

El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023)

Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo



Valentina Ledda*

Introducción

“El Potenciar Trabajo no es un plan es un salario, porque trabajamos para ganarnos ese salario, pero no alcanza”.

“Nos dicen que nos tenemos que formar y tenemos certificados de capacitación en textil, en manipulación de alimentos y no nos dan trabajo porque somos pobres o vivimos en una zona roja”.

“No hay empresas que den abasto para dar trabajo a la cantidad que somos, somos 11 millones de argentinos y argentinas que estamos fuera de la economía formal”.

Mujeres de los movimientos populares en el Cabildo Abierto realizado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (10 de diciembre de 2022)

* Licenciada en Sociología (UNCUYO), especialista en Métodos y Técnicas de Investigación Social (CLACSO) y doctoranda en Ciencias Sociales (UNCUYO). Becaria doctoral de CONICET en el Instituto de Trabajo y Producción (UNCUYO). Contacto: vledda@mendoza-conicet.gob.ar

El programa nacional Potenciar Trabajo se creó en 2020 en la Argentina con el propósito de contribuir a mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas y, de esa manera, promover la inclusión social para personas en situación de vulnerabilidad social y económica. A su vez, se propuso llevar adelante diversas acciones que promovieran la economía social y popular. También se planteó como objetivo que la política “vinculara los planes sociales con trabajo”, tal como lo enunció el exministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo.

El programa estableció dos instrumentos de aplicación para lograr su propósito. Por un lado, la implementación de una prestación económica individual, que representa la mitad de un salario mínimo, vital y móvil, conocida como Salario Social Complementario. Para el cobro de este, las personas destinatarias deben realizar una contraprestación de media jornada laboral en proyectos socioproductivos, sociocomunitarios, sociolaborales o terminar sus estudios primarios o secundarios. Dicha actividad laboral o educativa se encuentra bajo la órbita de una unidad de gestión (organizaciones sociales o municipios) que es responsable de certificar la participación de los inscriptos y verificar el cumplimiento de la contraprestación. Por el otro lado, el Potenciar Trabajo cuenta con un instrumento que otorga subsidios y/o créditos ministeriales a las unidades de gestión para garantizar la implementación, desarrollo y fortalecimiento de los proyectos.

Esta política, por su carácter redistributivo, desde su lanzamiento recibió múltiples cuestionamientos de los sectores hegemónicos dedicados a desacreditar la inversión social que realiza el Estado. Sin embargo, en el último tiempo las críticas se enfatizaron dentro del arco político, incluso al interior del mismo gobierno y estas controversias terminaron influyendo en una reconfiguración de la política.

Efectivamente, el Potenciar Trabajo mostró una serie de obstáculos para incorporar a las personas beneficiarias al empleo formal, además de presentar limitaciones para alcanzar tanto al universo de personas en situación de vulnerabilidad social y económica como al universo de trabajadores y trabajadoras¹ de la economía popular. Sin embargo, frente a esta restricción de la política, en vez de ampliarse el acceso a mayores sectores poblacionales, la decisión del ejecutivo fue dejar de admitir inscriptos y realizar una revalidación de datos que concluyó en la baja de 105.000 beneficiarios que no ratificaron su información personal.²

En este artículo se propone analizar el programa desde una mirada crítica y poner en discusión la capacidad que tiene hoy el Estado de intervenir, a través de una política pública, en una economía que presenta dificultades estructurales para generar puestos de trabajo formal en la actual dinámica del desarrollo capitalista. Por otra parte, se discute el concepto de “trabajo”, ya que las personas beneficiarias del programa ciertamente trabajan, en la economía popular o en la economía informal, realizando

1 Es una preocupación la utilización de un lenguaje que incluya a las mujeres. Sin embargo, con el propósito de evitar reiteraciones que dificulten la lectura, en adelante se emplea el masculino genérico, teniendo en cuenta que con ello se remite a todos/as los trabajadores/as.

2 En un principio se habló de la desvinculación del programa de más de 150.000 beneficiarios, pero las palabras más recientes de la actual ministra de Desarrollo Social, Victoria Tolosa Paz, aclaran que: “en virtud de los resultados de la validación, vamos a dar de baja a 85.000 titulares que se suman a 20.000 del Programa Nexos, que se paga por determinadas tareas en un plan de actividades que tiene que presentar la unidad de gestión” (TELAM, 14/03/2023).

actividades de baja productividad y con ingresos insuficientes, o llevando a cabo tareas de cuidados y comunitarias, es decir, tareas socialmente útiles que garantizan la reproducción social.

