

Título: Rehacer las políticas sociales de asistencia. Primeras aproximaciones a la creación del programa Hacemos Futuro.

Lic. Fermín Martínez Ramírez. CISH-IdIHCS. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Becario UNLP
ferminmr14@gmail.com

Dra. Fernanda Torres. CISH- IdIHCS-CONICET. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata.
fernandav_torres@yahoo.com.ar

Conceptos en torno al Estado

El concepto de Estado, central para la sociología y la ciencia política, ha tenido diversos periodos de mayor o menor protagonismo entre los debates disciplinares. Circunscribiéndonos al contexto latinoamericano contemporáneo, podríamos decir que a partir de los años ochenta, los debates se centraron en torno a la democracia o, más específicamente, al estudio del proceso de transición a la democracia y más tarde en las discusiones en torno a la calidad de la misma. Recién en los últimos años, las discusiones en torno al rol y rasgos del Estado ha recobrado centralidad en los debates académicos y políticos de nuestra región. Nos basamos en el recorrido propuesto por Mabel Thwaites Rey y Andrea Magdalena López (2005) para identificar las modalidades históricas fundamentales en torno a la concepción del Estado. En primer lugar, pueden ser identificados las perspectivas que tratan el Estado o bien como “cosa”, o bien como “sujeto”, llevando la primera metáfora a suponer que el Estado es un conjunto de instituciones burocráticas, instrumentos o aparatos al servicio de quien los utiliza y, por tanto, apropiables y manipulables; mientras que la segunda supone que las burocracias estatales poseen una voluntad y racionalidad propia, independientes y autónomas. Ambas perspectivas comparten la concepción del Estado como algo separado de la economía en particular y de la sociedad en general. En segundo lugar, las concepciones que suponen al Estado como el lugar de lo nacional, ubicando en primer término la contradicción centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo o nacionalismo-imperialismo y definiendo al Estado como el lugar donde se unifica el espacio nacional, eliminando y negando en esa pretensión, las diferencias sociales, culturales y políticas que nutren a las sociedades. Desde este principio, el Estado

deviene en el centro desde el cual llevar a cabo la tarea de romper con la dependencia frente a los centros de poder imperial. Por último, nos encontramos ante las descripciones teóricas del Estado entendido en tanto relación social. Se lo considera como un momento necesario de la reproducción social del sistema del capital, al encarnar la relación social de dominación que separa los dominantes de los dominados en una estructura social, es decir, supone la representación socialmente organizada del capital total. Estas concepciones generales referidas al Estado pueden encontrarse en formulaciones referidas a los países y realidades de América Latina, no en pocos casos acompañadas de señalamientos en torno a rasgos y recorridos que distancian y distinguen el proceso latinoamericano del que siguió el capitalismo y el Estado en los países llamados centrales y también de otras regiones periféricas como Asia o África.

El Estado como relación

Al plantear al Estado como relación, damos cuenta de su rol central en el proceso mismo de constitución de las relaciones sociales de producción, atravesadas por la dimensión económica, pero también por la dimensión cultural y, por supuesto, política. Se asume que este no supone una racionalidad superior, “por arriba” o “desde afuera” y con posibilidades de sintetizar o dirimir las tensiones y disputas de las fuerzas sociales. Tampoco puede pensarse, entendemos, desde la horizontalidad plena. Definir al Estado como relación habilita pensarlo como un producto contingente, con elementos y rasgos que se determinan en pos de contextos geográficos e históricos diferenciales y que suponen una multiplicidad de escalas: el Estado como aparato burocrático y el estado cotidiano que se crea, reproduce y transforma en las prácticas estatales locales.

Si bien el primero muestra la “cara” estatal que se manifiesta con mayor objetividad, el segundo es el que permite que se reproduzca y que se adapte a diferentes circunstancias y necesidades. Y ambas escalas, conceptualizadas en forma integral, habilitan la idea de la acción estatal en tanto “paraguas” que contiene lo múltiple, lo diverso, unificándolo. El Estado es analizado y problematizado como un producto a la vez que productor de las tramas sociales; desbordado por éstas, pero también condensándolas, al erigirse en lugar privilegiado para consolidar los procesos de cambio. Producto y productor de entramados sociales y culturales, de tensiones, relaciones de solidaridad y relaciones de fuerza.

Consideramos que los aportes teóricos en esta línea colaboran en el proceso de decodificar y enriquecer la teoría política anclada en estereotipos y formulaciones muchas veces ahistóricas para proponernos un acercamiento al Estado como concepto, como problema y como proceso que nos abre caminos fructíferos para comprender desde otro lugar la llamada en su momento matriz estadocéntrica de América Latina (Cavarozzi, 1996). Considerar al Estado como relación social, recupera la posibilidad de pensar en el máximo estatuto de la dominación en toda la complejidad que esta construcción supone: las mediaciones con la sociedad civil en todos sus componentes (fuerzas económicas, culturales, simbólicas); las determinaciones estructurales que son tramitadas al entender al Estado como uno de los eslabones fundamentales para comprender las formas de control del excedente que son o bien directamente gestionadas por el estado o posibilidades por este, y la cuestión escalar que debe resolver (al menos provisoriamente) entre lo global y lo local. Junto con esta “hoja de ruta” para comprender y analizar los procesos complejos de construcción, reproducción y transformación del Estado, asoma también el entendimiento de las fuerzas sociales como articuladoras de esa formación estatal. Por el lado de las deudas, proponemos recuperar los acercamientos antropológicos en torno al Estado, devolviéndole su cotidianeidad y, por ende, las prácticas repetitivas y generadoras de comunidad estatal que no siempre son atendidas por las “grandes” teorías del Estado. Éstas efectivamente son determinantes para comprender la manera en la cual el Estado actúa y se recrea, pero al atender las fuerzas económicas, militares, administrativas, frecuentemente se olvidan las prácticas y sentidos del día a día que también construyen al Estado en las microcapilaridades que lo nombran y lo definen. Desde el punto de vista de los antropólogos Sharma y Gupta (2006), la larga trayectoria del estudio del Estado ha llevado a enfoques reduccionistas y cosificantes que lo consideran un a priori conceptual o empírico; una entidad dada, unitaria y estática que desciende jerárquicamente hacia el terreno donde actúan las demás instituciones. Pretenden, en cambio, analizar tanto los aspectos ideológicos como los materiales implícitos en la constitución del Estado para poder entender cómo se constituye, en qué se diferencia de otras formas institucionales, y qué efectos tiene su constitución particular en el manejo y la percepción del poder en la sociedad: “[la propuesta] de la perspectiva antropológica para el estudio del Estado nos permite poner especial atención en la constitución cultural del Estado; esto es, cómo la gente

percibe al Estado, cómo se forman esos entendimientos, y cómo el Estado se manifiesta en la vida de las personas. Despliega el análisis de los procesos culturales a través de los cuales el Estado es instanciado y experimentado, así como permite ver que la ilusión de la cohesión y unidad creada por el Estado, siempre es contestada y frágil, y que es resultado de un proceso hegemónico que no debería tomarse por hecho.” (Sharma y Gupta, 2006, 11)

Esta postura requiere:

1) examinar cómo se articulan las representaciones del Estado y el marco cultural en que éste se inserta, con los enfoques estructurales y funcionales de su estudio, y 2) qué revela dicha representación acerca de su naturaleza intrínsecamente cultural. Consideramos que representa un punto de partida necesario para analizar las políticas públicas y, específicamente las políticas sociales, en su espacialidad. Por eso, consideraremos los procesos de espacialización que los autores Ferguson y Gupta (2002) consideran centrales para comprender las prácticas estatales en términos generales.

