



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

## **Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de seguridad social**

**Coordinadores: Alejandra Beccaria, María Ignacia Costa, Claudia Danani, Sergio Rottenschweiller y Daniela Soldano**

---

### **Sujetxs, acceso y merecimiento de las políticas sociales en tiempos de revitalización neoliberal (2016-2019)**

**Autor/a: Sandra Guimenez**

**E-mail: sanguimenez@gmail.com**

**Pertenencia institucional: IESCODE-UNPAZ**

**Autor/a: Ana Arias**

**E-mail: anajarias@gmail.com**

**Pertenencia institucional: UNLP – UBA**

Palabras clave: Políticas sociales - Construcción discursiva - Cosmovisión neoliberal

Desde diciembre de 2015, a partir de la asunción de un nuevo partido de gobierno de clara orientación neoliberal, pueden reconocerse importantes transformaciones en el campo de las políticas sociales.

Entendemos a éstas últimas como la construcción político-institucional resultante de la disputa hegemónica en un momento histórico determinado, a través de las cuales se expresa y pone en juego la producción y reproducción social misma, en relación a quiénes se incorpora bajo aquella configuración institucional (y a quienes no) y en calidad de qué. Es decir, en la definición y cristalización de las políticas sociales el Estado –y por lo tanto la sociedad-, tiene la capacidad de definir cuál es el sujetx de aquellas, cuáles son los contornos geográficos del merecimiento para esos sujetxs, qué necesidades y satisfactores les son reconocidos, cuál es el alcance y lugar simbólico que tales sujetxs portan. En definitiva, a través del prisma de las políticas sociales se evidencia el tipo, alcance y lugar que le cabe a la integración social.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

Siendo así definidas y entendidas, puede afirmarse que las políticas sociales (aunque no sólo ellas) vienen constituyendo un campo prolífico de transformaciones desde que se produjo la llegada de la alianza Cambiemos, en términos de la cobertura tanto cuantitativa como cualitativa, así como desde el punto de vista de los objetivos y argumentos que se ponen en juego desde el partido gubernamental a la hora de fundamentar sus acciones en ese campo.

En ese sentido, en la propuesta que aquí hacemos, pretendemos dar cuenta de algunas de esas transformaciones, haciendo hincapié no tanto en la cobertura y retracción de las políticas y programas realmente existentes (a las que no obstante, aludimos), sino principalmente teniendo como unidad de análisis a los discursos y argumentos que sostienen la práctica de esas transformaciones. Dado que las políticas sociales tienen la capacidad de normalizar y normatizar los problemas sociales respecto de la sociedad, resulta interesante recuperar esa práctica normalizadora, buscando identificar “lo nuevo” que trae la actual gestión de gobierno en términos de apelación a los sujetos/derechos/accesos/merecimientos, elevando y reafirmando una visión del mundo inscripta en un marco ideológico neoliberal, así como identificando lo antiguo/conocido e instalado que ya estaba allí en la capilaridad social, y que la impronta y propuesta de Cambiemos supo/pudo capitalizar y darle sentido. Este objetivo, entonces, el de analizar los argumentos y legitimaciones, nos interesa no sólo o no tanto en términos de Cambiemos en sí mismo, sino en lo que nos devela “crudamente”, que es el trasvasamiento de un modo de ver el mundo (un modelo civilizatorio al decir de Lander) que se ha hecho carne en las prácticas de la población y que nos interpela teórica y políticamente más allá de las gestiones de gobierno que encarnen en más o menos dicha visión.

Para realizar esta propuesta principalmente tomamos como unidad de información I) las declaraciones públicas orales de funcionarios o gráficas que circularon y circulan en el marco de las publicidades oficiales de los programas, II) la letra de algunos programas sociales que han sido objeto de transformaciones relevantes en términos de su implementación y que centralmente se enfocaron en los contornos de los merecimientos y exigencias para su acceso, III) entrevistas a funcionarios de programas.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

La estructura que escogimos para el desarrollo de esos objetivos entonces, es el siguiente: en primer lugar desarrollaremos algunas cuestiones teóricas que permitan explicar los principales conceptos que utilizaremos para el análisis, luego referiremos a las distintas transformaciones que identificamos en el campo de las políticas sociales durante el período bajo análisis, ejemplificando con una política insignia del período: la pensiones no contributivas. Finalmente realizaremos algunos señalamientos que relacionan los accesos, las políticas y las transformaciones sobre lxs sujetxs a partir de dos formas de pensar problemas y sujetos: la pobreza y el emprendedurismo.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