De este modo, no sería necesario “vincular” a los titulares del programa “con trabajo”, ya que se encuentran trabajando, sino reconocer que el trabajo tiene diversas formas y no solo la forma tradicional y formal que prevalecía en la sociedad salarial de la década de 1950. De lo que se trata, en cambio, es de garantizar a estos trabajadores y destinatarios del programa los mismos derechos sociales y económicos que tienen los trabajadores formales, que hoy se encuentran en su ocaso. Si bien el Potenciar Trabajo avanzó en algunos aspectos afines al reconocimiento de estos derechos (derecho al trabajo, a la seguridad social y al cuidado), lo hizo de manera limitada.

Análisis de la política

Problemática y contexto socioeconómico

El interés en el estudio de las políticas públicas o políticas estatales deriva de su contribución al conocimiento del Estado y a la forma en que este expresa y actúa sobre la distribución de recursos generados en la sociedad. Estas políticas forman parte de un proceso social más amplio alrededor de un tema o cuestión en donde intervienen diferentes actores que intentan “resolver” esa cuestión a través de las políticas. No obstante, ninguna sociedad posee los recursos para atender la infinita lista de necesidades y demandas de sus integrantes, por lo que solo algunas son “problematizadas” (Oszlak y O’Donnell, 1995). Son ciertas organizaciones, grupos, clases o individuos estratégicamente situados los que incorporan a la agenda de problemas vigentes ciertos asuntos (necesidades, demandas) que se problematizan socialmente.

Las políticas estatales constituyen el modo de intervención del Estado frente a la cuestión, es una toma de posición que tiene el Estado, que no tiene por qué ser unívoca, homogénea ni permanente (Oszlak y O’Donnell, 1995). De hecho, una política estatal es la suma o producto de distintas iniciativas y, si tenemos en cuenta que son diversos los actores y aparatos estatales involucrados en la toma de una posición, es posible que las decisiones de las diversas instancias intervinientes resulten conflictivas entre sí (Oszlak y O’Donnell, 1995). Además, existen desplazamientos de sentidos de las políticas según el contexto político y económico, es decir, se constituyen en “blancos móviles” (Mazzola, 2015), se encuentran influenciadas por las circunstancias y también por otras decisiones que se tomen en materia de política pública.

El programa Potenciar Trabajo se lanzó en junio de 2020, en un contexto de crisis económico-social iniciada en 2018 y agravada por la pandemia del COVID-19. La crisis, caracterizada por un aumento del desempleo, un incremento ostensible de la inflación, un nuevo endeudamiento externo y un empeoramiento de las condiciones de vida de la población, fue resultado de las políticas de ajuste implementadas por el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019). A estos efectos se sumó la afectación que sufrieron las actividades económicas, las rutinas laborales y los ingresos de la población durante la

pandemia del COVID-19 como consecuencia de las medidas de aislamiento dispuestas para controlar la propagación de la enfermedad (Weller, 2020; Salvia et al., 2022).

Estas circunstancias agudizaron significativamente los problemas de absorción productiva de fuerza de trabajo, característicos de países periféricos como la Argentina, en un marco donde la actual dinámica capitalista se encuentra marcada por la tecnificación y la concentración de riqueza, por lo que el sistema necesita cada vez menos del empleo para su acumulación (Natalucci, 2016).

Dicho diagnóstico ya había sido advertido por los movimientos sociales y las organizaciones de la economía popular que, en 2016, frente al agravamiento de las condiciones de vida, impulsaron la Ley de Emergencia Social (Natalucci, 2016) e incorporaron a la agenda su problemática. En esta ley se establecía una definición de economía popular y se promovía la progresiva transformación de los programas sociales nacionales en un Salario Social Complementario. Este salario tiene por finalidad valorizar desde el Estado las tareas de la economía popular y representa la mitad de un salario mínimo, vital y móvil (Chena, 2022).

Bajo la presidencia de Alberto Fernández, con la presentación del Potenciar Trabajo se unificaron el programa Salario Social Complementario (2016-2020) y el Hacemos Futuro³ (2018-2020), que tenían 580.000 beneficiarios hasta ese momento (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN], 2020). A su vez, a partir de reconocer las demandas de las organizaciones sociales, el Potenciar se propuso llevar adelante diversas acciones para promover la economía social y popular, entre ellas, la inscripción de las personas beneficiarias en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (ReNaTEP), el cual se concibió como un instrumento destinado a la visibilización de estos trabajadores (MDSN, 2023).

De este modo, las organizaciones sociales de la economía popular se convirtieron en un actor fundamental de esta política al participar tanto en el diseño como en su implementación. Por un lado, intervinieron como beneficiarias, al constituirse en “unidades de gestión” que ejecutan subsidios o créditos para el desarrollo de actividades en cooperativas y, por el otro, como impulsoras del programa, ya que algunos referentes de estos espacios se convirtieron en funcionarios del ministerio. Sin embargo, como mencionan Heredia y Perelmiter (2020), esta relación entre las organizaciones y el Estado no se mantuvo uniforme en el tiempo, dado su carácter multifacético y dinámico. Las organizaciones sociales suelen asumir distintos roles según el contexto económico-político, roles que oscilan entre garantizar la gobernabilidad y confrontar públicamente con los gobiernos y sus funcionarios, y esto sucedió en la ejecución y reconfiguración del Potenciar Trabajo.

