

Gobierno y del Estado en todos sus niveles jurisdiccionales, y teniendo en cuenta que los programas sociales, son medios fundamentales para lograr los resultados y los impactos que ayuden a transformar la situación de dicha población, se considera relevante la ejecución del mismo, junto a otras importantes líneas de acción, vinculadas a la economía social, fortalecimiento institucional, con el fin de promover la participación y responsabilidad del “titular de derecho”, respecto a la satisfacción de las necesidades más elementales.

Durante el período que comprende, desde comienzos del año 2016 al año 2019, período que se enmarca en la gestión Macrista, momento en el cual el Ministerio permaneció a cargo de la Ministra Carolina Stanley, y en el cual se gestionaron alrededor de noventa solicitudes, mayoritariamente orientadas a demandas habitacionales, en segundo lugar demandas vinculadas a fortalecer actividades institucionales, y en menor medida solicitudes que se tradujeron en proyectos concretos, fundamentando necesidades respecto a emprendimientos productivos, (individuales y/u organizaciones, cooperativas), en el marco de los programas mencionados. Es importante destacar, que se limitó significativamente, la respuesta a las demandas planteadas, a través de los programas existentes, (ayudas urgentes, talleres familiares); priorizando problemáticas específicas y urgentes, tales como: incendios, problemáticas de salud severas, cuando estas últimas tuvieran relación con la precariedad habitacional, y/o requirían de ciertas condiciones habitacionales, tal es el caso de personas recientemente trasplantadas, o con diagnósticos que requirieron de condiciones de habitabilidad, adecuadas a las exigencias que su condición de trasplantado requiere, así como también en el caso de pacientes inmunodeprimidos. Ascendieron a veinte aproximadamente las solicitudes ingresadas y

gestionadas, por año aproximadamente, en el período (2017-2019), en tanto el primer año de gestión, no existió la posibilidad de gestionar ningún programa. Permaneciendo sin respuesta alguna, las demandas relacionadas, con recursos para fortalecer instituciones, y los talleres familiares, donde existía la posibilidad de gestionar herramientas de trabajo, para las personas que tuvieran oficios, y sin ellas no podían desarrollarse.

Durante dicha gestión de gobierno, de acuerdo a lo mencionado oportunamente por responsable del Centro de Referencia, y funcionarios del Ministerio, no había presupuesto para gestionar los programas que se venían desarrollando desde el año 2003, en el marco de las políticas públicas impulsadas en los últimos años. Según mi lectura e interpretación de aquel escenario, se observa una decisión política clara de no destinar el presupuesto en dichos programas, para responder a las demandas que habían sido abordadas en la gestión anterior (2012-2015).

Es de relevancia mencionar también, que en la práctica, el acceso a la gestión del programa Ayudas Urgentes – Subsidios Institucionales y Emprendimientos Productivos, se vinculó con modalidades clientelares, desde el inicio de su implementación. En el año 2005, cuando comienza mi quehacer profesional en el marco del Ministerio, estas prácticas fueron atravesadas por dicha modalidad, las cuales limitaron otras instancias de intervención y seguimiento, condicionando la posibilidad de mejorar la calidad de vida de gran parte de la población más vulnerable.

Por otra parte, se ha evidenciado una selección respecto a la población destinataria, donde se han priorizado barrios e instituciones de referencia, según acuerdos políticos, que se van estableciendo en el transcurso del año, o en realidad acuerdos que anteceden, la gestión del subsidio/ayuda propiamente dicha.

Particularmente, en el marco de años electorales, se ha respondido en gran medida a demandas presentadas por los referentes barriales. Proceso que da lugar a la confección de listados de “beneficiarios”, con criterios poco claros y transparentes.

Los criterios para acceder al programa, se relacionaban con personas que transitaban situaciones de vulnerabilidad económica y social, sin especificar la concepción de vulnerabilidad adoptada. No obstante, los referentes barriales, confeccionaban listados con datos personales (nombre, apellido, DNI, domicilio y teléfono de familias del barrio), que en principio cumplirían con dichos requisitos de vulnerabilidad expresada en: problemáticas de salud crónicas y/o graves, condiciones habitacionales precarias y/o de hacinamiento, emergencias como incendios principalmente.

Luego de dicha selección, los Trabajadores Sociales que conformamos el equipo técnico y profesional del Centro de Referencia en nuestro caso, realizaba la entrevista domiciliaria correspondiente, a fin de confeccionar el informe social que acompañaría al DNI, certificado o constancia en caso de atravesar problemas de salud, o incendio, con el fin de iniciar la solicitud de una ayuda urgente, que permitiera adquirir mobiliario básico: aberturas, mobiliario y electrodomésticos de primera necesidad, para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios, hoy titulares de derechos.

Muchas veces como profesionales, consideramos viables dichas solicitudes, y otras veces, se trataba de familias o instituciones, que ya habían recibido ayudas en reiteradas oportunidades, y no sólo del Ministerio de Desarrollo Social, sino también del Municipio, o que incluso no transitaban las situaciones de vulnerabilidad económica mencionadas por el programa.

Ante dichas situaciones, se generaban conflictos con funcionarios, organizaciones, referentes barriales, ante la negativa del profesional en cuestión, respecto a la viabilidad en la gestión de esa ayuda o subsidio.

Otra cuestión a destacar, de relevante importancia también, refiere a la falta de articulación, con Áreas específicas del Municipio, con quien coordinar y/o articular una intervención, que pudiera abordar la complejidad de las demandas presentadas.

Definitivamente, el programa ha sido atravesado, por fuertes intereses políticos partidarios, y distribuido territorial y mayoritariamente, en términos de acceso, según criterios que se establecen sobre dichos intereses.

Teniendo en cuenta que el programa en cuestión, se enmarca en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, tema central de la agenda de Gobierno y del Estado en todos sus niveles jurisdiccionales, y enfatizando que los programas sociales, son medios fundamentales, para lograr los resultados y los impactos que ayuden a transformar la situación de dicha población. Consideramos relevante la ejecución del mismo, no obstante, haciendo hincapié en la necesidad de desarrollar en forma simultánea, otras importantes líneas de acción, vinculadas a: la economía social, fortalecimiento institucional, entre otras, con el fin de promover la participación, responsabilidad y decisión del “titular de derecho”, respecto a la satisfacción de las necesidades más elementales.

Ahora bien, como parte de los nuevos programas que se generaron, en el marco de una etapa que se abrió con la masificación de planes sociales, a partir del año 2002. Los mismos conllevaron inevitablemente, a un fortalecimiento de la matriz asistencial del modelo neoliberal. Por una parte, la entrega de subsidios, para emprendimientos

productivos, (orientados a pequeñas unidades de producción), y, por otra parte, la entrega de materiales, aberturas y mobiliario básico, a familias e instituciones, muestra una clara continuidad con las políticas anteriores. Destacando la falta de articulación con otros programas, como ya mencionamos.

Si bien no es un aspecto a analizar en el presente trabajo, es importante señalar, en tanto impacta en el mejoramiento de las condiciones de vida, objetivo propuesto por el Programa Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales-Emprendimientos Productivos, que a pesar de ser un programa nacional de larga data, no ha sido objeto de procesos sistemáticos de formulación y evaluación, sobre su desempeño y logro de resultados, a medida que se ejecuta, lo cual imposibilita modificar estrategias de intervención, líneas de acción, para lograr los objetivos propuestos por el programa en cuestión.

VII

Contexto y Antecedentes de las políticas actuales.

A partir del año 2003, se pudo observar un incremento de emprendimientos de la economía social, junto a la sanción de leyes e instauración de políticas públicas (Ley 26.727 (2011) “Nueva Ley del Peón Rural”, y Ley 26.844 (2013) “Nuevo régimen de contrato de trabajo para el personal de casas particulares), como las más destacadas. Teniendo en cuenta que incluso la OIT (Organización Internacional del Trabajo), según fuentes del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, asegura que “entre 2003 y 2012, Argentina experimentó un notable proceso de formalización laboral”.