### **Algunas cuestiones teóricas**

Para comenzar, diremos que las políticas sociales son algo más que la mera sumatoria de programas sociales. A través de ellas se pone en juego la producción y reproducción social misma, en la medida de a quiénes se incorpora bajo aquella configuración institucional (y a quienes no) y en calidad de qué. En la definición de las políticas sociales, se pone en juego si ese Estado –y por lo tanto esa sociedad- está(n) dispuesto(s) a definir sujetxs que sólo tienen derecho a trabajar para reproducir al mínimo sus condiciones de vida, tales como comer, dormir y recuperar energía para volver a levantarse al siguiente y ser meramente un “animal de trabajo”, o si en cambio, define y legitima sujetxs de derecho que, además de trabajar y obtener un ingreso para cubrir necesidades mínimas, se les otorga un lugar reconocido en la sociedad como sujetxs útiles, haciendo sociedad a través del despliegue de otros roles además del de trabajador en el marco de vínculos de mutua reciprocidad, respeto y reconocimiento.

Las políticas sociales, en definitiva, nos muestran cómo se resuelve la cohesión de una sociedad y cómo se integra a sus miembros en el sentido de los derechos que a cada unx le asiste de constituirse (y ser reconocidx) como un sujetx valioso para esa sociedad y de proyectar la vida más allá de la mera sobrevivencia (Grassi, 2003). De ahí que, las intervenciones sociales del estado se cristalizan en programas que conllevan una definición específica de los problemas sociales y, por lo tanto, de cómo deben ser atendidos los mismos. *“La definición del problema social es objeto de disputas simbólicas y teóricas que enmascaran intereses que orientan la acción en lo atinente a la solución del mismo; esto es, los planes y programas de los diversos sectores de la política social del Estado. Las explicaciones y argumentos que se esgrimen y confrontan entre sí suponen una concepción subyacente desposesión/igualdad-libertad, y por ende, contribuyen a la manera en que se constituye tal cuestión social en cada época”* (Grassi, 2003: 23)

Entonces, analizar la configuración de las políticas sociales en un determinado momento histórico, nos permite comprender de algún modo cómo se resuelve esa tensión que menciona Grassi entre desposesión/igualdad/libertad, identificar por tanto, qué lugar



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

ocupan los trabajadores en particular para un determinado estado y en calidad de qué ocupan ese lugar.

Asimismo, el mapa de las políticas sociales nos permite identificar hasta qué punto se distingue a la integración social como un objetivo deseable y esperable o no, y cómo ello se expresa material y simbólicamente a través de la definición de diversos programas sociales y políticas públicas, que definen a qué sujetos va dirigido, qué derechos le son reconocidos, qué reconocimiento social les cabe.

### **Cambio de rumbo y políticas sociales**

Atendiendo entonces a esa definición de políticas sociales, podríamos afirmar que el gobierno de la Alianza Cambiemos, se posiciona desde una concepción (neo)liberal para analizar la sociedad en su conjunto y el lugar de cada quien en la misma, por lo que siguiendo a Esping Andersen (1993), podría decirse que la división de responsabilidades y funciones entre el Estado, el Mercado y la Familia, están claramente diferenciadas y asignadas.

En esa concepción (neo)liberal el rol del Estado debe tender a intervenir lo mínimo posible tanto respecto del mercado como de las prestaciones a las personas, su rol no es garantizar derechos sociales, sino civiles y políticos como máximo, por lo que el acceso a la salud, la educación, la seguridad social idealmente deben estar sujetas a su mercantilización y alcanzadas por la eficacia y eficiencia de la actividad privada. En este sentido, el Estado promueve al mercado fuertemente, sea induciendo a la mayor cantidad de población a que recurra al mismo para acceder a todos aquellos bienes y servicios que necesite, así como garantizando transparencia y seguridad jurídica para que “el mercado” y los inversores se sientan seguros y confiados de hacer negocios en esa economía. En ese esquema, el lugar y responsabilidades del grupo familiar tiende a recargarse ya que debe hacerse cargo de todas aquellas funciones que el estado no garantiza y que no se pueden adquirir en el mercado, por lo que se ve obligado a reforzar esfuerzos para lograr la satisfacción de las necesidades (sea enviando miembros secundarios del hogar a buscar algún tipo de generación de ingresos, sea duplicando la cantidad de horas de trabajo en el mercado laboral, sea recurriendo a las ventanillas



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

estatales en procura de algún programa social). La cuestión de la recarga de los grupos familiares, se exagera en aquellos casos en que los hogares son monoparentales, a cargo de jefas de hogar mujeres. Según un informe de CEPA (2018) *“si bien los hogares monoparentales representan el 27% de los hogares con menores, cuando se consideran solamente los hogares pobres, el porcentaje de hogares monoparentales asciende 66%. Y aquí se observa el dato más relevante en términos de feminización de la pobreza: del total de hogares pobres con menores a cargo, el 60% tienen jefatura femenina”*. Es decir que, toda reducción de políticas estatales y mayor mercantilización de las políticas sociales afecta además desfavorablemente a hogares que están a cargo de mujeres, porque ellas consiguen peores empleos y peor pagos que los hombres, y deben afrontar el costo del retiro estatal.