3 En febrero de 2018 se unificaron los programas Argentina Trabaja, Ellas Hacen y Desde el Barrio, bajo el nombre de Hacemos Futuro. La reformulación de los programas buscaba que los participantes cumplieran con tres contraprestaciones: actualización de datos, terminalidad educativa y formación integral. El programa brindaba herramientas para capacitar y mejorar las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios (Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe-CEPAL, 2023).

Contexto institucional

El hecho de que el Potenciar Trabajo se haya aplicado en el marco del Ministerio de Desarrollo Social y no en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social le da una impronta específica que puede analizarse de distintas maneras, más allá del enunciado oficial de los objetivos. En primer lugar, la implementación del Potenciar presentó características más vinculadas a una política de asistencia social y de transferencia de ingresos que a una política de empleabilidad, dado que su instrumento de aplicación consiste en una contraprestación laboral con asistencia del Estado y en subsidios o créditos para cooperativas de trabajo, en un contexto de crisis económica y de dificultades para generar empleo formal y de calidad. De hecho, en el Presupuesto 2023, el Potenciar Trabajo aparece enmarcado en la categoría de “Promoción y asistencia social” y como un “ingreso de inclusión social” (Ministerio de Economía de la Nación, 2023).

En segundo lugar, ante los costos sociales del ajuste aplicado en el gobierno de Macri y los efectos de la pandemia que afectaron la gobernabilidad, muchas personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad y necesitaban ser asistidas por el Estado fueron inscriptas en el Potenciar Trabajo. De esta manera, el programa también puede identificarse como una política de contención social que pone de manifiesto una tensión presente en la agenda del Estado: la relación de mutua determinación entre gobernabilidad, desarrollo económico y equidad social (Oszlak y Gantman, 2007).

Ante el impacto desigual de la crisis y la pandemia, que beneficiaron a las grandes empresas alimenticias, pero que perjudicaron a grandes conjuntos poblacionales, como los trabajadores informales, las mujeres y los jóvenes, se produjo un salto en la cantidad de titulares de este programa que pasó de 580.000 beneficiarios a más de 1.300.000 a fines de 2021.⁴ A través de esta política –acompañada por otras como la Asignación Universal por Hijo, la Tarjeta Alimentar y el pago de bonos extraordinarios a distintos sectores en situación de vulnerabilidad–, el Estado pudo contener los efectos desiguales de la economía y mantener la gobernabilidad.

En tercer lugar, relacionada a la definición “clásica” de trabajo, la división entre las políticas del Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Desarrollo Social podría esconder una clasificación entre políticas para personas empleables e inempleables. Mientras los primeros, “quienes por sus competencias y capacidades personales pueden aprovechar oportunidades de educación y sus propias trayectorias laborales para conseguir un empleo decente” (Natalucci, 2016), se encuentran bajo la órbita de los programas del Ministerio de Empleo; los segundos dependen del Ministerio de Desarrollo Social.

Esta clasificación entiende que los inempleables no trabajan y que poseen ciertas características individuales y educativas que determinan su acceso a un trabajo. Dada esta inempleabilidad, necesitan de un plan social o ayuda social. Sin embargo, por lo general, se trata de personas que trabajan, pero con otra lógica, sin ninguna protección (Natalucci, 2016) y con bajas remuneraciones, o que realizan otro tipo de trabajo, no remunerado, como tareas domésticas, de cuidados o comunitarias. Dicha división

⁴ Desde el plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (2002-2005) no se asistía a un programa con tantos inscriptos.

también aparece implícita en la frase “vincular los planes sociales con trabajo”, mencionada por distintos funcionarios encargados de la ejecución de la política, debido a que entiende que los beneficiarios no están empleados y por eso necesitan que se los incorpore a alguna actividad laboral.

Tipología de la política

Toda política pública tiene efectos directos o indirectos en la redistribución de la riqueza y el bienestar. Las políticas son “políticas” porque se forman en un contexto de lucha por el poder. Para Lowi (1996), el problema más importante en el análisis de una política es identificar a qué tipo pertenece: si se trata de una política de distribución, regulación o redistribución.

Según los postulados de este autor, el Potenciar Trabajo sería una política redistributiva, dado que se trata de un programa de bienestar social que intenta cambiar la distribución del ingreso. Por otra parte, se trata de una política redistributiva, no tanto porque efectivamente lo sea, sino por las expectativas que genera respecto de la redistribución y lo amenazante que puede llegar a ser, es decir, por su carácter controversial (Lowi, 1996).