La sanción de las leyes mencionadas, junto a la instauración de políticas públicas, que tuvieron por finalidad promover la sustentabilidad de dichos emprendimientos, permitieron revalorizar y formalizar actividades autogestivas, impactando positivamente en el desarrollo de las economías locales. En Comité Nacional Most. Radiografía de las Políticas Sociales del Siglo XXI, se informa que es de destacar la generación de empleo en nuestro país, incorporando en los años mencionados a 1.500.000 trabajadores.

En el siguiente cuadro se puede observar, la cantidad de personas que tuvieron acceso a programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con la finalidad mencionada:

Ingreso social con trabajo	150.000	Cooperativistas del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”
Ellas Hacen	97.000	Mujeres incorporadas al Programa de Ingreso Social con Trabajo “Ellas Hacen
Monotributo Social	719.000	Monotributistas Sociales favoreciendo el empleo formal y acceso a condiciones de equidad en la salud y aportes jubilatorios.
Microcréditos	535.000	Microcréditos entregados
Comercialización.	20.000	Espacios de comercialización para productos de la economía social.
Marcas colectivas	1150	Titulares de 204 Marcas Colectivas concedidas y más de 400 trámites.

El programa de Ingreso Social con Trabajo, se creó con el fin de generar oportunidades de inclusión, que permitieran mejorar la calidad de vida, a través de la generación de empleo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa, para la ejecución de obras de infraestructura.

Destinado a personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en su grupo familiar. Se crea una línea particular, denominado programa “Ellas Hacen”, el cual se destaca, además, por la incorporación de una fuerte perspectiva de género.

Estas políticas fueron posibles, gracias a una legislación que aportó herramientas y recursos para potenciar a cooperativas y emprendedores de la economía social. Entre algunas de las leyes de mayor relevancia de dicho período, se pueden mencionar:

La ley 25.865 (2003), que crea la figura de Monotributo Social, estableciendo un régimen tributario optativo, para facilitar y promover la incorporación a la economía formal, de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social.

Es así que el Monotributo Social, pasa a ser otro de los programas que se desarrollan en el Centro de Referencia, desde su creación en el año 2013, y desde el año 2003 a nivel país. Inicialmente el trámite para obtener el alta, se realizaba en el CDR, asesorando y gestionando además pasos intermedios, donde se involucra a otros organismos (Afip, Ministerio de Trabajo, etc.). A partir del año 2016, en el marco del gobierno de Mauricio Macri, dicho trámite se inicia en ANSES, y el Centro de Referencia continúa asesorando, orientando, y realizando trámites intermedios (constancias de CAE, autorización de facturas, impresión de credencial).

Dicha política permanece orientada a personas físicas y jurídicas, asociadas en torno a las actividades de la Economía Social, cuya situación de vulnerabilidad social le impide competir y producir con criterios de escala y diferenciación. Se trata de facilitar al emprendedor, su inserción en el mercado formal, a través de la facturación en blanco, y el acceso al beneficio de prestaciones sociales y seguridad social.

El monotributo social, no sólo tiene como objetivo la inclusión a la economía formal de personas y grupos de personas que ejercen actividades productivas o de servicio, sino que se constituye en una oportunidad para generar un fenómeno asociativo y de organización social. Sin embargo, desde la obligatoriedad en el caso del programa Ellas Hacen, se ha observado un desconocimiento por parte de los titulares de su inscripción al mismo, así como también de las obligaciones y requisitos a cumplir, generando deudas, desconocimiento sobre el alta de las obras sociales, o en otros casos,

no han sido informados sobre su utilización y cobertura de salud, la cual se extendía a todo el grupo familiar, a partir de la adhesión del grupo conviviente.

En el marco del monotributo social mencionado, y en relación a la economía social, se crea un programa de relevancia que se denominó Talleres Familiares. Los mismos, permanecían orientados a proveer de equipamientos e insumos a emprendimientos familiares o comunitarios básicos. Con el fin de generar cadenas productivas, o proyectos integrales de desarrollo local. Fortaleciendo la producción en pequeña escala, basada en un oficio, que le permita a la familia generar sus propios ingresos.

Desde el año 2013, en el Centro de Referencia, se gestionaron talleres familiares (herramientas de trabajo para personas con oficios). Dicha gestión se realizaba a partir de la demanda espontánea de las personas con diversos oficios que se acercaban al CDR, a solicitar herramientas que les permitieran desempeñarse laboralmente, o se detectaban dichas necesidades a partir de la visita en domicilio, muchas veces con el fin de abordar otras problemáticas.

A partir de la demanda expresada, se realizaba una entrevista que se registraba en el formato de un informe social, donde se justificaba dicha solicitud, a partir de la trayectoria laboral del solicitante, dando cuenta de distintas dimensiones que posibilitaran la ejecución del proyecto mencionado durante la entrevista, tales como: la experiencia en el oficio en el cual quería desempeñarse, el lugar físico donde utilizar, guardar y preservar dichas herramientas, información acerca de un posible relevamiento donde vender los productos o servicios. Al finalizar dicho informe se solicitaban las

herramientas necesarias y luego eran entregadas), meses más tarde, por el MDS, en el domicilio mencionado por el solicitante.

Es relevante destacar, que durante la gestión (2015-2019), se entregaron alrededor de setenta solicitudes, no sólo de Chascomús, sino de las localidades que constituyen la zona de influencia del Centro de Referencia, sin haber obtenido respuesta alguna. Solicitudes que han sido archivadas, al finalizar dicha gestión de gobierno.

En el período 2020/2022 no se ha reactivado dicho programa.

Se destaca la insistencia del gobierno Nacional, en la idea del trabajo como vía privilegiada para el logro de la inclusión social, sin lograrlo completamente, o al menos no por la vía de un empleo genuino, como política verdaderamente inclusiva.

Se enumeran a continuación, el resto de los programas que se crearon en el marco de la economía social, solo por citarlos como contexto, sin que sea objetivo del presente trabajo analizarlos, y sin que se hayan implementado en el marco del CDR, por razones particulares, referidas a falta de organizaciones rectoras y formales en la localidad:

- La ley 26.117 (2006), que establece la “promoción del microcrédito para el desarrollo de la Economía Social”, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas.
- La ley 26.355 (2008), instauro la herramienta “Marca Colectiva”, que permitió a emprendedores, el acceso a procesos asociativos y potenciar sus posibilidades de comercialización.

Desde mi desempeño como profesional, advierto la importancia de la economía social, como una estrategia de apertura, a otras posibilidades de sostenimiento económico para las personas y sus familias. El problema suele asociarse, con el fuerte rol que se

asigna al “sujeto”, como agente de la transformación de su propia realidad. Asimismo, la promoción del desarrollo económico, y la inclusión social, enunciadas en los planes y programas de los años mencionados (2003-2009), no ha sido tal, al menos en su capacidad para ampliar nuevos puestos de trabajo genuinos, con igualdad de oportunidades. En tanto dicha oferta estatal, ha demostrado tener importantes limitaciones como estrategia de intervención. En este sentido, no se trata de desconocer los potenciales asociados a la economía social, sino algunos problemas que emergen, cuando ésta se vuelve una economía residual, para los sectores vulnerables.

➤ Políticas Públicas vinculadas con la organización de las familias

En el período mencionado (2003-2012), previo al período que se analiza en el presente trabajo, se observa una mejora en el acceso y reconocimiento de derechos, para todos los componentes de la pirámide poblacional, con medidas redistributivas de los ingresos hacia:

- La población económicamente activa en materia de inclusión laboral;
- La adolescencia y niñez, con la cobertura de la asignación familiar garantizada;
- Los adultos mayores, a través de la cobertura universal del sistema de jubilaciones y pensiones.

A su vez, existieron cambios en legislación, tendientes al reconocimiento y ampliación de derechos, plasmados en la sanción del nuevo Código Civil y Comercial, que actualiza las normas a observar en la vida cotidiana de las familias.

Las leyes de identidad de género, cobertura de técnicas de reproducción asistida, protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes, protección integral de las mujeres, ley de identidad de género, y tantas otras, mostraron la necesidad de un nuevo texto civil integral, en el campo del derecho privado.