Si hacemos un listado de las distintas prestaciones/programas sociales/políticas públicas que se han extinguido o desfinanciado o reconfigurado sus criterios para el acceso, podremos entender cómo los grupos familiares asumen el costo del ajuste y la reducción de la presencia estatal. Por mencionar sólo algunos casos más relevantes de reducción:

- 1) Cancelación del programa Progresar (que otorgaba becas a estudiantes de distinto nivel);
- 2) Congelamiento primero y posterior eliminación de Conectar Igualdad (otorgamiento de computadoras);
- 3) Reajuste de las Pensiones No Contributivas, reestableciendo criterios restrictivos para su otorgamiento;
- 4) Finalización de la jubilación para amas de casa que podía contarse entre las iniciativas con mayor perspectiva de reparación de género por parte de la gestión anterior;
- 5) Fecha tope para la posibilidad de acceder a la jubilación vía acceso a moratoria;
- 6) el Plan Remediar pasó a llamarse Cobertura Universal de Salud, y redujo la cobertura de 72 medicamentos del vademecun a solo 7;
- 7) Restricción de la provisión de vacunas correspondientes al calendario obligatorio;
- 8) Eliminación del Programa Sonreir;



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

- 9) Cambio de criterios y objetivos de los ex Programas Argentina Trabaja y Ellas hacen, devenidos en Hacemos futuro, solicitando a lxs perceptores mayor cantidad de horas de capacitación;
- 10) Congelamiento del programa Talleres Familiares que otorgaba máquinas y herramientas en calidad de subsidios como apoyo a la producción. No desapareció de la estructura pero no entregó ninguna máquina desde fines de 2015;
- 11) Reducción de la cantidad de organizaciones sociales y personas financiadas a través del programa de Microcréditos Padre Carlos Cajade;
- 12) Suspensión primero y luego eliminación del programa Qunita;
- 13) El Pami en general sufrió recortes entre los que destacan reducción de cobertura de medicamentos y establecimientos de pisos salariales como exigencia para acceder a la cobertura y descuentos;
- 14) Reducción de las prestaciones otorgadas en el marco del Programa Repro que buscaba garantizar el sostenimiento de puestos de trabajo;
- 15) El Programa Alimentario del Ministerio de Desarrollo Social, realizó una única actualización del costo de la prestación alimentaria que envía mensualmente a las provincias a mediados del año 2016 con un incremento del 30%. Por lo que con la inflación de más de 40% acontecida en 2017 y 2018, es de esperar que las prestaciones de los comedores escolares alcancen para muy poco. Parte de ese desfasaje en los valores es cubierto por las provincias que actúan como contraparte del programa.

#### El caso de las Pensiones No Contributivas

Entre las áreas donde la gestión de Cambiemos puso una especial atención, figura la Comisión de Pensiones No Contributivas con el claro objetivo de reducir su población y reajustar los criterios bajo los cuales se otorgaba aquellas.

Dicha comisión fue creada en el año 1996, a partir del Decreto 1455/96, y los criterios que guiaban su otorgamiento eran: 1) Encontrarse incapacitado en forma total y permanente. Se presume que la incapacidad es total cuando la Invalidez produzca una disminución del SETENTA Y SEIS (76%) POR CIENTO o más de la capacidad laboral; 2) No estar amparado el peticionante ni su cónyuge por ningún tipo de pensión



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

no contributiva ni jubilación o pensión; 3) No tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan la subsistencia del solicitante y de su grupo familiar; 4) Ser argentino o naturalizado. Los naturalizados deben contar con una residencia continuada en el país de por lo menos cinco (5) años anteriores al pedido de la pensión; 5) Los extranjeros deben acreditar una residencia mínima y continuada en la república de veinte (20) años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión; 6) No encontrarse detenido a disposición de la Justicia.