Estado y procesos de espacialización

Dos antropólogos políticos americanos, Ferguson y Gupta (2002), presentan dos dispositivos que ellos denominan de espacialización del Estado: la verticalidad (verticality) y el abarcamiento (encompassment). Mientras que a través de la primera metáfora se construye la noción del Estado como una entidad “por arriba” de la sociedad, la comunidad, la familia, etc., a través de la segunda se contienen las diversas escalas en una suerte de círculos contenedores: lo local, lo regional, lo nacional, lo global.

Estas dos metáforas trabajan de forma combinada para producir la noción espacial y escalar del Estado situado “por encima” pero que, a su vez, contiene sus localidades, regiones y comunidades, mostrando las metáforas mediante las cuales se construyen las prácticas representacionales del Estado. El Estado aparece, entonces, como más elevado que la sociedad civil (en términos de universalidad y racionalidad vs particularismos e irracionalidad) y es, además, abarcadora de ella. La Sociedad Civil aparece como un “entre”, una suerte de entidad de mediación entre el Estado (arriba) y las comunidades, las familias, los grupos de interés, los mundos de la vida (abajo).

El análisis del dominio de las prácticas burocráticas y su poder ritual es central para comprender estos procesos de inscripción y representación cultural del Estado en la

escala de la vida cotidiana de las personas. uno de los ejemplos dados por los autores, refieren a los rituales de vigilancia y supervisión de las políticas públicas, prácticas que no responden a una necesidad funcional del estado, sino que tales rituales de vigilancia lo que logran es representar y encarnar la jerarquía estatal y su proceso de “abarcamiento”.

Es de destacar que estas mismas imágenes topográficas son muy habituales para analizar los procesos políticos, así pueden registrarse fácilmente entre los análisis académicos e informacionales frases metafóricas del tipo: “las luchas nacidas desde abajo”, “el Estado interviniendo desde arriba para manipular y planificar las fuerzas sociales”. Los autores llaman la atención sobre los procesos rituales, mundanos, cotidianos que efectivamente alimentan en términos de experiencias y de dispositivos burocráticos dichas metáforas, y las consolida.

Estado y política social

La política social es la configuración estatal de la reproducción social y “expresa, el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y, en definitiva, la forma como resuelve su propia reproducción.” (Grassi, 2008, p. 1). Siguiendo esta definición general, desde la formación misma del Estado existen políticas que pueden ser enmarcadas dentro de este concepto y que buscaron dar respuesta -explícitamente o de forma tácita- a la cuestión social (Castel, 1997). Las políticas sociales, expresadas con esta nominación, son parte constitutiva de los Estados dentro del sistema capitalista, ganando peso y notoriedad a partir de la conformación de los llamados Estados de Bienestar. Las políticas sociales en su conformación inicial fueron intrínsecas a dicho modelo estatal por su estrecha vinculación con el modelo de acumulación, de distribución de la renta y de regulación del mercado de trabajo, consumando una paulatina transformación en la cual la responsabilidad por la protección social pasó de las familias y comunidades hacia los estados nacionales (Orloff, 2005). Como señalan Andrenacci y Soldano,

“este conjunto de formas de intervención de la sociedad sobre sí misma que denominamos “política social” parece haber seguido, además, un doble patrón, a saber: una intervención en el centro, que define los mecanismos axiales o principales del proceso de integración social; y una intervención en los márgenes, sobre los mecanismos que fallan, o sobre los sujetos que no pueden

acceder a la integración a través de esos mecanismos principales.” (Andrenacci y Soldano. 2006, p. 22)

Respecto a esta última, se orienta a las personas que quedan por fuera de la protección del sistema, es por definición “asistencial” y crea formas de integración complementarias o alternativas a las salariales. (D’Amico, 2015, p. 245)

Si bien se encuentran presentes en la mayoría de los Estados capitalistas de occidente, asumieron formas particulares según diferentes variables como la posición ocupada en la economía global, las tradiciones institucionales y los conflictos políticos al interior de cada uno. En el caso de nuestro país:

“La Argentina produjo un ‘híbrido institucional’ de Estado de Bienestar que combinaba formas universalistas y corporativas de protección social, outputs de un sistema político autoritario y poco proclive a la negociación entre la totalidad de los actores colectivos y grupos de interés.” (Lo Vuolo, citado en Soldano & Andrenacci, 2006, p. 6)

Siguiendo al mismo autor, las políticas sociales en nuestro país operaban en tres lógicas, la política del trabajo, las políticas de servicios universales y las políticas de asistencia. Estas últimas se suponían residuales en tanto operaban sobre los casos de extrema pobreza. Mientras la situación de pleno empleo se mantuvo, esta segmentación se produjo de forma relativamente sencilla, en tanto la relación salarial aseguraba el acceso a la protección social, y la posibilidad de tener dicho empleo era brindada por un mercado en constante expansión. El Estado entonces se ocupó de construir los mecanismos para delimitar a la población “merecedora” de la asistencia como aquella que estuviera imposibilitada de ejercer la auto-valía a través del trabajo (Grassi, 2008). Esta segmentación, que también fue adoptada en nuestro país, se mantuvo hasta el presente, atravesando sucesivas crisis y reformulaciones del modo en que el Estado debería garantizar los derechos sociales y cómo debería definir los destinatarios de las diferentes políticas sociales desplegadas por sus diversos entramados institucionales. El devenir de las políticas sociales sobrepasó la existencia de los Estados de Bienestar que las consolidaron. Andrenacci y Soldano (2006) señalan tres esquemas en la organización de la política social que se suceden históricamente, sin que uno suponga la revocación absoluta de su precedente. Estas configuraciones históricas se refieren a procesos acontecidos en todo el occidente capitalista, pudiendo a su vez ser enmarcados en las dinámicas históricas de la Argentina. Actualmente, “la política social gestiona la flexibilización y precarización del empleo, la transformación de los seguros sociales y las instituciones universales en cuasimercados, y la expansión de los dispositivos de

detección de, intervención sobre, y neutralización de los conflictos provenientes de los grupos de riesgo.”(Soldano & Andrenacci, 2006, p. 24)