➤ Políticas que transformaron la educación

- Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, (2006): establece el incremento progresivo de la Inversión en Educación, Ciencia y Tecnología y alcanzar el 6% del PBI.
- Ley 26.206 de Educación Nacional, (2006): establece la enseñanza media obligatoria. La ley 27.045 (2015), modifica la anterior y establece la obligatoriedad de la educación inicial para niños y niñas a partir de los 4 años, que se implementará a partir de 2016, permitiendo la incorporación de 100 mil alumnos, al sistema educativo nacional.
- Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional: ordena y regula la educación técnico profesional en el nivel medio, superior e instituciones de formación, asignándoles recursos para su desarrollo.
- El Programa Fines (Finalización de Estudios Primarios y Secundarios para Jóvenes y Adultos), comenzó en 2008, con el fin de cumplir las expectativas de aquellos que deseaban culminar sus estudios. Junto al PROGRESAR (Programa de Respaldo a los Estudiantes de la Argentina), el cual comprende a jóvenes de entre 18 y 24 años, que reciben un estímulo económico, por ser alumnos que permanecen dentro del sistema educativo.

➤ Políticas Públicas que fomentaron la organización

La organización social ha sido clave en las políticas públicas que impulsó el gobierno desde el año 2003, desde un Estado que promovió la participación colectiva en la implementación de las políticas, articulando acciones con una comunidad organizada, a través de la palabra y la experiencia de los actores en territorio, para tal fin se crearon más de 800 Centros Integradores Comunitarios (CIC), construidos en todo el país para la integración, participación y desarrollo comunitario. Más de 1.500 Mesas de Gestión, espacios de organización y participación local, formaron parte del Plan Ahí (Plan Nacional de Abordaje Integral), programa en el cual me desempeñé como Trabajadora Social del Ministerio, en aquel momento en la localidad de Quilmes durante el año 2010, y fui testigo de la organización de pequeños barrios y localidades, con el fin de construir espacios de debate, problematización y expresión de demandas, junto a representantes de diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales, desde donde se promovieron procesos de cierta inclusión social y desarrollo local, abordando a partir de allí en la medida de lo posible, las demandas planteadas, en relación a diversas temáticas: infraestructura, medio ambiente, falta de recursos como acceso a servicios públicos, a instituciones barriales, falta de articulación entre las mismas, entre otras.

Si bien existió, en la implementación de dicho programa, la presencia de distintos Ministerios y Organismos, con el fin de articular y dar respuesta a las demandas que se presentaran. En los hechos, este plan distó mucho de tener una visión universal e inclusiva, asociado a una perspectiva focalizada y fragmentada de las cuestiones que se presentaban, dando cuenta de una abordaje residual y fragmentado de la política social y sus destinatarios.

No obstante, nuevos actores sociales promovieron la reconstrucción y establecimiento de lazos, que hacen a la cohesión e integración comunitaria. Dichos procesos incidieron, de manera incipiente, en el reconocimiento de derechos, hasta el momento vulnerados.

Orígenes del Programa Potenciar Trabajo. Los programas que le anteceden

En el año 2013, se implementa el programa Ellas Hacen, el cual culmina en el mes de marzo del año 2018, y fue incorporado a un nuevo programa denominado “Hacemos Futuro” (HF), creado por Resolución N° 96/2018, en la órbita de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación. Este plan unificó y modificó los programas Argentina Trabaja (AT creado en 2009), Ellas Hacen (EH-2013) y Desde el Barrio (2008). Antes de mencionar a grandes rasgos características del programa mencionado, consideramos necesario contextualizarlo.

En el año 2009, cuando todavía se sostenían ciertas resistencias a las modalidades de transferencias más universales, el Poder Ejecutivo lanzó una nueva respuesta: el Programa de Ingreso Social con Trabajo, cuyo principal objetivo era la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuinos, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores, que tendrían a su cargo el desarrollo de las acciones pertinentes.

Si bien EH, no es un programa que se implementó en el período de análisis seleccionado, es un importante antecedente, en términos de incorporar, en el marco de

“Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja”, la creación de una línea de acción específica denominada Ellas Hacen, en la cual se lee en los considerandos, que ...“surge como imperiosa la necesidad, de gestionar nuevas herramientas e instrumentos específicos que coadyuden a consolidar, un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma al empleo, como instrumento de integración social, resultando primordial, el accionar de cooperativas y mutuales, como vías de ingreso al empleo, teniendo en cuenta que no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno”...En un contexto histórico y social, donde las problemáticas que afectaban y afectan a las mujeres adquieren cada vez mayor visibilidad pública. Esta política social, al ser destinada principalmente a aquellas mujeres que se encontraban en condiciones de vulnerabilidad social, se tornaba sumamente relevante, ya que, no sólo intentaba abordar a quienes se hallaban desempleadas, sino también a las que se encontraban en situaciones críticas de emergencia habitacional y/o en situaciones de violencia de género.

El objetivo general, era la creación de oportunidades de inclusión socio-ocupacional y de desarrollo de capacidades humanas y sociales de población desocupada en situación de alta vulnerabilidad social.

Entre sus objetivos específicos se mencionaban: el desarrollo de las capacidades humanas y sociales de las mujeres jefas de hogar; la formación en perspectiva de género en cuanto a derechos y responsabilidades, a niñez, familia, ciudadanía urbana; la formación en oficios vinculados con construcción y saneamiento integral urbano y en cooperativismo y asociatividad; la producción social de infraestructura urbana; la

promoción de la participación comunitaria para el mejoramiento de infraestructura urbana en villas y asentamientos y la terminación de estudios básicos.

Entre las prestaciones que brindaba el programa, aparecían: la inscripción en el monotributo social, que les garantizaría a sus participantes una obra social y el ingreso al sistema previsional; un ingreso dinerario y tarjeta bancaria; el cumplimiento de jornadas laborales y capacitaciones en perspectiva de género y oficios, y un proyecto de terminalidad educativa. (FINES I, FINES II).

Una vez creadas las cooperativas de trabajo, avanzaban sobre obras relacionadas a la infraestructura, el equipamiento y el saneamiento integral de los barrios.

Hacemos Futuro

El objetivo del Programa Hacemos Futuro, en la misma línea que el programa que lo antecede Ellas Hacen, es empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y prácticas formativas, brindando contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar general. Desde el programa, se priorizan las solicitudes de ingreso de mujeres jefas de hogar o feminidades trans, que pertenezcan a hogares en situaciones de alta vulnerabilidad socioeconómica y que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: a) Tener un/una hija/o con discapacidad, b) Estar en situación de violencia de género c) Ser víctima de trata de personas o explotación sexual. d) Mujeres con tres (3) o más hijos a cargo. Por otra parte se solicitaba cumplir con las siguientes Prestaciones:

- Terminalidad educativa y formación integral. Con el fin de poder percibir un subsidio mensual: consistente en una ayuda económica, que permita atender su estado de vulnerabilidad social, fomentar su terminalidad educativa y participación en la capacitación integral, potenciando sus posibilidades de inserción social y laboral. Este requisito impuesto bajo apercibimiento, de que la falta de acreditación, producirá la pérdida del programa, implica generar un compromiso por parte de los pobres, con la superación de su pobreza, además de suponer que estos sectores no necesariamente realizan estas tareas de cuidado por sí mismos.

Consideramos que es importante re pensar esta condicionalidad, y que el Estado asuma la coordinación de las acciones que llevan adelante, para poder lograr la inclusión de estos sectores que se encuentran en mayor grado de vulnerabilidad. Consideramos fundamental también, contar con capacidades institucionales para hacer frente a los desafíos de su puesta en marcha. Desarticulando lógicas políticas y burocráticas.

Respecto a la formación integral, durante el año 2018/2019 se construyen y consolidan espacios de “sensibilización y problematización” de temáticas sociales, que nos atraviesan como sociedad, tales como: Consumo Problemático de Sustancias, Violencia de Género, Diversidad Sexual y un Taller de Orientación Laboral.