En ese sentido, el Potenciar Trabajo, como otros programas sociales en Argentina, generó múltiples cuestionamientos de los sectores hegemónicos, que se oponen a la inversión social que realiza el Estado porque tienen una visión liberal de las desigualdades. Para estos sectores, las desigualdades son expresión de un orden natural preexistente dado que cada uno posee diversos talentos, habilidades y dotaciones que generan la desigualdad presente (Mora Salas, 2004). Por ello, impugnan la intervención del Estado y su función de equilibrar la asimétrica relación entre trabajo y capital (Offe, 1990). Para Lowi (1996), los asuntos que implican redistribución inciden más profundamente que cualquier otro en la división de clases sociales y activan los intereses de los sectores dominantes aglutinándolos en torno a la oposición de la política.

Complementariamente, si se analiza el Potenciar Trabajo en términos de Dubet (2012) y Fraser (2008), se trata de una política basada en el enfoque de igualdad de posiciones/redistribución, ya que trata de resolver una injusticia socioeconómica enraizada en la estructura económica de la sociedad, es decir, se busca incluir socialmente a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y económica.

Las diferencias en el acceso al empleo y a las condiciones laborales entre trabajadores formales e informales, lejos de ser propiedades intrínsecas de los grupos, son los resultados socialmente estructurados de una economía política injusta. La economía popular, el autoempleo y las actividades de subsistencia son una característica estructural del capitalismo argentino que reclama la intervención del Estado para garantizar derechos a sus trabajadores. En términos ideales, para lograr la igualdad de posiciones, la política debería eliminar las diferencias que existen entre los que tienen acceso a un empleo formal, que cada vez son menos, y los que trabajan de manera autogestionada y en la economía popular, en lo que respecta a sus ingresos y derechos.

Controversias y reconfiguraciones de la política

El Potenciar Trabajo generó desde su lanzamiento controversias, aunque en el último tiempo se intensificaron, ampliamente difundidas por los medios hegemónicos de comunicación. Las críticas hacia el programa se dirigieron, principalmente, a la gestión que realizan las organizaciones sociales como intermediarias, al incumplimiento del objetivo de enlazar a los beneficiarios del programa con el sector formal de la economía y a la duplicación de la cantidad de titulares a un año de su implementación. A partir de estos cuestionamientos, los diferentes actores que intervienen en la política y sus destinatarios redefinieron su postura y el programa sufrió transformaciones.

A fines de 2022, el Ejecutivo nacional limitó la inscripción de nuevos beneficiarios a través de un decreto presidencial. Tanto para el gobierno como para las organizaciones sociales más cercanas a la gestión: “el programa se desvirtuó en la pandemia y se convirtió en una política de emergencia”, por lo que había que limitar la cantidad de beneficiarios para retomar “el proceso de vinculación de planes sociales con empleo genuino” y “redistribuir las bajas a políticas concretas de desarrollo como el banco de máquinas y herramientas o líneas de producción que amplían la capacidad de esos sectores” (citado por Molina, 2022). Para otras organizaciones sociales de la economía popular esta reducción de beneficiarios se trató de una profundización del ajuste, en un contexto de altos niveles de indigencia y pobreza e incremento de la inflación, lo que llevó a un enfrentamiento con el gobierno y una mayor movilización en las calles.

Además, a principios de 2023, se llevó a cabo una revisión del programa en la cual se decidió dar de baja a cerca de 105.000 personas que no revalidaron su información personal. Para las organizaciones sociales, que no participan dentro del Ministerio de Desarrollo Social, esta revisión se trató de un recorte del gasto público delineado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de un reacomodamiento de la política a las demandas de los sectores hegemónicos en un contexto electoralista (Vales, 2023).

Por otra parte, a fines de febrero de este año, el gobierno nacional presentó el programa *Volvé a Estudiar*, destinado a beneficiarios del Potenciar Trabajo que no completaron la educación obligatoria. Para el ejecutivo nacional “no hay inclusión laboral sin educación” (citado por Vales, 2023), lo que implica el supuesto de que aquellos que obtienen niveles educativos más altos, pueden ampliar sus posibilidades de acceder a un empleo formal. Si bien la educación funciona como una barrera tradicional que determina la desigualdad, en este diseño de política reaparece la visión de que las dificultades para encontrar un empleo son consecuencia de las características de los individuos, en este caso, su nivel educativo y no de la dinámica que asume el proceso de acumulación nacional en el marco de un desarrollo capitalista global.

De esta manera, como ya mencionamos, la política pública no es unívoca ni permanente, ya que se va configurando a través de las disputas de los distintos actores que intervienen y, a la vez que impacta en la estructura social, esta estructura la reconfigura (Adelantado et al., 2000). Asimismo, la política social no solo compensa o reduce las desigualdades originadas en otros ámbitos, sino que también puede reproducirlas, aumentarlas e incluso constituir las como tales (Adelantado et al., 2000). Esto se analiza en el siguiente apartado.