Un elemento a destacar de la gestión que gestionó durante los años 2003-2015 es que el diagnóstico sobre la pobreza que mantenía sobre todo en los primeros años se ajustaba a los consensos alcanzados en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria y en el marco de lo cual aquella se explicaba por la falta de ingresos de los hogares<sup>1</sup>. Este diagnóstico se permeaba a las distintas políticas por lo que inyectar dinero a las economías domésticas se convirtió en un objetivo específico que tenía una sintonía con la política económica. En ese marco, el tratamiento del otorgamiento de las pensiones – dentro del amplio esquema de políticas sociales- se transformó en un factor que permitía concretar aquel objetivo: insuflar fondos en los hogares y reparar derechos largamente vulnerados, además de aportar al círculo virtuoso de la economía a través del consumo. Además de ello, se buscó modificar la dinámica que la solicitud-gestión-otorgamiento de las pensiones había tenido hasta el momento, invirtiendo su lógica, por lo que se tomó la decisión de que los equipos técnicos del área salieran a los distintos territorios en busca de las personas que tenían tal derecho pero que aún no lo habían consagrado. Se eliminaba el criterio de baja por alta de los años 90. Esta inversión en la mirada y los procedimientos, se cristalizó en el aumento de la cantidad de pensiones otorgadas anualmente durante el período 2003-2015: la cantidad de pensiones otorgadas por mes durante esa gestión ascendían al total que durante los años 90 se otorgaban en un año.

Con la gestión de Cambiemos se busca reconsiderar esa práctica, por lo que se revisan los criterios, así como las pensiones ya otorgadas. Se retoma un viejo decreto de la

---

<sup>1</sup> Diagnóstico que de algún modo compartieron los distintos sectores económicos, sociales y políticos que comienzan a reunirse luego de la caída del gobierno de De La Rúa y que llevó a Declarar la Emergencia Sanitaria, Ocupacional y Alimentaria (Ley 25.561/01)





ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

década de los 90 que limita los criterios al siguiente universo: *“gestiona las pensiones a la vejez por invalidez y por madres de 7 o más hijos como un derecho que tiene aquellas personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social, sin amparo previsional o no contributivo, que no posean bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tengan parientes obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que, teniéndolos se encuentren impedidos para poder hacer”* (Mimeo, facilitado por personal de la comisión).

Por lo que para iniciar el trámite de una pensión por discapacidad, actualmente se disponen requisitos más exigentes vinculados al patrimonio, *“todo pensionado que haya adquirido un vehículo modelo 2013 en adelante deberá reunir documentación respaldatoria que justifique dicha adquisición, además de un nuevo relevamiento socioeconómico para conocer las condiciones actuales en las que vive”*, Mimeo citado. En los hechos concretos, contar con un vehículo de ese año se transformó en un elemento para retirar el beneficio a aquellos que ya lo percibían, como la denegación para aquellos que inician un trámite. Así como cónyuge con beneficio, también se constituye en un elemento para la baja automática. El diagnóstico se invierte respecto del que mencionábamos para el período 2003-2015. En la gestión de Cambiemos no se busca aportar ingresos por distintas vías a los hogares, sino reducirlos al mínimo indispensable; desligando la responsabilidad estatal y haciendo recaer el peso del sostén de las personas en la familia

Nuestro informante en la CNPA, nos comenta que efectivamente, durante los años del kirchnerismo, lo que se hacía era otorgar una pensión por discapacidad aún cuando la persona no llegara a justificar el 76% de discapacidad, sino que con un certificado que diera cuenta de la misma, más un resumen de historia clínica y comprobando de algún modo que la persona no podía insertarse laboralmente se otorgaba el beneficio. Había “comprobación” de necesidad, pero tal comprobación se hallaba imbuida de la consideración de otros aspectos que hacen al desarrollo de condiciones dignas de vida, principalmente a la imposibilidad objetiva de conseguir un trabajo. El informe social que firmaban los trabajadores sociales era fundamental para esta tarea, además de los



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

auditores médicos que también se acercaban a los domicilios de los solicitantes, pedían estudios adicionales y concentraban la mirada en ver si la persona podía emplearse o no.

Si bien la disminución total de las pensiones no es exorbitante, lo que evidencia este reacomodamiento de criterios y reducción del universo “con derecho a”, es sobre todo un cambio en el modo de mirar estos problemas.

De la búsqueda de la cobertura frente a la desprotección el viraje parece orientado a la atención de los problemas asociados a “la pobreza” como problema.