Dichos espacios surgen, a partir por un lado, de la necesidad de que las personas incluidas en el Programa mencionado, pudieran asistir a espacios de formación que permitieran acreditarse luego en ANSES, para continuar percibiendo el Programa mensualmente. Y por otro, de generar espacios de contención y seguimiento de problemáticas que se planteaban, y no podían ser respondidas en términos de recursos, por falta de presupuesto y/o decisión de limitar al máximo, la capacidad de respuesta,

interviniendo sólo, en situaciones extremas, relativas a la emergencia habitacional y/o problemáticas de salud graves.

Por su participación en el Programa Hacemos Futuro, al igual que en el Programa Ellas Hacen, los titulares podían inscribirse en el Monotributo Social, a través del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social. En su inscripción podían solicitar, que se incluya en calidad de adherentes a los integrantes de su núcleo familiar conviviente. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS), subsidiaría, el aporte a cargo del monotributista social inscripto, y de sus familiares convivientes.

VIII

Programa “Potenciar Trabajo”. Características

El segundo programa que se selecciona para el análisis, en el presente trabajo de investigación, se denomina “Potenciar Trabajo”, surge en el año 2020, como reformulación del Programa Hacemos Futuro. Y en dicha iniciativa se incluye a todas y todos los titulares, con el objetivo de empoderarlos/as, dado que contempla a poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo el acceso a la salud, educación formal y prácticas formativas, procurando brindar una contención integral con perspectiva de género y diversidad sexual, con el fin de incrementar su autonomía económica, integración social y bienestar general.

El criterio de selección para el análisis de dicho programa, refiere a una instancia superadora, que implica, al menos en una dimensión discursiva, respecto a su finalidad: formación laboral, mejoramiento de la empleabilidad, generación de nuevas propuestas productivas, promoviendo la inclusión social plena y el incremento progresivo de ingresos para alcanzar la autonomía económica.

Respecto a la Población Objetivo, dicho programa contempla a personas de entre 18 a 65 años. Se priorizan las solicitudes de ingreso de mujeres jefas de hogar o feminidades trans, que pertenezcan a hogares en situaciones de alta vulnerabilidad socioeconómica y que se encuentren en alguna de las siguientes situaciones: a) Tener un/una hija/o con discapacidad, b) Estar en situación de violencia de género c) Ser víctima de trata de personas o explotación sexual. En el caso concreto del Centro de

Referencia, dicha población se limita a mujeres que transitan situaciones de violencia de género y población LGTB.

Todas las titulares deben cumplir con tres contraprestaciones formalmente: actualización de datos, terminalidad educativa y formación integral. Siendo el objetivo fundamental, fomentar mayores oportunidades de insertarse en el mundo del trabajo, brindando herramientas a través del programa, para que las participantes puedan capacitarse y mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Dicho programa surge en pos de dar respuesta, a la problemática específica en la Argentina, respecto a que, a diferencia de las mujeres de altos ingresos, que pueden sortear la realización de las tareas de cuidado, contratándolas en el mercado: espacios de cuidado infantil, trabajadoras domésticas, geriátricos, y de esta manera pueden destinar más tiempo al desarrollo personal, laboral y profesional. Por el contrario, las familias con menos recursos, no pueden afrontar ese gasto y, enfrentan mayores dificultades de acceso por falta de oferta de servicios públicos de cuidado, lo que hace que estas mujeres se queden a cargo de estas tareas, lo que representa mayores restricciones para lograr la autonomía económica.

Analizando discursivamente la propuesta del Programa hoy denominado Potenciar Trabajo, es de destacar que no se ha concretado la formación laboral, y la generación de nuevas propuestas productivas, promoviendo la inclusión social plena y el incremento progresivo de ingresos para alcanzar la autonomía económica, finalidades que se enuncian en el desarrollo del programa. El mismo comenzó a implementarse, en el marco de la unificación de los programas mencionados, en un único plan que tiene como objetivo la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad

educativa, como ya mencionamos, la formación laboral y la certificación de competencias, requisitos que formaron parte también del Programa Hacemos Futuro en el año 2018.

Para tal fin, contempla la creación y el fortalecimiento de unidades productivas, para promover la inclusión social plena y el incremento progresivo de ingresos, que permitan alcanzar la autonomía económica enunciada; además de incorporar la perspectiva de género, procurando brindar las herramientas que permitan vivir una vida libre de violencias. Las unidades productivas o de gestión, se enmarcan en el Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local- Potenciar Trabajo. Su implementación se realiza, según se enuncia en el contenido de dicho programa, mediante el otorgamiento de subsidios a UNIDADES DE GESTIÓN, que permitan garantizar y promover el desarrollo y fortalecimiento de los proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios, que se ejecuten con titulares activos del programa, en tanto se encuentren recibiendo la prestación económica individual denominada Salario Social Complementario.

Dichas Unidades de Gestión, se constituyen por cooperativas de trabajo y organizaciones sociales, fundamentalmente, y son los responsables directos de la implementación del Programa en territorio, con la facultad incluso de solicitar la baja del programa en caso de que las titulares no cumplieran con las actividades asignadas.

Por otra parte, dichas organizaciones convertidas en Unidades de Gestión, deben planificar, definir las actividades a realizar conforme a las necesidades territoriales, organizando la logística y ejecución de las mismas, además de proveer los insumos, maquinarias, herramientas, elementos de seguridad y aquellos que requiera la

operativización y sostenibilidad de los planes de actividades, así como promover la participación de las titulares, a las actividades, en sus distintas líneas de acción e informar por último el cumplimiento mensual de las mismas.

Cabe aclarar, que el proceso mencionado, organizado y coordinado por las organizaciones, es una puerta de acceso al programa, y otra, es a través del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, implementado en la localidad de Chascomús, a través del Centro de Referencia, sin obligatoriedad hasta el momento de pertenecer a una organización social y responder a sus requerimientos, como en la situación mencionada previamente, a través de la Unidad de Gestión.

En el Centro de Referencia en el cual me desempeño, la posibilidad de ser incluido en el programa alcanza a una población acotada: Diversidad Sexual y personas que transitan situaciones de violencia de género, no así por situaciones de vulnerabilidad socioeconómica solamente. Las titulares en la ciudad de Chascomús, en el año 2021, ascienden a 90. 70 titulares, incluidos en el programa Potenciar Trabajo y los restantes, han sido incluidos en el año 2018, como titulares de Hacemos Futuro.

Para ser incluido al programa PT, el acceso se efectiviza a partir de la realización de una entrevista por parte de los Trabajadores Sociales del equipo que se desempeña en el Centro de Referencia, a partir de la cual se realiza un informe social, con un formato estructurado, donde se solicitan datos relevantes, referidos a la situación de violencia, y/o situaciones relacionadas con la identidad u orientación sexual. Luego un área específica, del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, evalúa y decide la viabilidad de dicha incorporación.

Las entrevistas, se realizaron a través de las demandas espontáneas en el Centro de Referencia, a través de la derivación de distintas organizaciones sociales, de la Dirección de Políticas de Género local, y de diferentes equipos de Orientación Escolar, dependientes de establecimientos educativos de la localidad y localidades aledañas, donde también hemos realizado talleres de sensibilización en las temáticas mencionadas con anterioridad.

En la localidad de Pila, se registran 56 titulares del Programa Hacemos Futuro, hoy Potenciar Trabajo. Y en Lezama, ascienden a 10, el número de titulares, también incluidos en el año 2018. Las distintas localidades que se incorporan, forman parte de lo que se denomina zona de influencia del Centro de Referencia de Chascomús. Dado que los mismos, se han creado en las ciudades más grandes, siendo las localidades más pequeñas y aledañas, dependientes de dichos Centros, en términos de recibir respuestas ante necesidades, que puedan ser cubiertas por los programas nacionales y políticas sociales en el territorio.