Alcances y limitaciones en el reconocimiento de derechos

Derecho al trabajo

El derecho al trabajo constituye un derecho humano fundamental que resulta esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente a la dignidad humana (Gialdino, 2013). Según los tratados internacionales incorporados a nuestra Constitución Nacional en 1994, este derecho consiste fundamentalmente en el derecho de toda persona a poder trabajar en condiciones dignas, equitativas e iguales (Suárez, 2019). Además, en su artículo 14 bis, la carta magna establece que “el trabajo en sus diversas formas” deberá tener protección de las leyes, condiciones dignas de labor, protección contra el despido, estabilidad, acceso a la seguridad social, entre otros derechos individuales y colectivos (Suárez, 2019). No obstante, estos derechos parecen ser exclusivos para una sola forma de trabajo, aquel que es formal e implica una relación de dependencia.

Por ello, en un contexto donde el mundo este tipo de empleo está hoy en retroceso en el sistema capitalista mundial y local (Hopp y Mutuberría, 2022), se pone en cuestión que el modelo tradicional de seguridad social solo esté basado en esta relación de trabajo formal, asalariado y estable (Bertranou, 2022). De este modo, impulsar el reconocimiento de otros tipos de trabajos ya existentes, autogestionados, informales, no asalariados se torna relevante para, luego, garantizar derechos laborales, seguridad social y un piso de ingresos a quienes tienen esa inserción ocupacional.

El Potenciar Trabajo avanza en el reconocimiento de otras formas de trabajo y cubre un déficit de empleo que el mercado no está en condiciones de generar (Micha y Pereyra, 2022). Sin embargo, como mencionamos en la introducción, el programa no alcanzó al universo de personas en situación de vulnerabilidad social y económica, ni al universo de trabajadores de la economía popular.

Los niveles de desempleo y de trabajo no registrado en el país superan ampliamente al millón de beneficiarios que tiene el Potenciar (OPC, 2022): se estima que hay una población de 8 millones de trabajadores informales pobres y 2,5 millones de mujeres en condiciones de trabajar que se encuentran en la inactividad sin ninguna experiencia laboral y que no terminaron el secundario (Salvia, 2022). Por otro lado, en el ReNaTEP se encuentran inscriptas alrededor de 3,5 millones de personas, por lo que el Potenciar solo alcanza a menos de un tercio de ellas.

Además de esta primera limitación, aparece el problema de la insuficiencia de las prestaciones, en este caso del Salario Social Complementario, en un contexto de años de alta inflación y pérdida del poder adquisitivo. Si bien se constituye en un ingreso fundamental para las familias, para enero de 2023, solo representaba un 45% del valor de la canasta básica alimentaria que delimita la línea de la indigencia,⁵ por lo que no alcanzaba a satisfacer el umbral mínimo de necesidades vitales. A su vez, estudios que comparan el monto real otorgado por la contraprestación del Potenciar Trabajo con el monto

5 En enero de 2023 el valor de medio salario mínimo, vital y móvil era de \$32.714, mientras que el valor de la canasta básica alimentaria para una familia tipo de cuatro integrantes representaba \$72.043.

que percibían los cooperativistas del programa Argentina Trabaja en 2009, a precios constantes de ese año, han demostrado que el ingreso ha caído de forma sostenida y que actualmente solo representa un tercio de lo que significaba hace más de una década (Schipani et al., 2021).

Por lo expuesto, es imprescindible continuar valorizando el trabajo de la economía popular y reconociendo otras formas de trabajo, tanto autogestionado como no remunerado, y otorgando derechos a sus trabajadores y trabajadoras, ya que, como mencionan desde el Ministerio de Desarrollo Social, “[...] no hay lugar para todos en este momento en el mercado de trabajo” y, si bien “hay que incentivar las transiciones a la empleabilidad, [...] eso tiene un límite, al menos por ahora” (citado por Micha y Pereyra, 2022). El diagnóstico es que “es difícil pensar que el mercado laboral por sí solo absorba a 6 millones de trabajadores y trabajadoras que se encuentran” en esta economía, “con lo cual el tema pasa también por cómo pensar en políticas que en función de la situación real actual pueda dotar de mayores derechos al conjunto de estos trabajadores y trabajadoras” (citado por Micha y Pereyra, 2022).

Derecho a la seguridad social

En Argentina y en América Latina, los desafíos y restricciones en materia de seguridad social están explicados por una estructura del empleo signada por una heterogeneidad estructural, con alta proporción de trabajo por cuenta propia y salarios bajos. Prácticamente la mitad del mercado de trabajo funciona en la informalidad, con rotación y distribuciones de ingresos laborales muy desiguales y con una importante incidencia de “trabajadores pobres”, es decir, personas que por más que trabajen no cuentan con ingresos que cubran un mínimo vital y, por lo tanto, no tienen capacidad contributiva para el funcionamiento del seguro social (Bertranou, 2022).