### **El discurso que acompaña las transformaciones**

*“Debemos crear argentinos capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla”, ex Ministro de Educación y Deportes Esteban Bullrich (16/02/2017)*

*“La posibilidad de entrar y salir del mercado laboral, hace a su esencia, como comer y descomer”, Miguel Angel Ponte, Secretario de Empleo (9/01/2017)*

*“A ese pibe le podés dar un plan social, pero esa plata la va a usar para comprar balas. Lamentablemente tenemos que pensar eso. Hoy ese pibe no ve el futuro, nosotros, la dirigencia política, no se los estamos mostrando”. ex Ministro de Educación y Deportes Esteban Bullrich (14/10/2016)*

*“Hay que salir de tantos años de populismo diciendo la verdad”, (Macri 24/8/16).*

El Estado debe *“estudiar cómo ayudar a cuidar el trabajo de los argentinos”* (Macri 24/8/16).

*“Una persona con síndrome de down no es sujeto de derecho de esta pensión. Puede trabajar si lo deseara, quizás le pueda caber la asignación universal por hijo”, Guillermo Badino. Presidente de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (13/06/2017)*



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

El modo de ver el mundo que en líneas generales podría observarse en gran parte de los funcionarios de la alianza Cambiemos, denota su inscripción político-cultural y económica, en tanto entienden que no hay sociedad en sentido estricto, sino una sumatoria de humanidades individuales, que cada quien es responsable de lo que hace y de su suerte. Como no hay sociedad no hay ni debe haber conflicto, ni diferencias sociales entre pobres y ricos.

En ese universo de comprensión, existiría un orden natural de las cosas, que es que hay gente que nace en una familia con recursos que son poseedoras de los mismos porque se esforzaron y otro conjunto de personas que nació en familias con pocos recursos. Quienes no tienen recursos, es porque no han podido o no han querido capacitarse/formarse, y por lo tanto el estado no puede suplir esas falencias individuales, pero puede incidir “*dando un empujoncito*” como nos decía una funcionaria en el marco de una entrevista para explicar la función de las propuestas de capacitación, que constituye un pilar importante de la gestión.

La función pública y el rol del estado no están asociados al servicio público, a la integración social ni a la construcción de un todo social inclusivo y que brinde oportunidades balanceando a las mismas en función de las diferencias de clase que inciden y marcar el porvenir de las personas. El trabajo que brinda y se ofrece desde el estado no puede ser regalado a todos, sino que debe ser circunscripto a las necesidades más imperiosas y justificadas, y por ello, además de reducirse, gran parte deben ser mercantilizadas. Tal es así, que por ejemplo, en el caso del Programa de Microcréditos del Ministerio de Desarrollo Social, se han otorgado fondos a algunas organizaciones para que le presten dinero a personas que se encuentran en situaciones sociales muy difíciles, casi en los bordes: en situación de calle, ex presidiarios. Población a la que se le presta a tasas de interés de 30 y 40%, que se prevé que quizás no puedan devolver el crédito, pero se asume esa posibilidad como “*crédito de honor*”.

El discurso que acompaña las sucesivas medidas entonces busca desligar la responsabilidad social y de las medidas económicas y sociales del gobierno por la



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

situación personal de las personas y las familias. Por eso se hace un fuerte hincapié en la idea de que entrar y salir del mercado laboral “es natural”, y que hay que acostumbrarse a ello, incluso los más jóvenes deben acostumbrarse a vivir en un mundo alejado de las certezas que otro momento histórico (aunque con sus complejidad/ineficiencias/dificultades) quedaron asociadas a la idea del trabajo asalariado formal y de calidad. Esa idea de trabajo es añosa, de otra época (populista) que hay que dejar atrás, para la cual hay que prepararse, capacitarse, porque si no se hacen bien las cosas llegará el desempleo y la sociedad no tiene que responder por la irresponsabilidad y vagancia personal.

Ha desaparecido del lenguaje de los funcionarios y de todas las tecnologías de gobierno dispuestas para la implementación de las políticas, la apelación a la categoría “sujetos de derechos”, y en su lugar se relocaliza la de “beneficiario” / “emprendedor” / “clientes”.

*“Lo que nosotros buscamos es que la gente deje de buscar empleo y lo genere, es decir que cada uno pueda tener sus propios emprendimientos” y dijo que “ahora en La Matanza y en otros lugares del Conurbano los emprendimientos de las cervecerías artesanales están creciendo muchísimo” . Esteban Bullrich (20/10/2017)*

*"Juan armó esta parrilla en la puerta de su casa para los obreros de la zona. Así ellos almuerzan y él se gana una changa", Ministra Carolina Stanley (18/09/2017)*

*“Trabajamos para que vos y todos los jóvenes del país tengan oportunidades de crecer. Por eso, creamos propuestas y espacios para que puedas capacitarte, hablar de lo que te interesa o preocupa, hacer actividades recreativas y desarrollar tus emprendimientos”. Portal del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación, Solapa Jóvenes.*