El contexto de pandemia, ha limitado las posibilidades de sostener y generar nuevos espacios que permitan garantizar la formación enunciada, si bien se ha podido continuar con muchas dificultades la terminalidad educativa, en la mayoría de los casos, otro porcentaje de titulares, ha debido abandonar dicha terminalidad, por limitaciones en el acceso a la tecnología fundamentalmente. Asimismo, no se han podido sostener los espacios, iniciados en el año 2018 y con continuidad en el año 2019, en el marco del programa denominado Hacemos Futuro, hoy Potenciar Trabajo. Los talleres, denominados talleres de sensibilización, en relación a las problemáticas sociales mencionadas: Violencia de Género, Consumo Problemático, Diversidad Sexual, Taller de

Orientación Laboral. Temáticas, en las cuales nos capacitamos como profesionales del Centro de Referencia, nos han permitido adquirir herramientas, que se pudieran replicar en dichos espacios, generando el intercambio de miradas y experiencias.

Respecto a la promoción de nuevas propuestas productivas, la formación laboral y la certificación de competencias, junto al fortalecimiento de unidades de gestión para promover la inclusión social plena. Es de destacar que durante el transcurso del año 2021, el Municipio ha comenzado a organizar instancias de capacitación en tres áreas: Prevención de las Adicciones, Cultura y Deporte, destinadas a titulares del Programa Potenciar Trabajo, con el fin de incorporar según perfil, disponibilidad, a aquellos/as titulares que pudieran desempeñarse en algunas de las áreas mencionadas.

Si bien se trata de un Programa Nacional, como equipo del Centro de Referencia, fuimos informados de esta iniciativa a partir de la solicitud del Municipio de un listado de los/as titulares, sin mayor información respecto a criterios tales como: contenido de las capacitaciones, requisitos, etc. Recientemente se ha realizado la incorporación efectiva de un número muy reducido a las áreas municipales nombradas, sin establecer contacto o vínculo alguno a nivel institucional con el Centro de Referencia.

De todas maneras, cabe resaltar que en los hechos, la cantidad de titulares, mayoritariamente mujeres, que está percibiendo el beneficio de ser incorporadas al programa, es significativamente menor, que la afectada por problemas de inserción social y desempleo.

Por otro lado, llama la atención, la ausencia del Ministerio de Trabajo, tanto en el diseño, como en la implementación de políticas públicas, relacionadas con la de trabajo genuino, lo cual deja un interrogante, ¿se trata de generar “puestos de trabajo genuino”, o

son medidas netamente asistenciales nominadas como productivas? Más aun teniendo en cuenta que, la idea del trabajo, es la vía privilegiada, para el logro de la enunciada inclusión social. Entendiendo por trabajo genuino, al empleo remunerado con el salario mínimo vigente, o encuadrado como monotributista y con la cobertura de la correspondiente obra social.

Potenciar Jóvenes

Otra importante línea de acción, que forma parte del programa Potenciar Trabajo, denominada “Potenciar Jóvenes”, se implementa en otras localidades, en tanto no contamos con información precisa acerca de su implementación desde el Centro de Referencia. Si bien se difunde a través de las redes, desde el Ministerio de Desarrollo Social, como un programa que busca elaborar mecanismos comunitarios para el acompañamiento a jóvenes de entre 18 y 29 años, en situación de vulnerabilidad, propiciando su acceso a recursos que garanticen sus derechos. A través de distintos convenios celebrados con municipios, provincias e instituciones de la sociedad civil, que trabajen en la temática, destacando que esta herramienta apunta al financiamiento de proyectos socio productivos, socio laborales y socio comunitarios.

Al respecto, y en el período de análisis (2016-2021), sólo tuvimos conocimiento de que la implementación sería estrictamente Municipal, por tanto como CDR, participamos en la confección de un reducido listado, que incluía potenciales titulares, según requisitos poco detallados y claros. Sin haber obtenido respuesta alguna, en cuanto a número de titulares efectivamente, Áreas Municipales en las que desarrollarían su trabajo, etc.

IX

Conclusiones

A partir de lo expuesto surgen diferentes elementos que nos interesa destacar. En primer lugar, la recurrente utilización de la noción de inclusión, sobre todo en el programa Potenciar Trabajo, como en los que lo antecedan y le dan origen (Ellas Hacen y Hacemos Futuro), ambos provenientes de una línea de acción específica y estratégica en el marco de “Ingreso Social con Trabajo, Argentina Trabaja”. Dicho programa destinado principalmente a mujeres, que se encontraban en una situación de extrema vulnerabilidad socio ocupacional. En el caso del Centro de Referencia de Chascomús, y las localidades que conforman la zona de influencia, el programa apunta a mujeres que transitan situaciones de vulnerabilidad, y que además vivencian o han vivenciado situaciones de violencia de género. Así como también población LGTBQY. Es decir poblaciones con una histórica y profunda vulneración de derechos elementales.

Comenzaremos estas conclusiones haciendo referencia, en primer lugar, al concepto de inclusión, en el análisis de los programas elegidos: Programa Ayudas Urgentes- Subsidios Institucionales y Emprendimientos Productivos y con especial énfasis en torno al programa Potenciar Trabajo, que se presenta discursivamente en principio, como una política inclusiva. En tanto, Potenciar Trabajo, es el nuevo programa nacional de inclusión socio-productiva y desarrollo local, lanzado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Respecto al primer programa mencionado, en el marco de la Resolución N° 2458: Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos. Analizamos

un programa que se origina, como una línea de acción, que permitía abordar las consecuencias de la crisis económica y social del 2001. Como un programa más de “combate a la pobreza”, con prácticas focalizadas, que distan de ser propuestas de tipo universalistas. Sin promover la participación de los propios destinatarios, consolidando una suerte de “ficción ciudadana” -En concordancia con lo expresado por Abramovich y Pautassi (2006), dicha ficción se relaciona con la interpretación de la focalización como una práctica conforme a derechos, eludiendo el principio de igualdad y los estándares jurídicos, que son intrínsecos a la definición de un derecho social. Siguiendo el razonamiento de estos autores, queremos señalar que este tipo de política social, se inscribe en un modelo económico vulnerable, y estas iniciativas consolidan esa suerte de “ficción ciudadana” (Pautassi y Abramovich; 2006: 4)

Es importante destacar, que el programa mencionado, consta de un subsidio de carácter económico, para la adquisición de Insumos y/o equipamiento a personas físicas, organismos gubernamentales y organizaciones no gubernamentales, que se encuentren atravesando situaciones de emergencia y/o urgencia, para el desarrollo de emprendimientos familiares o servicios asistidos, ello dentro de las posibilidades operativas y financieras del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Si bien consideramos relevante la ejecución de dicho programa, teniendo en cuenta el contexto económico, social y político que se vivió en aquellos años 2000/2001. Creemos necesario, complementar las acciones previstas, con otras líneas de acción, vinculadas a la economía social, fortalecimiento institucional, a partir del acompañamiento y seguimiento por parte de los equipos técnicos, con el fin de promover

la participación y responsabilidad, más una evaluación y monitoreo de los programas implementados.

Por otra parte, los argumentos presentados a lo largo del análisis, muestran los límites de estas iniciativas de la política social asistencial, tanto como estrategia supuestamente apta para superar la pobreza, como también como mecanismo que promovería la inclusión social.

En segundo lugar, consideramos fundamental destacar, las dificultades de articulación, entre los distintos niveles gubernamentales, para el diseño e implementación de las políticas, haciendo especial hincapié en el momento de la implementación, dado que es en esa instancia, que como equipo técnico y profesional del CDR- Chascomús, tenemos estricta incidencia. La posibilidad de dicha articulación, en primer lugar, con Áreas Municipales, tales como: Vivienda y Políticas Sociales, permitiría concretar mejoras habitacionales y edilicias significativas para las familias que transitan situaciones de precariedad o hacinamiento, en tanto cuentan con recursos que el Ministerio de Desarrollo Social no posee, tales como materiales de construcción, mano de obra disponible, recursos que junto a aquellos que se pudieron gestionar desde el CDR, tales como aberturas y mobiliario básico, hubieran brindado respuestas satisfactorias, en términos de mejoras, primero habitacionales, y luego en la calidad de vida de las personas que accedían a dicho programa. De igual manera, la implementación de los emprendimientos o talleres productivos, desde el MDS, brindaron respuestas concretas, aunque aisladas, sin contar con instancias de capacitación y/o asesoramiento a cargo, por ejemplo, del Área de Producción Municipal, que trabaja en esa línea, brindando además

posibilidades de acompañamiento y seguimiento que el programa en cuestión no menciona ni incluye entre sus objetivos.