Atender a las políticas sociales implica analizar una de las formas que adquiere esta relación estatal con algunos de los sujetos que abarcan la totalidad de la ciudadanía. “... los sistemas de protección social, al incluir de forma universal o estratificada, y al excluir a algunos individuos, estarán definiendo modalidades diferentes de ciudadanía, o sea, de relación entre Estado y sujetos sociales. (...) las políticas sociales, son fruto de la dinámica de la esfera pública conformada en cada sociedad, al mismo tiempo que son un factor esencial en la materialización y transformación de la misma esfera pública. (Fleury, 2005)

A continuación, pondremos el foco en la reciente creación del programa Hacemos Futuro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), el cual marca un primer quiebre explícito en las políticas sociales de asistencia del gobierno conducido por Cambiemos. Esta ponencia constituye el primer acercamiento en el marco de un proyecto de investigación más extenso que se propone comprender el modo de hacer la política social de asistencia dentro del MDSN durante la gestión del gobierno de Cambiemos. A través de entrevistas a trabajadoras de la Secretaría de Economía Social y de la revisión de la normativa publicada, señalaremos algunas formas de espacialización vertical dentro del propio Estado mediante el uso de las metáforas geométricas del arriba y abajo por parte de estas trabajadoras, y atenderemos a la porosidad de las relaciones entre diferentes grupos y agentes dentro de la institución estatal, las cuales, sin desconocer posiciones desiguales de poder, tienen un sentido menos lineal del que los propios agentes imaginaban.

El MDSN en el contexto del cambio de gobierno

En diciembre de 2015 la alianza cambiemnos ganó las elecciones poniendo fin a 12 años de continuidad de gobiernos kirchneristas. A partir de ese momento, el Estado nacional evidenció múltiples modificaciones, en sintonía con las nuevas orientaciones políticas, económicas y sociales del flamante gobierno. Creación de ministerios, despidos y finalización de contratos de empleados estatales, creación de nuevos cargos de funcionarios, etc. Entre estos cambios y reacomodamientos, el MDSN, ahora bajo la conducción de Carolina Stanley, atravesó 3 momentos diferentes. Uno primero donde, en sintonía con el discurso de “mantener lo bueno”, se dio una continuidad relativa de las estructuras y los programas implementados por el gobierno anterior. Un segundo

momento marcó el acercamiento con organizaciones sociales y modificaciones dentro de la normativa de programas que habilitaron la participación de las organizaciones en la gestión de los programas, otorgando mayor autonomía y control sobre recursos. Desde mediados de 2016 hasta fines de 2017 el MDSN mantuvo canales de diálogo abiertos con dirigentes de las organizaciones sociales más numerosas que conformaron el llamado “triumvirato social” -CTEP, CCC y Barrios de Pie-. Un tercer momento, iniciado a fines de 2018, donde se implementaron cambios notorios en la estructura burocrática del Ministerio y se puso fin a programas que venían desde el kirchnerismo, para dar centralidad a una iniciativa propia, el programa Hacemos Futuro, que introdujo cambios medulares en la normativa del programa social respecto de sus antecesores. Estos últimos pueden ser entendidos como una redefinición de la política asistencial y del abordaje de la cuestión social.

La nueva conducción introdujo a su vez nuevos perfiles profesionales dentro el MDSN. A los actores presentes dentro del ministerio, caracterizados a la manera de tipos ideales por Luisina Perelmiter (Perelmiter, 2016) como técnicos, profesionales y militantes, se sumaron los cuadros del partido gobernante, cuyas trayectorias marcaban un contraste. En su caracterización del partido gobernante, Morresi y Vommaro señalan la presencia de un grupo de “...jóvenes profesionales llegados desde fundaciones, think tanks y organizaciones no gubernamentales vinculadas a la investigación y la promoción de políticas públicas y sociales. A este grupo lo denominamos la facción de las ONG y está compuesto principalmente por personas que son recién llegadas a la política o que tienen un recorrido político no ligado a los partidos (...) Su participación en la política se relaciona muchas veces con una suerte de vocación de servicio público que viven de manera similar a experiencias que tuvieron como trabajadores pro bono, voluntarios sociales o misioneros laicos. Muchos de ellos tienen roles importantes en el gabinete, sobre todo en las áreas vinculadas al desarrollo social...” (Morresi & Vommaro, 2015, p. 48)

Con el arribo al gobierno nacional de Cambiemos, Carolina Stanley pasó de conducir la Secretaría de Desarrollo Social porteña a dirigir el ministerio nacional, llevando consigo parte del equipo que la acompañó en su gestión local, que se corresponden con el perfil señalado por Morresi y Vommaro. La llegada de estos nuevos funcionarios incorporó al MDSN algunas prácticas de gestión propias del ámbito privado que, junto con la desconfianza previa al arribo, reforzaron el distanciamiento de los trabajadores del ministerio con los nuevos

jefes. Así, algunas imágenes anecdóticas como la meditación o el estar descalzo en la oficina pasaron a simbolizar esa distancia, en contraposición con el estilo de Alicia Kirchner y su equipo que supo encarnar la forma legítima de cercanía y conocimiento de los trabajadores y el territorio.

El Programa Ingreso Social con Trabajo, incluido en la marca Argentina Trabaja (AT), fue lanzado en agosto de 2009 por el MDSN con el objetivo de crear empleos mediante la organización de cooperativas para promocionar el “desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores.” (MDSN, 2009). A través del mismo, se propuso la creación de 100 mil nuevos puestos de trabajo, en una primera etapa en la Provincia de Buenos Aires, que luego se ampliaría y se extendería a todo el territorio nacional (Hopp, 2011). Si bien originalmente el programa se proponía crear 300.000 puestos de trabajo, el número total de cooperativistas tuvo su pico más alto en 2010 llegando a 150.310 titulares, disminuyendo paulatinamente hasta quedar con 107.119 titulares activos en 2015, siendo la provincia de Buenos Aires la que concentrara la mayor cantidad de cooperativas.

El programa se organizó mediante la conformación de cooperativas de trabajo en las cuales se incorporaron las personas seleccionadas por encontrarse en situación de desocupación y vulnerabilidad social. “Para la intervención en el territorio, se tiene en cuenta el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); la tasa de desocupación y la capacidad logística del Ente Ejecutor” (MDSN, 2010). Según la resolución 3182/09 que le dio origen, el programa AT ofrecería por una parte la posibilidad de acceder a un trabajo en condiciones dignas y, a su vez, espacios de terminalidad educativa y de capacitación en oficios que mejorasen el capital social de los destinatarios. Las obras a realizar por las cooperativas eran de mediana y baja complejidad, que demandasen mano de obra intensiva, teniendo en cuenta la capacidad de los recursos humanos y presupuestarios necesarios para afrontarlas (MDSN, 2010).