Para la preparación de los emprendedores la capacitación es un recurso central en el marco de la actual propuesta. Especialmente lo referido a las habilidades



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

“socioemocionales”. ¿Por qué pensar en lo socioemocional? Porque parte de un diagnóstico en el cual las condiciones mentales son centrales para “emprender”. La incorporación de lo mental con las nuevas apuestas emprendedoras ha sido estimulado desde distintos espacios en el que conviven desde las neurociencias, la influencia de corrientes vinculadas al budismo y la influencia del Banco Mundial (Natanson: 2015; Vakis, Rigolini y Lucchetti. 2015). Y básicamente apunta a que las personas puedan encontrar dentro de sí la predisposición actitudinal para modificar aquellos aspectos de la personalidad y la actitud ante la vida que obstaculizarían una performance proactiva. Pero esta apelación a la figura del emprendedor, no es una creación de Cambiemos en sí misma, sino que recoge una gubernamentalidad que se viene extendiendo desde hace unas décadas, al compás del desarme de la relación laboral formal asalariada en el capitalismo global, aunque con mayor énfasis en nuestros países latinoamericanos, cuyas estructuras de mercado y productivas presentan ciertas dificultades de absorción de toda la población.

Tal como señalan Unzué y Chavez Molina, la apelación a la figura y promoción del emprendedor y del emprendorismo se inscribe contextualmente en la idea de un mundo del trabajo altamente precarizado, sin reglas o con reglas cuyos contornos se mueven todo el tiempo, se pautan “libremente” entre quien contrata y quien presta el servicio, y hace las veces de un mundo ideal, en el que individuos con ganas de progresar se trasladan y adaptan flexible y mansamente a las nuevas reglas del juego. El emprendedor entonces se esfuerza permanentemente por lograr lo que quiere, asume los costos de su formación y de la puesta en acto de su emprendimiento, es su propio patrón y su propio trabajador, no tiene acceso a la seguridad social y si la tiene es porque la paga mensualmente.

Esta forma de ver el mundo trasciende a las gestiones y propósitos de Cambiemos en la medida que formas novedosas de trabajar como la economía de plataformas, se realiza en otros países y llega al nuestro, en un momento que coincide con una gestión de tinte neoliberal. Pero esa forma de ver el mundo, esa gubernamentalidad, ha sido y está siendo naturalizada por algún segmento de la población que no identifica en la pérdida del empleo con un problema de la estructura productiva/económica o en decisiones



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

gubernamentales. Sino que hay una lectura de autoresponsabilización sobre la situación personal. Esta percepción se constata en las demandas que algunxs trabajadores del Ministerio de Desarrollo Social reciben en sus respectivos programas vinculados a la economía social, toda vez que las personas que se acercan o se contactan telefónicamente, lo hacen atraídos por la publicidad oficial que ofrece supuestamente todo el capital de trabajo que se necesitaría para convertirse en empresarixs. Cuando se les relata los montos límites que esos programas pueden otorgar (que no son muy altos), suele haber decepción por parte de esos futuros emprendedores porque esas respuestas no se condicen con los folletos o la información que las páginas de internet de las dependencias o la publicidad oficial ofrecen, que presenta esas herramientas como la oportunidad viable para convertirse en empresarixs de su propio destino.

La racionalidad que le subyace a esa visión del mundo, es que si se hicieron las cosas bien, el emprendimiento funcionará y traerá los réditos económicos que se merecen. Esa racionalidad, aparece mencionado en el discurso de lxs funcionarixs bajo la idea de la “*autonomía económica progresiva*”, para referir al escaloncito que hay que ir atravesando paso a paso, para mejorar, para salir de la pobreza y de la necesidad de que el estado tenga que asistir. Quienes no lo logren, serán abordados como pobres y en tanto tales ayudadxs.

Asimismo, uno de los objetivos planteados por Cambiemos fue el de reducir la cantidad de personas bajo planes sociales, ya que se identificaba a este sector como excesivo en términos del PBI. Si bien este objetivo no habría sido cumplido, lo que fue eficiente en términos de ello, ha sido el discurso acerca de que la gestión kirchnerista dilapidaba recursos promoviendo planes y programas hacia personas que no manifestaban voluntad de trabajar. Y en ese marco, se postula que solo unos pocos pagarían impuestos para sostener a muchos que viven del Estado.