Otro elemento fundamental, en dicho análisis, se relaciona con las posibilidades de acceso a dicho programa. En tanto mayoritariamente, el acceso ha sido posible a través de los referentes barriales mencionados, dentro del análisis del programa en cuestión, y en menor medida a partir de la demanda espontánea en el CDR. En tanto no siempre, los listados entregados por dichos referentes, respondían a los requisitos de vulnerabilidad, emergencias (incendios), problemáticas de salud graves. Sino que, en ocasiones, dicha selección respondía, a intereses e intercambio de favores, en el marco de relaciones políticas partidarias, que si bien no son objeto de estudio del presente trabajo, impactan en la posibilidad de mejorar las condiciones y calidad de vida de las familias que realmente lo necesitan, limitando el acceso y la consecuente gestión de recursos.

Retomando las dificultades de articulación, entre los distintos niveles gubernamentales, en la localidad de Chascomús, se puede observar que en la mayoría de las políticas que el Municipio implementa, el mismo no tiene incidencia en el diseño de ninguna de ellas, a excepción de algún programa alimentario. En tanto, los gobiernos locales, solicitan la implementación de programas nacionales o provinciales, ya que constituyen servicios a brindar en marcos de escasez de recursos propios.

En el caso del nivel nacional, el panorama es otro: en la mayoría de los programas, dicho nivel diseña tanto como implementa, dentro de la órbita de sus oficinas y territorios donde se interviene, (en nuestro caso puntual CDR-Chascomús), los programas analizados en el presente trabajo. Con la excepción del programa Potenciar Jóvenes (diseñado e impulsado por el nivel nacional), cuya implementación en su

totalidad se concretó bajo la órbita municipal, y en el caso concreto de las reducidas posibilidades de inserción laboral, en torno a titulares del programa Potenciar Trabajo, fue el Municipio quien solicitó al CDR, perfiles que responden a ciertos requisitos (para ser incorporados a tareas de cuidado, limpieza, en Espacios de Primera Infancia, una especie de guarderías municipales). En este caso, se concretó dicha incorporación, en el marco de un trabajo genuino y formal. Como se mencionó previamente, muy poco significativo, en términos de cantidad de titulares, pero muy importante, en términos de alcanzar la inclusión socio productiva enunciada en el programa Potenciar Trabajo.

Podemos observar que, en líneas generales, los Programas Sociales “aterrian” en territorios donde las diferencias organizacionales, tienen implicancias en los resultados de las intervenciones a nivel local, con ausencia de estrategias de fortalecimiento institucional, centradas en mejorar capacidades de gestión de niveles. Por eso, advertimos sobre la necesidad de acciones estatales integrales.

Otro elemento a destacar, se relaciona con las condiciones que se le exigen a una persona para ser destinatario de las políticas sociales, en la mayoría de los casos observamos que no sólo se exige como criterio, el ser poseedor de una condición desfavorable, sino que, se debe tener una sumatoria de ellas, para poder ser receptor de dichas políticas. Ejemplos de esto abundan en las políticas estudiadas: familias en situación de vulnerabilidad, con problemáticas habitacionales y con situaciones de riesgo o emergencia; ser madre con un número definido de hijos, solas, que no desempeñe actividad rentada alguna, y que no esté amparado por regímenes previsionales; solo por nombrar algunos ejemplos. Más la necesidad perentoria y demostrable, con

comprobación de los medios de vida y de los ingresos. Definitivamente, dichos requisitos, no amplían los derechos de los ciudadanos.

En este trabajo, en cambio, sostenemos una visión amplia de las políticas sociales, considerando que las mismas deben tener como objetivo la integración, la inclusión y la equidad. (Bustelo, 1998), con el fin de...”garantizar que todas las personas, puedan acceder en condiciones de igualdad, a un estándar básico de protección; de no desbaratar los derechos sociales, reconocidos mediante políticas y acciones deliberadamente regresivas”... (Pautassi y Abramovich; 2006: 35).

Así como también, de la necesidad e importancia de partir de un marco de derechos en el diseño de las políticas públicas en general, y sociales en particular, y de la generación de modelos económicos sólidos, proclives a la integración social y propicia para la inclusión.

Respecto al programa Potenciar Trabajo, nos parece relevante analizar su constitución, como un programa orientado a procurar la mejora de la calidad de vida de sus destinatarias, mujeres que transitan situaciones de violencia, en sus distintas expresiones y tipos de violencia: económica, sexual, psicológica y física.

Una primera cuestión, y en concordancia con los objetivos propuestos en el presente trabajo, está relacionada con visibilizar las oportunidades de inserción sociolaboral que contempla el programa Potenciar Trabajo, en sus enunciados principalmente. En tanto, el mismo, se encuentra destinado a personas físicas que se encuentren 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.

No obstante, y a nuestro entender, uno de los puntos débiles del programa, fue la carencia de estrategias para la inserción de las destinatarias, y la falta de apoyo a las cooperativas para dotarlas de sustentabilidad. Por lo cual, las oportunidades de inclusión sociolaborales, se vieron desdibujadas.

En relación a los componentes destinados a transformar la situación ocupacional de las destinatarias, se requiere de la observación, respecto al entrecruzamiento de distintas concepciones acerca del “deber ser y actuar”, de las mujeres, en el marco de la propuesta. Ello involucra elementos tales como la participación comunitaria, el trabajo, las oportunidades de inclusión socio-laboral, el mejoramiento de la infraestructura urbana, la extensión del rol de cuidadoras a la comunidad.

En un análisis posterior a este estudio, sería interesante indagar acerca de las implicancias de la figura de las mujeres como “trabajadoras”, en el marco de un programa como PT, ya que definitivamente propone un determinado sujeto social con rasgos específicos.

Por otra parte, y en relación a los programas de transferencias condicionadas, es de destacar que los mismos no se constituyen, en mecanismos adecuados para promover la inserción laboral de las mujeres, y la generación de ingresos propios por otros medios, que rompan la dependencia estricta de la asistencia pública. Siguiendo a Rodríguez Enríquez (2011), quien destaca la ausencia de estrategias explícitas de salida de este tipo de programas, así como la incorporación de la voz de las destinatarias respecto a qué es lo que quieren hacer, para tratar de establecer una relación entre los oficios o actividades laborales, y sus deseos en el marco de una trayectoria laboral efectiva en la práctica.

En la misma línea, consideramos que la formulación de programa, no contiene una perspectiva de género, traducida en acciones deliberadas para transformar las relaciones desiguales de género, en las que sus destinatarias se hallaban inmersas. Respecto a lo mencionado, podemos realizar los siguientes señalamientos: en principio, el rol doméstico y de cuidado que desempeñan las mujeres no se pone en cuestión.

Especialmente, en cuanto al rol doméstico, el programa carece de lineamientos tendientes a objetar la posición de las mujeres en este aspecto. Por el contrario, parece asumir este rol de manera natural, sin incentivar el debate, en relación al cuidado infantil específicamente. Es así que el programa Potenciar Trabajo, no contempla modalidades alternativas de cuidado, es decir dispositivos para facilitar la participación de las destinatarias en los espacios de formación y reflexión que contempla el programa.

Rodríguez Enríquez (2011), advierte que los programas de transferencias condicionadas, también resultan controvertidos en varios aspectos, entre ellos, como ya señalamos, en términos simbólicos, perpetúan la noción socialmente construida de que las mujeres son las principales responsables del cuidado de las personas con las que conviven, especialmente de aquellas dependientes: los hijos y los adultos mayores. Evidenciando incluso cómo el trabajo de las mujeres se incrementa cuando se transforman en titulares del programa. Esto sucede porque ellas son las encargadas de realizar las gestiones para cobrarlo, son quienes deben asegurar la asistencia regular de sus hijos a la escuela, y asistir a las revisiones y cuidados de la salud, para ellas y sus hijos. Sumado a ello, deben asistir a las actividades vinculadas al programa, como capacitaciones, charlas educativas, tal como mencionamos previamente. Para concluir, la autora menciona que

este tipo de programas consolidan el rol cuidador de las mujeres y la tradicional división sexual del trabajo, raíz de la desigualdad de género.