Inicialmente las cooperativas fueron compuestas, como requisito mínimo, por sesenta integrantes. En 2012 se introdujeron una serie de modificaciones en la gestión y administración del programa que tuvieron fuerte impacto en la organización de las cooperativas y las condiciones laborales de los trabajadores, entre las que se destacaron dos: por una parte, la reducción del número de participantes por cada cooperativa, que

pasaron a estar conformadas por un máximo de treinta miembros. Por otra parte, el MDSN determinó un nuevo esquema salarial que estableció una jornada diaria de 4 horas y un aumento en el monto recibido a través de nuevos ingresos en concepto de incentivo por productividad y por presentismo, ambos controlados de manera mensual. A comienzos de 2013 se lanzó una nueva línea de intervención dentro del programa, denominada Ellas Hacen, destinada a mujeres jefas de hogar con tres o más hijos a cargo, residentes en barrios emergentes o villas, y a mujeres víctima de violencia de género. En el caso de la ciudad de La Plata, de forma extraordinaria se incorporaron mujeres residentes de los barrios más afectados por las inundaciones ocurridas el 2 de abril de 2013. Si bien formó parte de las políticas sociolaborales, en el EH desaparece la necesidad de conformar cooperativas, poniendo el eje en la educación y la capacitación. Pese a ello, muchas de las titulares del EH continuaron organizadas en cooperativas, como fue el caso de La Plata, donde las tareas inicialmente estuvieron centradas en la construcción de viviendas. De acuerdo a la información que presentó el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), en 2015 existían 7.781 cooperativas del Programa Argentina Trabaja, de las cuales 2.671 corresponden a Ellas Hacen y 5.110 al Programa Ingreso Social con Trabajo. (Hopp, 2016)

El armado del programa estaba en sintonía con la preeminencia otorgada por la gestión anterior del MDSN a la economía social como mecanismo de intervención social, sostenida a su vez por una apuesta al fortalecimiento de los vínculos sociales y territoriales mediante la valorización de contenidos solidarios y comunitarios que expresa el cooperativismo (Hopp, 2016). El programa AT expresó una continuidad dentro de las políticas sociales desarrolladas por el kirchnerismo desde el MDSN que integraron lo que se denominó el “giro socioproductivo” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015), políticas destinadas a los sectores sociales inempleables que buscaban la inclusión social por medio del trabajo, mediante la formación laboral y la promoción de la economía social y solidaria en forma de cooperativas de trabajo.

Luego del cambio de gobierno en 2015, si bien formalmente las altas al programa se mantuvieron cerradas, autoridades y trabajadores del MDSN reconocieron la incorporación de nuevos cooperativistas al programa, lo que daba cuenta de su plena vigencia (La Nación, 2016). Para fines de 2017 el programa había crecido notablemente, aumentando más del %60 la cantidad de beneficiarios respecto de 2015, superando los 175.000 inscriptos (Tarricone, 2018). Otro dato llamativo fue la federalización del programa, teniendo llegada a todas las provincias del país por primera

vez desde su lanzamiento, aunque el conurbano bonaerense siguió concentrando la gran mayoría de destinatarios. Como señalaron Ferrari Mango y Campana, durante la gestión de Carolina Stanley

“se asiste a una ampliación del mismo en lo que respecta a asignación de partidas presupuestarias y ejecución de las mismas, que impacta no solo en una actualización del monto de los ingresos percibidos por los titulares del plan... Es posible adjudicar esta tendencia a un conjunto de factores entre los que se incluyen la sanción de la Ley de Emergencia Social que incluye partidas presupuestarias adicionales para estos programas y la vinculación – no ausente de conflicto - mantenida entre el gobierno, principalmente a través del MDSN, y las organizaciones sociales, que se constituyen en esta nueva etapa (...) como entes ejecutores.”(Ferrari Mango & Campana, 2018, p. 8).

Como señalan las autoras, con la nueva gestión y tras negociaciones con organizaciones sociales que nucleaban a titulares del programa y trabajadores de la economía popular como la CTEP, CCC y Barrios de Pie, se acordó la posibilidad de que estas organizaciones se registren como entes ejecutores del AT, lo que significaba asumir tareas administrativas y de control, y tener la capacidad de designar los nuevos ingresos al programa.

A su vez, a principios de 2017 el presidente anunció el Programa de Inserción Laboral, creado por decreto 304/2017 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante, MTEySS). Difundido como “Plan empalme,” se dirigía a personas que forman parte de programas nacionales implementados por el MTEySS o por el MDSN y su objetivo era que los beneficiarios de estos últimos accedan a un empleo bajo relación de dependencia en el sector privado y mientras continuaban percibiendo “una ayuda económica mensual” a cargo del MTEySS. Si bien en términos efectivos el Empalme tuvo un impacto poco significativo dada la escasa generación de empleo, la propuesta adelantaba la transformación en la concepción de la política social, haciendo hincapié en capacitación individual para el acceso al mercado formal como mecanismo de inclusión social, quitando peso a la economía social y la apuesta comunitaria (Ferrari Mango & Tirenni, 2017).

El 8 de febrero de 2018 la Secretaría de Economía Social del MDSN creó el Programa Hacemos Futuro mediante la resolución 96/2018. En la misma, se señaló que el nuevo programa absorbía al Ingreso Social con Trabajo y Ellas Hacen. La noticia, sin embargo, se dio a conocer recién el 27 de febrero (Clarín, 2018), tras un encuentro de la ministra Carolina Stanley con representantes de organizaciones sociales, alertados de las

inminentes modificaciones en el funcionamiento de los programas. En su artículo 2 se estableció como objetivo general “empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social”.

De forma complementaria, la Resolución 151/2018 del MDSN instrumentó los lineamientos, expresando que el HF “es un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal que facilite el acceso y permanencia en los cursos y prácticas de terminalidad educativa y formación integral.” A este requisito se agrega una actualización anual de datos a través de la ANSeS.

Este nuevo programa, más allá de unificar la oferta de políticas asistenciales del MDSN, licuando la especificidad del programa EH destinado exclusivamente a mujeres, introdujo novedades respecto a los objetivos y formas de implementación que se proponen redefinir el objetivo de la política social de empleo, el vínculo político con las organizaciones sociales y las relaciones territoriales del Estado con los destinatarios del programa. Para Ferrari Mango y Campana, se trata de “la posibilidad del gobierno, luego del triunfo en las urnas en las elecciones legislativas del 2017, de llevar adelante un achicamiento de los mismos y abrir paso a un nuevo período en lo que respecta a su vinculación con las organizaciones sociales, que perderían recursos y protagonismo en la gestión de los programas a través de una nueva propuesta que no supone la existencia de intermediarios, a excepción de las unidades capacitadoras definidas por la política, incorporándose la burocracia de ANSES como actor prioritario de la implementación de la política.” (Ferrari Mango & Campana, 2018, p. 8)

Cambio en la normativa: reutilización de concepción neoliberal.