Así lo daba cuenta un documento del Ministerio de Producción y Trabajo del presente año, titulado “Leyes para la transformación productiva” en el que proponía una nueva reglamentación para Pymes y Emprendedores y que graficaba con un dibujo en el que siete rubios sostenían impositivamente a muchxs que, curiosamente, tenían el cabello oscuro. Y acompañaban el dibujo con una leyenda: “*un 20% de contribuyentes aportan*



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

el 99,4 de la recaudación”. Más allá de la no veracidad de esta afirmación, esta mirada no sólo es producida y reproducida por funcionarixs de Cambiemos, bien grafica, además, lo que muchos sectores medios, trabajadores asalariados formales, expresan respecto de la población que perciben beneficios del estado: postulan que es necesario recrear la cultura del trabajo, perdiendo de vista que esas personas no eligieron ser “perceptoras de planes”, sino que fue el recurso al que apelaron para garantizar sus condiciones de vida, toda vez que la estructura productiva dejó de absorverlxs.

Esta diferenciación y miradas hacia aquellxs que se fueron quedando fuera del mercado de trabajo con empleos informales y changas, se han hecho práctica<sup>2</sup> en los sectores que sí pudieron mantener esas relaciones sociales de formalidad e ingresos considerablemente decentes. Se ha perdido de vista la noción de solidaridad hacia esos sectores, entendiendo que quien se esfuerza –como ellxs hiciern- logra mejorar y por lo tanto, no hay una reciprocidad y valoración del lugar y condiciones a que debiera acceder esa población. Los sectores que permanecen más integrados, acceden al consumo de un conjunto de bienes y servicios que consideran “justo” en virtud de su sacrificio y trabajo, y por lo mismo, consideran que ese consumo devenido derecho para sectores como ellos, debe ser prohibitivo para aquellos otros que no se esfuerzan y son mantenidos.

Esta fractura en el sentido de la solidaridad se viene resquebrajando hace décadas, paralelamente al desmembramiento del Estado Social, del ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres, y a las deudas que la democracia en tanto sistema político acumula respecto de sus ciudadanos. La alianza Cambiemos, supo interpretar ese malestar social y decidió profundizar y darle más contenido a ese deseo de diferenciación y pérdida de empatía con lxs otrxs, presentando como relato de ese estado de cosas que el despilfarro de recursos y mal acostumbamiento de un sector importante de la población explicaban el atraso, la pobreza y el subdesarrollo. Ofreciendo como salida a esos problemas, la necesidad de ajustar la presencia del estado materialmente hablando, y ofreciendo aquellas herramientas que esa población sobre-financiada necesitaba para salir del

---

Danani (1996) las define como “*unidad compleja de comportamientos más representaciones, en las que las exteriorizaciones más directamente observables que constituyen los primeros, se encuentran internamente reguladas/organizadas por las segundas*”.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

ahogo de su situación: la capacitación y necesidad de transformarse en hacedores de su propio futuro, vertebrando las conexiones nerviosas de lo más profundo del ser para salir adelante.

### **Consideraciones finales**

Decíamos al comienzo del presente trabajo, que las políticas sociales tienen la (enorme) capacidad de normalizar y normatizar respecto de la sociedad, los problemas sociales, su diagnóstico, causalidad, y atención; es decir, no sólo son políticas y programas en acción, sino también un conjunto de percepciones prácticas que construyen sentidos y formas de ver el mundo.

Lo que no significa que esa capacidad estatal sea eficiente en términos de esos objetivos en todo tiempo histórico, por el contrario, esa capacidad está siempre puesta en cuestión en el marco de disputas político-culturales.

En ese sentido, podríamos decir que los intentos de la gestión que se mantuvo en el manejo de los asuntos gubernamentales entre los años 2003-2015 por introducir un sentido de reparación de derechos, universalista (esto lo decimos con todo el cuidado que requiere) hacia la población que, desde la década de los 90, se había quedado por fuera del mercado de trabajo formal y asalariado para que accediera a prestaciones que contemplaran mínimos accesos de protección (salud y jubilación), resultaron poco exitosos. Es decir, no se hicieron cuerpo y carne de las prácticas de distintos sectores sociales trabajadores, por el contrario, gran parte de los sectores que permanecieron insertos en el mercado formal asalariado y de muchos de aquellos que fueron objeto de las políticas reparadoras (población perceptora de la AUH, amas de casa jubiladas, población que accedió a la moratoria previsional, científicos repatriados y





ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

promocionados), acompañaron las propuestas y modos de ver el mundo que encarnaba la propuesta de Cambiemos.