Como CDR incluimos en los contenidos a trabajar durante las capacitaciones y/o espacios de formación, el cuestionamiento a dicho rol de cuidado, exigido históricamente a las mujeres, como iniciativa institucional propia. Dado que consideramos a dichos espacios, privilegiados para repensar el rol de las ,cuidadoras en el cual las destinatarias se encuentran ubicadas, y en los que inclusive podría haberse incorporado la presencia de varones, para trabajar en conjunto y comenzar a desnaturalizar estereotipos y roles tradicionales de género.

No obstante y de modo general, se pueden mencionar aspectos valiosos, relacionados a los componentes educativos y de formación, así como a un ingreso dinerario inmediato.

Entre los aspectos valiosos del programa, se reconoce una mejora en las condiciones de vida, no sólo a través de la percepción del ingreso, sino también en el encuentro con otras mujeres y en la construcción grupal. Análisis que se deduce de las entrevistas realizadas y la coordinación en los grupos de sensibilización y reflexión, como parte del equipo técnico del CDR- Chascomús.

Así como se destaca también, la percepción acerca de “sujetos colectivos”, y de la construcción de sujetos políticos y la promoción del pensamiento colectivo como forma de construir el futuro.

En línea con lo mencionado, las titulares han manifestado en los diversos talleres de formación y sensibilización, la valoración de los saberes de organización barrial y

familiar. En tanto indicaron, que el programa implicó, un fortalecimiento en la educación y que impactó en el rol de la mujer en la familia y en la sociedad.

En este punto nos interesa hacer referencia a otro aspecto fundamental, en torno a la mejora obtenida en la calidad de vida de las mujeres, y al empoderamiento que obtienen a partir de su ingreso al programa, ya que, aunque es cuestionable la promoción de la autonomía económica, teniendo en cuenta los numerosos factores que serían necesarios para concretarla, aparece como aspecto positivo el mencionado empoderamiento de las mujeres.

Esta reflexión, podría extenderse, a la necesidad de otorgarle continuidad a los componentes educativos, a través de los cuales transitaron las destinatarias durante su participación en el programa, a fin de no perpetuar trayectorias educativas inconclusas.

Otro elemento que caracteriza al programa, es la homogeneización de la población destinataria, factor esencial para destacar a partir del análisis realizado, ya que la consideración de las necesidades e intereses estratégicos de las mujeres, las diferencias y la diversidad que atraviesa el colectivo de mujeres a lo largo de nuestro país, puede convertirse en un recurso valioso a la hora de delinear estrategias para eliminar obstáculos, durante la implementación de políticas sociales destinadas a mujeres, sobre todo en los aspectos relativos a la formación y capacitación en oficios.

Por otra parte, y si bien la violencia de género no es el objetivo a analizar en el presente trabajo, la temática atraviesa de modo transversal, en tanto el Estado, al asumir el compromiso mediante su adhesión a tratados y convenciones internacionales, está obligado a transversalizar la perspectiva de género, como categoría analítica, en el diseño e implementación de políticas públicas. Esto es, diseñar planes, programas y proyectos a

corto, mediano y largo plazo, que tengan como propósito contribuir al desarrollo de la equidad de género, vinculado con la revisión del tratamiento de la violencia de género, en el programa Potenciar Trabajo, ya que si bien, dicha perspectiva fue incluida en el programa que lo antecede, denominado Ellas Hacen. Es necesaria una revisión constante, en pos de analizar, cuestionar y revertir, el rol asignado a la mujer, desde una perspectiva histórica.

Consideramos un importante descuido en dicho marco, que si bien el programa plantea en su formulación que las destinatarias a las que está dirigido, se encontrarían transitando situaciones de violencia, no presenta a priori dispositivos y/o protocolos de intervención, y/o seguimiento/acompañamiento, especiales, para abordar esta problemática. Esta situación se encuentra reflejada en el análisis de la implementación del programa, donde a partir de situaciones abordadas por los equipos técnicos, se identifican titulares en situaciones de violencia emergentes, y se visualiza la necesidad de intervenir al respecto.

Ante dichas situaciones concretas, se han realizado distintas reuniones con la Dirección de Políticas de Género Municipal, con el fin de establecer acuerdos y marcos institucionales, así como Protocolos de Intervención, que permitan un abordaje, acompañamiento y seguimiento integral, provisto de estructuras adecuadas, sin adoptar una postura de victimización de las mujeres.

Por último, entendemos que en los distintos momentos metodológicos que atraviesa la construcción de políticas públicas, desde el diseño y formulación, hasta la implementación, se requiere la construcción de diseños evaluativos, donde la perspectiva de género debe ser mencionada y explicitada, incorporando los elementos que resulten

adecuados en cada fase, de modo de visibilizar las desigualdades de género. En este sentido, identificamos que resulta necesario transversalizar también el enfoque de género en los instrumentos y herramientas de investigación, recolección de datos y análisis, crear nuevas metodologías con categorías flexibles, asumiendo que la inclusión de la mirada y el discurso de género, constituye una decisión netamente política y por ende, implica afrontar una serie de resistencias por parte de distintas esferas públicas e institucionales ante los cambios.

En el proceso mencionado, es preciso reconocer las políticas públicas que en apariencia son diseñadas de un modo sensible al género, donde se utiliza un lenguaje que promueve la efectivización de los derechos de las mujeres, pero en la práctica, se convierten en soluciones circunstanciales a las problemáticas de las destinatarias en situación de vulnerabilidad, y contrariamente a los objetivos de equidad de género, contribuyen a reproducir las condiciones materiales que perpetúan las relaciones desiguales de género.

Finalmente, advertir que en muchas ocasiones, los Centros de Referencia y los equipos técnicos que lo constituyen, no cuentan con los elementos y/o recursos necesarios para abordar las modificaciones que se requieren poner en práctica, de manera eficiente. Al mismo tiempo, dichos equipos técnicos deben realizar su labor en contextos signados de complejidad y contradicciones. Todos los factores mencionados limitan la capacidad de gestión. La cual sólo es viable si se cuenta con un Estado que brinda recursos económicos y humanos, y los pone a disposición de los requerimientos de los programas.

Para finalizar con las conclusiones, y en concordancia con el análisis realizado por Rodríguez Enríquez (2011), en relación a los programas de transferencias condicionadas, enfatizamos que este tipo de programas ganan en dimensión ciudadana, porque al funcionar como “las” interlocutoras con el Estado “proveedor”, son puestas en una posición relacional, con las instituciones que antes de estos programas no existía. Además, según la autora, la transferencia del beneficio se acompaña de otras actividades que involucran la interrelación entre titulares, y/o la participación en actividades comunitarias, se consigue de este modo un avance en la participación, que también empodera a las mujeres, como destacamos previamente.

Asimismo, también valoramos positivamente junto a la autora, que estos programas pueden tener implicancias positivas en las mujeres, por un lado a nivel individual, cuando la autoestima, visibilización, y valorización de las propias mujeres y de sus entornos más inmediatos se fortalece, y por otro, a nivel comunitario y colectivo, especialmente en aquellos programas que prevén espacios de intercambio, como en el caso puntual del programa Potenciar Trabajo.

Como última línea de recomendaciones, y siguiendo a Rodríguez Enríquez (2011), se destaca la necesidad, de producir mayor conocimiento científico en este campo, con evaluaciones que no sólo contemplen dimensiones de análisis de género, sino que tomen en cuenta además la perspectiva y la voz de las mujeres destinatarias, donde sean implicadas en los procesos de elaboración de políticas públicas de equidad de género. Objetivo pendiente en lo personal, para desarrollar en un próximo Trabajo de Investigación.