Históricamente, el componente principal del desarrollo de la seguridad social ha sido el contributivo, por lo que en este contexto regional y del capitalismo contemporáneo, se requiere pensar nuevas formas no contributivas para garantizar la cobertura de los distintos riesgos sociales, desde la cobertura de la salud y los accidentes laborales, hasta la protección ante la desocupación y la vejez, invalidez y sobrevivencia. Así, en definitiva, el desafío no se trata solamente de la capacidad de la economía de generar nuevos empleos en cantidad suficiente, sino la calidad de los mismos (Bertranou, 2022).

Con respecto a la protección social que perciben los beneficiarios del Potenciar Trabajo, el Ministerio de Desarrollo Social dispuso la contratación de un seguro de accidentes personales y de gastos de sepelios. Si bien, a diferencia del empleo asalariado formal tradicional, los titulares no tienen aportes patronales para la seguridad social, el programa incentiva la inscripción al Régimen de Monotributo Social, en cuyo caso el Ministerio de Desarrollo Social debe asumir los costos mensuales de dicha inscripción (Micha y Pereyra, 2022).

No obstante, esta intención de suscitar ciertos niveles mínimos de protección social entre los titulares del programa no tuvo un impacto significativo: solo el 20% se encuentra registrado. Según estudios cualitativos realizados por la Organización Internacional de Trabajo (OIT), el estímulo al registro es bajo, ya

que los beneficiarios del Potenciar no tienen la necesidad de facturar por los trabajos realizados y, por otra parte, se encuentran con dificultades burocráticas en el proceso de inscripción (Micha y Pereyra, 2022).

De esta manera, aun cuando el programa tiene la intención de reproducir las condiciones laborales de los trabajadores asalariados formales, la situación de sus beneficiarios, como del 37%⁶ de los asalariados no registrados del país, se encuentra por fuera de la norma legal. Entre las privaciones más importantes que padecen estos trabajadores se encuentra el limitado acceso a la protección social y a condiciones dignas de trabajo, la falta de descanso y vacaciones pagas, y la ausencia de indemnización, estabilidad y cobro del aguinaldo, entre otras.

Derecho al cuidado

El cuidado como derecho humano es un concepto complejo que comprende, entre otras dimensiones, el derecho a cuidar, a ser cuidado, a autocuidarse y, también, a que el cuidado de las personas con las que convivimos sea una elección y no una obligación. Esta delimitación conceptual es importante porque, en primer lugar, reconoce al cuidado como un bien público y, por lo tanto, como una responsabilidad social (Batthyany, 2015). En segundo término, determina que el derecho de las personas a recibir cuidados abarca todas las etapas del ciclo de vida, ya que no hay una sola persona que no pueda vivir sin tener cuidados. Finalmente, comprende también la disponibilidad de alternativas de cuidado por las que optar, así como el derecho a acceder a condiciones laborales dignas en el sector de cuidados remunerados (Faur, 2014; Batthyany, 2015).

El Potenciar Trabajo avanzó en el reconocimiento de las tareas de cuidados que se realizan en espacios comunitarios, principalmente en comedores, a través del desarrollo de proyectos que permiten la redistribución del cuidado y fortalecen a las organizaciones comunitarias en la provisión de este servicio (Micha y Pereyra, 2022). Estas actividades no se encuentran comprendidas en la definición “clásica” de trabajo que referencia exclusivamente a actividades productivas y que es la que ha signado históricamente a los sistemas institucionales y a las políticas públicas (Faur, 2014).

En un contexto de crisis sanitaria por la pandemia del COVID-19, se evidenció la importancia de los cuidados para la reproducción de la vida y el funcionamiento de la economía, y quedaron exhibidas, como nunca antes, las desigualdades de género en el mercado laboral y al interior de los hogares. Las mujeres no solo fueron más afectadas por el desempleo al tener inserciones laborales más precarias, sino que tuvieron una sobrecarga en el trabajo doméstico que ya realizaban ante el cierre de escuelas y otros espacios públicos y privados de cuidado. A su vez, la organización comunitaria fue fundamental para resolver las necesidades de cuidado en el marco del aislamiento social, principalmente en barrios populares.

En el marco de proyectos socio-comunitarios, el Potenciar Trabajo tuvo un impacto directo e indirecto en el reconocimiento de este trabajo de cuidado. De esta manera, el programa valoriza la or-

6 Promedio anual de la tasa de no registro para el año 2022, calculada a partir de tabulados de la Encuesta Permanente de Hogares de INDEC.

ganización social de los cuidados, desfamiliarizando los mismos, aunque se presenta la limitación de que siguen siendo las mujeres las que se encargan exclusivamente de estas tareas de cuidado. Es decir, incluso cuando se sale del ámbito de las relaciones familiares y se redistribuyen las tareas de cuidado en el barrio, se encuentra que son otras mujeres –promotoras comunitarias, líderes de comedores populares, “madres cuidadoras” de jardines comunitarios– las que están a cargo de las actividades de cuidado y socialización (Faur, 2014).