Al revisar algunas de las afirmaciones públicas de lxs funcionarixs de esa coalición, de los cambios programáticos, nos plantea la casi certeza de que hay elementos discursivos y prácticos que si bien suenan novedosos como parte de su propuesta, los mismos no necesariamente constituyen una pura creación de Cambiemos, sino que forman parte de una gubernamentalidad neoliberal capitalista que conjuga la apelación a individuos que no portan derechos *per se*, sino que el merecimiento de los mismos depende muy directamente de sus acciones y que en todo caso, las tecnologías de gobierno deben estar destinadas a proveer las cañas de pescar para que cada quien se labre el futuro, que cada pescador reciba según el esfuerzo que haya puesto para que la pezca fuera fructífera.

Uno de los problemas/dificultades/complejidades que esta forma de pensar que venimos desarrollando tiene, a nuestro entender, es que concibe a las personas como consumidoras una vez que hayan obtenido los recursos para tal acción y, quienes no los hayan obtenido y que, por tanto, no puedan pagar el consumo, que sean tratadxs/atendidxs como pobres. Solo a ellxs les quedará reservado algún auxilio estatal. En este esquema, lo público queda reducido a los servicios a los pobres y no a la construcción de lo común. Se vacían los servicios (y también lo sentidos) que nos unifican y se aumentan los que nos fragmentan, apelando al mérito de que cada unx de nostrxs haya acumulado.

Mientras la consideración sobre la pobreza habilitaría a la realización de la ayuda, la forma de reconversión de la situación pasaría por desplegar la figura del emprendedor.

Lxs pobres son un sujeto (objeto?) que Cambiemos puede nombrar porque su mención expresa un tipo de recurso o de política que no entra en contradicción con su orientación. Como fueron incapaces, hay que ayudarlx. Pero lo hace desvinculando a la pobreza del problema del empleo o del problema de la desigualdad y mucho más de las decisiones de política económica. Lxs pobres son atendibles mientras se despojen de otras identidades más peligrosas en términos de derechos.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

**CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO**

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

La idea de la meritocracia inunda los distintos canales de la vida individual, personal, familiar, social. Si bien esta idea hace pie en valores relevantes a las culturas populares argentinas, vinculadas al esfuerzo, a la valorización del trabajo y de lxs trabajadores, la forma en que queda planteado el mérito parece despojada de las posibilidades concretas y se deposita en las características psicológicas, más que sociales que tienen las personas. Para quienes se quedan sin empleo, la opción no es solicitar un seguro de desempleo, sino desplegar a fondo la capacidad innovadora, despertando a ese emprendedor que todos llevamos dentro. Solo se necesita una férrea voluntad, creatividad y decisión.

Como señalamos al comienzo del artículo, las políticas sociales no son sólo reacciones frente a los problemas, sino más bien, formas de construir relaciones sociales en las cuales se reproducen identidades, recursos y formas de construir la vida común.

Cabe cerrar estos análisis planteando que, en tanto las políticas no son reacciones y si son políticas, cabe operar sobre las condiciones, también las discursivas, que se encuentran en este momento generando mayores desigualdades y padecimientos. Estas líneas se encuentran en estas búsquedas.



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

**LOS TRABAJADORES Y LAS TRABAJADORAS EN EL ESCENARIO ACTUAL.  
Condiciones estructurales y alternativas frente a la crisis**

BUENOS AIRES, 7, 8 Y 9 DE AGOSTO DE 2019

## Bibliografía

Arias, A. (2018) De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención social. *Revista ConCiencia Social*. Volumen 2 N°4

Cepa (2019). *Mujeres argentinas: entre la organización por la conquista de derechos y la profundidad de las inequidades económicas*.

Danani, C. (1996) “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto”. En: Hintze, Susana (org.): *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. CEA-CBC.

Esping Andersen, C. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*, Alfous El magnanim Edicions, Generalitat Valenciana, 1993 (Págs. 37-50)

Guimenez, S. (2017) Salvajismo discursivo y desciudadanización de las políticas sociales. En *Revista Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*. Universidad Nacional de José C. Paz.

Guimenez, S. (2017) Entre la sospecha y la insensibilidad. El retraimiento de las políticas sociales en el gobierno de Cambiemos. *13 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Buenos Aires.

Grassi, E. (2003) *Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio Editorial, Buenos Aires

Natanson, J. (2016). Sobre los emprendedores. *Revista Le Monde Diplomatique*.

Vakis,R. Rigolini, J y Lucchetti, L. (2015). *Los Olvidados, Pobreza crónica en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0

Unzué, M.; Chávez Molina, E. (2017) *Todos emprendedores*. Ver en <http://revistaanfibia.com/ensayo/todes-emprendedores/>