Es de destacar, que la intención, en la necesidad imperiosa, de incluir la temática de género, responde a la injusticia cultural y simbólica, tal como denominan Abramovich y Pautassi (2006), que encuentra sus raíces en los patrones de representación, e interpretación, incluyendo la falta de reconocimiento, la subordinación social que implica la imposibilidad de participar como igual en la vida social.

No obstante, la injusticia socioeconómica, determinada por la estructura político-económica, incluye la explotación, privación, en un contexto de expansión de la vulnerabilidad laboral, que imposibilita el desarrollo de una ciudadanía sustantiva. Y es aquí donde consideramos que el enfoque de derechos presenta criterios explícitos, para evaluar la compatibilidad de la política social con estándares legales, que a su vez sirvan como vínculo necesario con la política económica. Se trata de no seguir promoviendo la inclusión de “beneficiarios” en programas focalizados, sino considerar a personas titulares de derecho, con acceso a un sistema de seguridad social.

En síntesis, podemos llamar la atención en el intento sostenido del Ejecutivo, privilegiando discursos y opciones de inclusión social a partir de la creación de programas focalizados en el marco del Ministerio de Desarrollo Social, lo cual da cuenta de una visión residual y fragmentada de la política social y sus destinatarios. En rigor, se señala que la mejor vía para la inclusión social es el empleo, no obstante a la hora de diseñar políticas inclusivas, se vuelve a la vieja práctica de programas focalizados.

Por otra parte, destacar, la persistencia de un elevado nivel de empleo no registrado y de un alto nivel de pobreza e indigencia, que ha disminuido el impacto de las medidas orientadas al trabajador formal, aumentando las disparidades entre aquellos

excluidos del mercado laboral formal, en especial, y, en el presente caso, con los titulares de un programa de transferencia de ingresos.

Ya en este punto es necesario asumir que la política social, continúa siendo central para construir las condiciones de una ciudadanía basada en la profundización de derechos individuales y sociales, al mismo tiempo que configura una vía para superar efectivamente la dinámica excluyente de las últimas décadas.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006) *“Una aproximación al Enfoque de Derechos en las estrategias y políticas de Desarrollo”*. Revista de la CEPAL.
- Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009). *“El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”*. En Abramovich, V. Pautassi, L. *La revisión judicial de las políticas sociales*, Estudio de casos. Editores del Puerto, 279-340.
- Pautassi, L, Arcidiacono, P y Royo, L. (2010). *“Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”*. En Derechos Humanos en Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Andrenacci, L. y F. Repetto (2006), *“Universalismo, ciudadanía y Estado en la política social latinoamericana”*.
- Andrenacci, Luciano (2014): *“Ciudadanía y desigualdad”*. Textos de la Maestría en Desarrollo Humano; Buenos Aires, FLACSO Argentina.
- Andrenacci, L y Rosaenz, M, (2019). *“Ciudadanía y desarrollo en América Latina: una propuesta de índices de inclusión e igualdad en perspectiva histórico-comparativa”*.
- Bustelo Graffigna, E. (1998). *“El abrazo: Reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los Organismos No-Gubernamentales”*. En Revista de Ciencias Sociales. -- no.9. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
- Butler, J. & Fraser, N. (2000). *“¿Redistribución o reconocimiento? Un debate entre marxismo y feminismo”*. Traficantes de sueños. *Ciudadanía y Desarrollo Humano*. Cuadernos de Gobernabilidad Democrática 1. Ed Siglo XXI. Arg.

- Chiara, M. y Di Virgilio M. M. (2005) “*Enseñando un “saber” para un “hacer” reflexivo o cómo desarrollar competencias profesionales complejas para la gestión local de las políticas sociales.*” X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile. Biblioteca Virtual TOP.
- Danani, C. e Hintze, S. (2011). “*Introducción. Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación*”. En Danani C e Hintze, S (coords). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Universidad Nacional de General Sarmiento. Arg.
- Fleury, S. (1997). *La naturaleza del Estado capitalista y de las políticas públicas. Para pensar la cuestión social en América Latina. “Estado sin ciudadanos: Seguridad social en América Latina.”* Buenos Aires: editorial.
- Fleury, S. (1999.). “*Políticas sociales y ciudadanía*”. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Fleury, S (2002). “*El desafío de la gestión de las redes de política*”, INDES-BID.
- Fleury, S. (2007). “*Los patrones de la exclusión e inclusión social*”. En Calderón, F (coord.)
- Jacint, J. (2001). *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo 1-22.
- Kirchner, A. Comité Nacional Most. *Radiografía de las Políticas Sociales del Siglo XXI*.
- Kirchner, A. *Políticas sociales del Bicentenario, Un modelo nacional y popular*. Tomo I Bs As 2010. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Políticas Sociales.

- Kirchner, A. *Un modelo Nacional y Popular. Aportes para la discusión y reflexión*. Cátedras Populares. (2011).
- Kirchner, A. *Territorios. Huellas y horizontes de una nueva institucionalidad de las políticas sociales*. Publicación colectiva de los Centros de Referencia y Articulación.
- Lo Vuolo, R. (1991) “*Economía Política del Estado de Bienestar*” en *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*. Buenos Aires: Ciepp-Miño y Davila Editores. Desarrollo Económico, Vol 33, N° 130
- O’Donnell, G. (1993) “*Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*”.
- O’Donnell. *Estado, democratización y ciudadanía*. Revista Nueva Sociedad, N°128.
- Oslak y O’Donnell. (1976) “*Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*”. Documento CEDES/G.E.CLACSO7 N° 4.
- Pastorini, A. *¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión-conquista"* [en línea] EN: *La política social hoy*. Elisabete Borgianni, Carlos Montaña. San Pablo: Cortez, 2000. 207-232
- Pautassi, L (2010). “*El enfoque de los derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas*”. En Pautassi, L (org) *Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. Debates actuales en la Argentina*. Biblos. Bs As.
- Pautassi, Laura.; Arcidiácono, Pilar & Royo, Laura (2010) “*Idas y Vueltas en las políticas Sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política*”.
- Piovesan, F. (2004) “*Derechos sociales, económicos y culturales y derechos civiles y políticos*”. Año 1. Número 1. Pág. 21-30OP.

- Repetto, F., (2004). "*Capacidad estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*". Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de documentos de Trabajo 1-25.
- Repetto, F. Andrenacci, L. (2006). "*Ciudadanía y capacidad estatal: dilemas presentes en la reconstrucción de la política social argentina*". En Andrenacci (compilador). Problemas de política social en la Argentina contemporánea- Prometeo- UNGS. Buenos Aires.
- Rodríguez Enríquez, C. (2011). "*Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?*" Serie Mujer y Desarrollo N° 109 División de Asuntos de Género Santiago de Chile.
- Rosanvallon, P. (2015). "*La sociedad de iguales*". Manantial Ed. Argentina
- Svampa, M. (2005) "*La sociedad Excluyente*", Bs. As: Taurus.
- Tamayo Sáez, M. (1997) "*El análisis de las políticas públicas*". "*La nueva administración Pública*". Rafael Bañón-Ernesto Carrillo Compiladores. Alianza Universidad. Madrid. Universidad complutense de Madrid. Instituto universitario Ortega y Gasset. Cap. 11.
- Torre, J.C. y Pastoriza, E. (2002). "*La democratización del bienestar*". En Torre, J C. (ed) Nueva Historia Argentina, Tomo VIII. Buenos Aires, Sudamericana.
- Vilas, C. (1997b) "*De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo*". Notas para una perspectiva macro". Desarrollo Económico 144.
- Villarreal, J. (1996). II. Introducción: *¿Qué es la exclusión social?*, En Grupo Editorial Norma S.A (Ed), La Exclusión Social, (21-46). Buenos Aires.

Normativas

Resolución N° 96/2018, Ellas Hacen.

Resolución N° 96/2018, Hacemos Futuro” (HF).

Resolución N° 2458, Ayudas Urgentes-Subsidios Institucionales- Emprendimientos Productivos.

Resolución N° 121/2020, Potenciar Trabajo.