En el Potenciar, las mujeres representan al 63,7% de los beneficiarios (MDSN, 2022b), lo cual se relaciona con la herencia de las políticas previas que mostraban esta preeminencia y con los efectos laborales de la crisis económica producto de la pandemia que impactaron en mayor medida sobre ellas. En las ocupaciones de cuidado dentro del programa, las mujeres representan el 68,3% y esta cifra se acentúa en el caso del cuidado directo de personas y la promoción de género, con un porcentaje de mujeres que alcanza a casi el 90% en ambos casos (Micha y Pereyra, 2022). Como menciona Faur (2014), a pesar de ciertos cambios en la sociedad y en las políticas públicas, el cuidado todavía se perfila como una actividad con una clara impronta de género.

Reflexiones finales

El programa Potenciar Trabajo, como toda política pública que se forma en la arena del poder, no está exento de conflictos, desplazamientos y reconfiguraciones. Desde sus inicios, el Potenciar se fue transformando en función del contexto económico-social, de sus efectos en la estructura social, pero también a partir de las críticas que recibió la política. Mientras primeramente se propuso mejorar el empleo y generar nuevas propuestas productivas, en un contexto de crisis económica agudizada por la pandemia del COVID-19 y frente al deterioro de las condiciones de vida y los problemas del mercado de trabajo, manifestó características más propias de una política de corte asistencialista y de contención social que de una política de empleo.

Sin embargo, luego de las críticas vertidas sobre el gobierno por el crecimiento de los beneficiarios y la incapacidad de conectarlos con el sector formal de la economía, la política en vez de ampliarse, para llegar a una mayor cantidad de personas en situación de vulnerabilidad, se cerró a la incorporación de nuevos beneficiarios e incluso se desvincularon a más de 100.000 titulares. Además, en la reconfiguración de la política se volvió a poner el foco en las características individuales de los beneficiarios, específicamente en su nivel educativo, como determinante del acceso a un empleo formal.

Por otra parte, si bien se avanzó en el reconocimiento de algunos derechos de los trabajadores beneficiarios del programa, esta ampliación fue parcial. Algunas desigualdades continuaron reproduciéndose: el limitado alcance poblacional de la política, la insuficiencia de la prestación monetaria –cuyo monto se redujo en términos reales–, el restringido acceso a la seguridad social y la cristalización de los roles de género en las tareas de cuidados comunitarias.

En síntesis, el Potenciar Trabajo parece oscilar entre dos nociones de política social. Por un lado, la idea de que es necesario de que el Estado intervenga para mejorar las condiciones de vida de las personas que tienen una inserción ocupacional informal, en actividades de la economía popular, en el autoempleo y en actividades de baja productividad, que son características estructurales de las economías periféricas y segmentadas como la argentina. Por el otro, la concepción de que quienes son beneficiarios de los programas sociales y, específicamente beneficiarios del Potenciar Trabajo, no trabajan, o no lo hacen de manera “genuina”, y, por lo tanto, de lo que se trata es de revertir esta situación temporal y vincularlos a un empleo formal. El problema es que este tipo de empleo se encuentra en desaparición en la fase del capitalismo actual, mientras que los trabajos informales, autogestionados y de la economía popular van en aumento y son una estrategia de supervivencia para un conjunto significativo de la población (Guimenez, 2022).

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J.; Noguera, J. y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En: J. Adelntado (coord.), *Cambios en el estado de bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Universidad Autónoma de Barcelona, Servei de Publicacions / Editorial Icaria.
- Batthyány, K. (febrero de 2015). Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género 124, CEPAL.
- Bertranou, F. (2022). El futuro de la seguridad social en la pospandemia: retrocesos, continuidades y oportunidades en una región persistentemente desigual. *Revista De La Facultad de Derecho* (52).
- Chena, P. (8-9 de junio de 2022). *La experiencia del programa Potenciar Trabajo: vínculos entre la protección social y la inclusión laboral* [ponencia]. Hacia la consolidación de un Estado de bienestar en América Latina y el Caribe: el futuro de la protección social en una era de incertidumbre. CEPAL. Recuperado de https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/panel_4_pablo_chena.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. *Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://dds.cepal.org/bpsnc/>
- Dubet, F. (mayo-junio de 2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Revista Nueva Sociedad*, (239).
- Faur, E. (2014). *El cuidado infantil en el siglo XXI: Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Fernández, A. L. y González, M. (2022). ¿Cuál es la discusión alrededor de los planes sociales? CIFRA-CTA. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/docs/Discusion%20planes%20sociales.pdf>
- Fraser, N. (agosto-diciembre de 2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, 83-99.
- Gialdino, R. (2013). *Derecho Internacional de los Derechos Humanos: Principios, Fuentes, Interpretación y Obligaciones*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