Dentro del MDSN todavía se están haciendo ajustes para adaptar su funcionamiento al nuevo programa HF. A esto se suman los recientes movimientos dentro del propio ministerio, con la anexión de la cartera de Salud y ANSeS ocurridos en septiembre de 2018. Estos cambios fueron realizados por el gobierno de Macri en el contexto de la grave crisis económica que atraviesa el país. Creer que el traspaso del AT y EH al HF implicaría cambios abruptos y automáticos sería equivocado. Por caso, muchas de las cooperativas continúan funcionando y realizando sus tareas habituales. De igual modo, todavía está por verse el lugar que ocuparán las organizaciones sociales y los

municipios, los cuales fueron desplazados en la normativa del rol de entes ejecutores, pero continúan vinculados en otras funciones y siguen siendo actores políticos de peso y constante interlocución con las autoridades del MDSN en el centro de la política y en los territorios. Lindblom (1979) sostiene que el modo habitual en que se hace la política es incrementalista, es decir, a través de la incorporación de nuevos elementos a los ya existentes, introduciendo pequeñas modificaciones y manteniendo estructuras organizativas y formas de hacer, que se redefinen paulatinamente en el proceso. Aun con estas salvedades, la normativa cristaliza una concepción de la política social y da pautas de su orientación. La normativa por sí sola no tiene capacidad para establecer los procedimientos en la implementación del programa, pero pone condicionamientos a su devenir. La política social se articula en “saberes, normas, resoluciones administrativas, instituciones, organizaciones sociales y experiencias individualizantes que funcionan como un dispositivo estructurante de la acción social desde la óptica estatal y que, en conjunto, le permiten al Estado intervenir en los procesos autónomos de organización social (Barba-Solano en Cena, 2012, p. 8).”

Dentro de las resoluciones 96/2018 y 151/2018 reaparecieron términos habituales en las normativas de los programas asistenciales de la década de 1990, apropiados a su vez de documentos y publicaciones de organismos multilaterales de crédito como el Banco Mundial o el BID. En primer lugar, la definición de la misión y los objetivos del programa cambia de forma notable, modificando el alcance propuesto y la responsabilidad asumida por el MDSN. Como mencionamos anteriormente, el programa HF se autoproclama como “un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para capacitación de carácter personal que facilite el acceso y permanencia en los cursos y prácticas de terminalidad educativa y formación integral.” El propósito del programa es que las personas en situación de vulnerabilidad se inserten en el mercado laboral formalizado y se vuelvan autónomas de la asistencia estatal. A su vez, en un material de capacitación interna para el personal del MDSN mediante el cual se les presentaron los lineamientos del programa, se define al subsidio como un beneficio con carácter de ayuda social. De esta manera, se desanuda la asistencia de la lógica asumida en la conducción anterior del ministerio (MDSN, 2010), que se reconocía dentro del Enfoque de Derechos, el cual supone partir del reconocimiento de las obligaciones del Estado con los destinatarios a partir de los derechos ciudadanos, procurando alcanzar la igualdad mediante el refuerzo de la institucionalidad y la aplicación de políticas integrales (Pautassi, 2010). Acaso como

rasgo distintivo, en el HF se modificó el modo de nombrar a los destinatarios, quienes pasaron de ser Titulares de Derechos, forma establecida bajo la conducción de Alicia Kirchner (MDSN, 2010), a ser denominados simplemente como Titulares.

El Enfoque de Derechos surgió en América Latina como respuesta a las propuestas enmarcadas en el “Combate a la pobreza” de los años noventa (Grassi, 2000, 2003) que habían sido promovidas desde organismos internacionales y fomentaron la puesta en funcionamiento de políticas focalizadas de transferencias monetarias (de forma teórica, económica y con recursos humanos). En Argentina, su implementación durante el kirchnerismo no estuvo exenta de contradicciones. Desde el MDSN, se desplegó una estrategia ideológica basada en la construcción de polos opuestos con los rasgos característicos de lo que Alicia Kirchner definió como “visión tecnocrática” (Cortes y Kessler, 2013; Perelmiter, 2016). A pesar de estos esfuerzos, Brown (2016) reconoce elementos recurrentes entre una década y la otra como el financiamiento de programas por organismos multilaterales -entre ellos el Programa Manos a la Obra del MDSN -; la persistencia de criterios de focalización para seleccionar a los destinatarios así como una focalización geográfica que limitó el acceso a los programas en muchas provincias del país (cuestión que ya señalamos respecto del AT); y la creación de programas con exigencia de contraprestaciones que, en la práctica, borraban el estatus de derecho a la asistencia otorgada, pues esta quedaba condicionada al cumplimiento de los requisitos fijados por el MDSN. Para esta autora, a pesar de ciertos cambios significativos, los programas sociales y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) implementados durante los años del kirchnerismo representaron una continuidad con las políticas de la década neoliberal, entendiéndolas como parte del paradigma de activación.

Así, más que un cambio de paradigma en las políticas sociales de asistencia, el kirchnerismo realizó una transformación en la cual se priorizaron ciertos valores como los lazos comunitarios y la actividad laboral y se intentó revertir algunas características institucionales como por ejemplo la tendencia a la centralización de la organización de los programas. Pero unos y otros formaban parte de dicho paradigma. Con la nueva gestión de Cambiemos al mando del MDSN, asistimos a una nueva transformación, en la cual reaparecen elementos propios de las políticas sociales de los años noventa mientras se mantienen otros incorporados durante el kirchnerismo. En este sentido, ni el kirchnerismo pudo consolidar una ruptura en el modelo de política social de asistencia en relación a sus antecesores, ni el nuevo modelo aparenta ser una recuperación

completa de la experiencia neoliberal, porque ese corte nunca existió plenamente. En todo caso, así como el kirchnerismo hizo esfuerzos discursivos por desmarcarse de las políticas del neoliberalismo mediante la construcción de oposiciones antagónicas, con el HF se recuperan las categorías negadas bajo la gestión anterior como atributos positivos.

Por el momento, los cambios en el discurso son la transformación más visible a partir del nuevo programa. Sin embargo, no deben ser soslayadas, puesto que también son parte de los modos de hacer de las instituciones estatales. En este sentido, “los sistemas de protección social, aunque puedan brindar beneficios similares, suelen proyectar efectos políticos en relación con la ciudadanía que pueden ser altamente diferenciados.” (Fleury, 2006). El antropólogo Chris Shore también enfatiza en la importancia que tuvieron la construcción de nuevas categorías de individuos y de subjetividad en las políticas neoliberales como “técnicas del yo” que procuran la autogestión y la autorregulación. (Shore, 2010)

Es decir, las políticas contienen una “voluntad de poder”; no sólo son un ejercicio de persuasión y legitimación (Majone, 1989), sino que también objetivan a quienes se dirigen y los someten a la anónima mirada de los expertos (...) las políticas crean nuevas categorías de personas y nuevas formas de subjetividad. (Shore, 2010: 45, 46)

En este sentido, Catalina expone la búsqueda de autonomía como uno de los objetivos planteados por las nuevas autoridades y como éstos, desde su perspectiva, se encuentran ajenos a la realidad propia de los titulares y de las prácticas de gestión del ministerio.

“Yo los he escuchado al secretario de la directora nacional que había antes, que harán hasta más... Siendo una manera que ahora no me recuerdo, ellos decían que, por ejemplo: los titulares a través del ministerio están, no sé, un 80% acompañados y un 20% actúan individualmente. Ellos querían revertir, un 80% de ellos siendo autónomos y el 20% que el ministerio los acompañe. Porque ellos pretenden, no es como que supuestamente quede en el cobro de un sueldo - bueno no es un sueldo- el cobro del subsidio, sino que sea realmente -dicen, ¿no?- que sea realmente una política pública, pero que el titular solo pueda ser autosuficiente. No me puedo acordar como le dicen ellos... Igual no está sucediendo, eso que te decía, ¿no? Es muy difícil, muy difícil. Imagínate que los titulares se vuelven locos porque no saben cómo acceder a ANSeS, hay mucho lío con eso.”

Tanto en la forma de nombrar como en los modos en que se ordena el entramado institucional del programa, es posible identificar sentidos/orientaciones políticas que buscan orientar la acción estatal. Ferrari Mango y Campana, reconocen en la normativa del HF que

“... uno de los cambios del programa gira en torno a la eliminación de la concepción de economía social y solidaria que primó por más de 6 años intentando consolidar cooperativas de trabajo. Para ello, se intenta instaurar la lógica del mercado laboral formal con fundamentos de meritocracia y de emprendedorismo (...) se prioriza una individualidad del beneficiario que se potencia al eliminar a nivel territorial a los entes ejecutores del programa y a los espacios de construcción colectiva desde donde realizaban sus tareas socio-comunitarias y productivas. (Ferrari Mango y Campana, 2018: 15).” (Ferrari Mango y Campana, 2018: 10, 18)

Como vemos, los elementos novedosos que trae el HF serían la individualización de la política social, principalmente eliminando o quitando preeminencia a los espacios colectivos y las formas comunitarias de organización; y la desterritorialización del programa al quitar responsabilidades administrativas sobre el programa a los entes ejecutores del nivel territorial. Sobre esto último, como ya mencionamos, el MDSN está apostando por la recentralización de la política, desarmando los Centros de Atención Local que habían surgido durante la conducción de Alicia Kirchner para brindar acceso al ministerio en el propio territorio de los titulares de los programas, lo cual fue señalado como una estrategia de descentralización del MDSN, el cual se encontraba fuertemente anclado en su sede central en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Pero, “¿acaso el programa no se había “federalizado” más con la llegada de Carolina Stanley?” Ambas afirmaciones son posibles. Con la nueva conducción, el MDSN está haciendo llegar el programa a provincias que antes no había alcanzado, y a la vez está replegando sus agentes hacia su centro, desarmando el tejido institucional que había construido la conducción anterior. Lo que se modifican son, por un lado, los contextos políticos y las estrategias de construcción política; y, por otro lado, el vínculo que se propone desde la institución para alcanzar/llegar a los titulares.

Respecto a la voluntad de individualización de la política, a continuación, relativizaremos en parte dicha afirmación, revisando a su vez los modos en que se tramita la orientación de las políticas sociales.

No linealidad de la formulación de las políticas públicas.

Como vimos en las resoluciones del ministerio, la nueva normativa pone el eje de sus objetivos en las “personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad” y se propone empoderarlas “promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral”. El nuevo programa centra su propuesta en la formación educativa y la capacitación en oficio de las personas como vía de desarrollo de sus capacidades individuales, en pos de mejorar sus aptitudes para los requerimientos del mercado laboral. En este sentido, continúa la mirada trabajo-céntrica (Arcidiácono) de la política social en tanto se sigue colocando al trabajo (formal) como el principal factor de integración. Lo que se modifica es la posición que asume el MDSN a través de sus programas en relación a los titulares. En el AT el ministerio se ubicaba como generador de los espacios laborales, impulsando la creación de las cooperativas como mecanismo para la generación de trabajos. Con el HF, en cambio, el ministerio centra su actividad en la coordinación de los espacios formativos, fundamentalmente de capacitación. La posibilidad de desarrollar emprendimientos productivos no es negada, pero deja de ser una bandera del programa. Es decir, asistimos a una reorganización de las formas habituales de hacer las políticas sociales, con la introducción de algunos elementos novedosos, pero fundamentalmente con la rejerarquización de los dispositivos de las políticas de asistencia.

Si bien no estamos en condiciones de reponer el proceso de gestación de este programa, a partir de las entrevistas con algunas trabajadoras del MDSN encontramos algunas pistas para indagar sobre la forma procesual y negociada del armado de este tipo de políticas.

“-Catalina: ...por eso a mí también un poco me gusta trabajar en el ministerio porque me doy cuenta que, yo siempre pensé que toda la política pública - no sé si la palabra es que era medio ilusa-, pero siempre pensé que la política pública era bajada directamente de arriba y estaba todo resuelto, y vos no podías pasar nada más que ser un técnico y llevar adelante la política. Pero me di cuenta que en este gobierno - porque en el otro como te digo no estaba, así que no sé, no podría opinar, no estaba en esa posición que estoy ahora- en este gobierno vos podés proponer cosas. Obvio, que en el marco este moderado que tenemos, por supuesto, ¿no? Y se puede intentar algunas situaciones para, no sé, darle una mirada un poco más de contención para los titulares. La propuesta de ellos es, a largo plazo, como que el titular sea un titular que se maneja solo, que no tiene

contención, que no tiene seguimiento. O sea, que cumple esta condicionalidad - ¿cómo es que se llama?- Contraprestación a rajatabla, y listo.”

Esta cita de Catalina viene a cuento del modo en que desde su área dentro de la Secretaría de Economía Social lograron introducir modificaciones al programa HF, incluso luego de que saliera publicada la normativa, incorporando formas de participación que existían en otros programas del ministerio y que habían sido eliminadas en esta nueva política.

Como señalamos anteriormente, las contraprestaciones obligatorias de los titulares para permanecer en el programa son tres, la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también en formación integral, y la realización de una actualización anual de datos. Respecto a la segunda, en la resolución 151/18 se detallan cuáles son los procesos de formación integral validados por la autoridad de aplicación (Subsecretaría de Políticas Integradoras, dependiente de la Secretaría de Economía Social) entre los que pueden elegir los titulares para realizar la contraprestación, debiendo cumplir con una cantidad de 64 horas anuales quienes cursen estudios secundarios, y 120 horas por año los que realicen cursos terciarios, universitarios o de capacitación.