- Guimenez, S. (10 de julio de 2022). El debate sobre los planes sociales. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/435466-debate-sobre-los-planes-sociales>
- Heredia, M. y Perelmiter, L. (2020). Las 5 vidas de las políticas sociales. *Revista Anfibia*. Recuperado de <https://www.revistaanfibia.com/las-5-vidas-las-politicas-sociales/>
- Hopp, M. y Mutuberría, V. (2022). Estado y trabajo: ¿asunto separado? *Revista Anfibia*. Recuperado de <https://www.revistaanfibia.com/estado-y-trabajo-asunto-separado/>
- Lowi, T. (1996). Políticas públicas, estudios de caso y teoría política. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas públicas* (pp. 89-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mazzola, R. (2015). Capítulo V. Elementos conceptuales y de gestión. Aportes para el debate. En *Nuevo Paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Micha, A. y Pereyra, F. (31 de diciembre de 2022). Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios. OIT.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2020). Lanzamos el programa Potenciar Trabajo para promover la inclusión socioproductiva. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/noticias/lanzamos-el-programa-potenciar-trabajo-para-promover-la-inclusion-socioproductiva>
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2022a). Estudio exploratorio sobre los modelos de gestión de cuidados con perspectiva de género en la implementación de programas sociales El caso del Programa Potenciar Trabajo.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2022b). ReNaTEP y Potenciar Trabajo: Principales características de la economía popular registrada. Informe noviembre 2022.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación [MDSN] (2023). Potenciar Trabajo. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/potenciartrabajo>
- Ministerio de Economía de la Nación (2023). Presupuesto ciudadano. Recuperado de https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion2.php#deso
- Molina, M. (4 de noviembre de 2022). El Gobierno no incorporará más beneficiarios a planes sociales. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/494822-el-gobierno-no-incorporara-mas-beneficiarios-a-planes-social>
- Mora Salas, M. (2004). Desigualdad social: ¿nuevos enfoques, viejos dilemas? En M. Mora Salas, J. P. Pérez Sáinz y F. Cortés, *Cuadernos de Ciencias Sociales: Desigualdad social en América Latina*. Costa Rica: FLACSO.
- Natalucci, A. (2016). Del piquete a la economía popular. *Revista Anfibia*. Recuperado de <https://www.revistaanfibia.com/del-piquete-a-la-economia-popular/>
- Offe, C. (1990). Algunas contradicciones del moderno estado de bienestar. En *Contradicciones en el Estado del Bienestar* (pp. 135-150). Madrid: Alianza Editorial.
- Oficina del Presupuesto del Congreso [OPC] (2022). Caracterización del estado de situación laboral y de las acciones implementadas por la APN para la promoción del trabajo – Datos para el año 2021. Recuperado

de <https://www.opc.gob.ar/evaluacion-politicas-de-gobierno/caracterizacion-del-estado-de-situacion-laboral-y-de-las-acciones-implementadas-por-la-apn-para-la-promocion-del-trabajo-datos-para-el-ano-2021/>

Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, XXXVII(1), 79-110.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.

Revista Criterio (2022). Agustín Salvia: “Hay que hacer una revolución en capital humano y social” (entrevista). Recuperado de https://www.revistacriterio.com.ar/bloginst_new/2022/08/29/agustin-salvia-hay-que-hacer-una-revolucion-en-capital-humano-y-social/

Salvia, A.; Poy, S. y Pla, J. L. (2022). *La sociedad argentina en la pospandemia. Radiografía del impacto del covid-19 sobre la estructura social y el mercado de trabajo urbano*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Schipani, A.; Zarazaga, R. y Forlino, L. (2021). *Mapa de las políticas sociales en la Argentina*. Buenos Aires: CIAS+FUNDAR.

Suárez, M. F. (2019). Nuevas formas de trabajo. Los trabajadores de la economía popular. *Revista de la Facultad*, X(1), 111-112.

Télam (14 de marzo de 2023). El Gobierno confirmó que se darán de baja 85 mil titulares que no se validaron. Recuperado de <https://www.telam.com.ar/notas/202303/622418-acampe-unidad-piquetera-desarrollo-social-plan-potenciar.html>

Vales, L. (27 de febrero de 2023). Los movimientos sociales le piden a la ministra que deje de hacer campaña. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/526896-los-movimientos-sociales-le-piden-a-la-ministra-que-deje-de->

Weller, J. (2020). *La pandemia del COVID-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales*. Documentos de proyectos. CEPAL.