La oferta de formación comprende:

(i) Cursos o programas de formación, incluyendo formación superior y/o profesional previamente validados por la autoridad de aplicación; (ii) Talleres Formativos brindados por Unidades Capacitadoras que funcionarán como espacios de formación práctica donde los titulares aprenderán un oficio de forma práctica. Las Unidades Capacitadoras podrán ser organismos gubernamentales o no gubernamentales; (iii) Programas de fortalecimiento a unidades productivas integradas por titulares del PROGRAMA HACEMOS FUTURO, que podrán articularse con otros organismos, y que deberán ser previamente validados por la autoridad de aplicación. (MDSN, 2018)

Más adelante, cuando se desagrega las posibilidades para cada una, entre las que los titulares podrían elegir libremente en función de la disponibilidad ofrecida en su localidad, la resolución los divide en dos grandes grupos y los clasifica de la siguiente manera:

a) -Educación Formal Terciaria, Universitaria o Formación Profesional Nivel 3 y Superior certificada por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (“INET”); o

Cursos o Programas de Formación, previamente validados por la autoridad de aplicación; Cursos o Programas de Formación, brindados por la autoridad de aplicación, a los fines de fortalecer o consolidar las redes comunitarias de soporte en torno a alguna problemática identificada como relevante para la población vulnerable, para la que los titulares podrán participar de estrategias de capacitación que incluirán habilidades de liderazgo, gestión de redes comunitarias e integración social.

b) Talleres Formativos brindados por Unidades Capacitadoras.

c) Fortalecimiento a Unidades Productivas Autogestionadas.

d) Régimen especial en intervenciones socio comunitarias en hábitat o vivienda.

Llamativamente, en los lineamientos entregados a los trabajadores del ministerio, en el marco de las capacitaciones para la adecuación de sus actividades al nuevo programa, apareció una quinta posibilidad formativa, definida de la siguiente manera:

e) Trayectorias Tutoriales de Redes sociales de contención

Los trayectos formativos denominados "Trayectos Tutoriales de Redes sociales de contención" serán considerados como formaciones integrales. Estos espacios incluyen trayectos formativos en los cuales se capacita en habilidades de liderazgo y trabajo comunitario como temas prioritarios para las poblaciones bajo programa, e intervenciones comunitarias tutoriadas. Tienen por objetivo generar redes sociales de soporte que incluyan las poblaciones destinatarias del PROGRAMA y sus comunidades y que las vincule de manera más efectiva a efectores del Estado para trabajar en forma colaborativa en la resolución de las problemáticas abordadas.

En este esquema, las redes sociales que se formen o fortalezcan, constituyen el andamiaje o soporte social e institucional, desde el cual se estructuran los procesos de inclusión al trabajo, salud, educación, géneros, contención, cuidados y al abordaje de problemas prioritarios

La presencia de las Trayectorias en estos materiales internos llamó nuestra atención, en primer lugar, por su ausencia en la normativa oficial, pero también y sobre todo, porque los objetivos de generación de redes sociales y la construcción de lazos más efectivos con el Estado contrastan con aquel de alcanzar la autonomía económica y retoman el discurso de la inclusión y las estrategias colectivas. Intrigados por este elemento disruptivo, consultamos a una de las trabajadoras sobre su presencia en la normativa y ella nos dio los motivos que conoce.

“-Entrevistador: vos me decías que percibías que al menos en esta gestión no sólo se formulaba de arriba hacia abajo.

-Catalina: exageré un poco, pero sí. O sea, yo te digo por ejemplo esto de las trayectorias tutoriales de redes de contención, para decirlo todo, TTRC, es una propuesta que hicimos nosotros -no sólo obvio- digo el director, junto con la chica que es la coordinadora y también con gente que venía de antes y se pensó junto con un grupo de personas desde la dirección. No sé, por ejemplo, un médico que siempre hizo, que empezó pensar lo que eran las promotoras de salud al principio, gente que venía trabajando en ese tipo de cursos, de programas y bueno. un poco se pudo meter la idea dentro de ministerio.

-Entrevistador: Y ahí en ese se pudo meter, ¿cuál era el espacio? ¿De qué manera, una reunión con el secretario?

-Catalina: esto lo supongo yo, o sea, política obvio. O sea, mi director Jorge, junto con la directora que estaba anteriormente, que no está más, estaba hasta hace poco. Como ella era una médica que bueno ella venía de la tradición así más comunitaria, que se yo, de trabajar en ONG y le interesaban todo ese tipo de propuestas. (...) El primer trabajo fue sobre salud. Como ella le copaba mucho eso nosotros aprovechamos esa veta e hicimos la propuesta general. (...) Se hizo esa propuesta y ella se copó y supongo que ella a través de sus negociaciones con el secretario habrá cerrado el paquete. (...) Siempre, yo por lo que se a través de mi director, él tiene mesas de trabajo junto con los otros directores de la dirección nacional donde se charlan temas específicos y donde se puede en algunos casos proponer propuestas.

En este primer fragmento de entrevista encontramos que, pese a las orientaciones generales de la normativa indicaban un cambio en los objetivos de la política social -la autonomía e inserción laboral-, actores relevantes del ministerio introdujeron modificaciones que iban en sintonía con la perspectiva anterior. A su vez, las formas de negociación implicaron, por una parte, echar mano al repertorio de saberes de los actores institucionales, los TTRC; y, por otra parte, existió una suerte de “seducción” de la directora al privilegiar una temática acorde con sus intereses para comenzar con la iniciativa. A su vez, la orientación de las trayectorias hacia salud, permitía activar rápidamente la propuesta, puesto que existía un conocimiento acumulado dentro el equipo de la Secretaría respecto del mapeo de actores e instituciones que podían

viabilizarla. Así, los TTRC ofrecían además la posibilidad de comenzar de inmediato con las capacitaciones.

“...Eso de las redes era algo que hacía esta dirección -en realidad no esta dirección porque es nueva- pero la gente que ya viene trabajando lo venía haciendo anteriormente. Simplemente que se acomodó un poco la propuesta, se metió dentro de lo que ellos proponen adentro lo que este ministerio propone ahora. Pero sí, por eso digo, hay cosas que todavía se pueden... Muy pequeñas, obvio. Esto no cambia la política pública, ni en pedo. Pero bueno, son cosas que por lo menos contienen a los titulares, que se generan redes de verdad en los distritos. Esta bueno lo que hacen los pibes (...) Y la mayoría son de salud, pero porque nosotros teníamos esa experiencia en salud y fue lo más rápido para sacar. Y porque también teníamos mucho conocimiento en instituciones, fue lo más rápido que salió.”

Dentro del relato de Catalina, encontramos entonces algunos señalamientos que pueden servir de guías para orientar el análisis de esta política en cuanto a los mecanismos dentro de la institución estatal que le dio forma a su normativa y se ocupa de la gestión cotidiana del programa. En primer lugar, los procesos de espacialización que señalan Gupta y Ferguson no sólo acontecen y dan sentido a la relación entre los actores territoriales y el Estado, sino que es una metáfora presente en los propios agentes estatales y es utilizada para significar las prácticas cotidianas. No obstante, desde dentro del Ministerio esta relación no se presenta unidireccional -existen intercambios, desiguales, pero que muestran la posibilidad de incidir en el armado de la política desde diferentes posiciones dentro del entramado institucional.

En segundo lugar, existen formas de hacer y sentidos/concepciones sobre la política social construidos históricamente, que forman parte de los saberes de los agentes y son puestos en juego en sus intervenciones. Esto, por una parte, incide en la evaluación de las propuestas de los nuevos funcionarios, tanto en sus modos de trabajar y conducir como en las propuestas que realizan. Por otra parte, los cambios y transformaciones impulsadas por la nueva gestión son matizados e intervenidos por las formas vigentes y los agentes estatales. Así, incluso antes de llegar al momento de la implementación, el proyecto de política social sufre modificaciones.

Comentarios finales

Esta ponencia fue un primer trabajo de reflexión sobre la creación del programa Hacemos Futuro, en base a los acercamientos iniciales a documentos oficiales del MDSN y primeras entrevistas con agentes estatales del Ministerio. Con este propósito, señalamos algunos procesos que se cristalizaron en la normativa del programa pero que guardan estrecha relación con procesos históricos, políticos y económicos tanto dentro de la vida institucional como en esferas más abarcativas. En este sentido, aun reconociendo que el Estado no es una entidad cerrada, ni exterior a la sociedad, nos propusimos mirar algunas dinámicas que ocurren en su interior, acaso para comprender mejor las tramas y las relaciones que constituyen al Estado junto con otros actores e instituciones, dentro de las cuales las políticas sociales ocupan un rol específico como formas de definir y tramitar las condiciones de reproducción social. Identificamos en el caso de estudio, por un lado, algunas formas de espacialización vertical dentro del funcionamiento del ministerio, mediante el uso de las metáforas geométricas del arriba y abajo por parte de trabajadores/as y su expresión en la normativa. Por otro lado, atendimos a la porosidad de las relaciones entre diferentes grupos y agentes dentro de la institución estatal, las cuales, sin desconocer posiciones desiguales de poder, tienen un sentido menos lineal del que los propios agentes podrían suponer.

Bibliografía

Arcidiácono, A. del P. J., & Bermúdez, Á. (2015). Clivajes, tensiones y dinámicas del cooperativismo de trabajo bajo programas sociales: el boom de las cooperativas del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo*, 7, 4-30.

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

Brown, B. (2016). *Sistema de Protección social y Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. El "paradigma de activación" en Argentina 2003-2013* (Tesis de Maestría). Facultad de Ciencias Sociales (UBA), Buenos Aires.

Cena, R. (2017). Sobre políticas sociales y sociología: elementos para su discusión. En *Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera*. Facultad Ciencias Sociales, UBA.

Cavarozzi, M. (1996). *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*.

Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires

- Clarín. (2018, febrero 26). Carolina Stanley confirmó que habrá más control sobre los planes sociales. *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/carolina-stanley-confirmando-control-planes-sociales_0_Byew0FZuz.html
- Cortés, R., & Kessler, G. (2013). Políticas, ideas y expertos en la cuestión social de la Argentina democrática (1983-2012). *Revista de Indias*, 73(257), 239-264. <https://doi.org/10.3989/revindias.2013.010>
- D'Amico, V. (2015). De la pobreza a la desigualdad. Discursos internacionales, efectos nacionales. *Latinoamérica. Revista de estudios Latinoamericanos*, (61), 237-263.
- Ferguson, J., & Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), 981-1002.
- Ferrari Mango, C. G., & Campana, J. (2018). *Del “Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos Futuro”. ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?* (Informe de Trabajo No. n° 11). Flacso: Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/observatorio-sobre-politicas-publicas-y-reforma-estructural/>
- Ferrari Mango, C. G., & Tirenni, J. (2017). La política social en la Argentina tras el cambio de ciclo: Una mirada desde la Seguridad Social y la Asistencia Social. En *Documento de trabajo N°5: el neoliberalismo tardío: teoría y praxis* (1era ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Flacso Argentina. Recuperado de <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>
- Fleury, S. (2006). Los patrones de exclusión e inclusión social. En *Ciudadanía y desarrollo humano*. Buenos Aires: PNUD.
- Grassi, E. (2000). PROCESOS POLITICO-CULTURALES EN TORNO DEL TRABAJO. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las “soluciones” propuestas: un repaso para pensar el futuro. *Revista Sociedad*, 16.
- Grassi, E. (2003). El asistencialismo en el Estado Neoliberal. La experiencia argentina de la década del 90. *e-I@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 1(4), 29-51.
- Grassi, E. (2008). La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate post-neoliberal. En *Panel: Política Social en América Latina en el siglo XXI: tendencias y perspectivas en el contexto ¿postneoliberal?* (pp. 29–68). Quito.

- Hopp, M. V. (2011). Relación Estado-sociedad civil en las políticas de desarrollo socio-productivo en Argentina contemporánea. *Revista Katálysis*, 14(1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=179618775002>
- Hopp, M. V. (2016). Potencialidades y límites del Programa Argentina Trabaja en dos barrios populares del conurbano bonaerense. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (27), 07-35.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Resolución 3182/09 (2009).
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. (2010). Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo: Buenos Aires.
- Morresi, S. D., & Vommaro, G. (2015). «La ciudad nos une». La construcción de PRO en el espacio político argentino. En *Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina* (1era ed.). Los Polvorines-Buenos Aires: Ediciones UNGS. Recuperado de https://www.academia.edu/18202994/_Hagamos_equipo._PRO_y_la_construcci%C3%B3n_de_la_nueva_derecha_en_Argentina
- Orloff, A. S. (2005). Social provision and regulation: Theories of states, social policies and modernity. *Remaking modernity: Politics, history, and sociology*, 190–224.
- Pautassi, L. (2010). El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión. *Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia Plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino* (Primera Edición). San Martín: UNSAM EDITA.
- Shore, C. (2010). LA ANTROPOLOGÍA Y EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA: REFLEXIONES SOBRE LA "FORMULACIÓN. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología*, (10). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=81415652003>
- Silva de Sousa, M. (2016). El Gobierno posterga la reapertura de los planes Argentina Trabaja. *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1919745-el-gobierno-posterga-la-reapertura-de-los-planes-argentina-trabaja>
- Soldano, D., & Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. *Andrenacci, L.(comp.) Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Prometeo/UNGS.
- Thwaites Rey, M., & López, A. (2005). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Prometeo

