

Cambios recientes en las políticas sociales en Argentina. Lecciones a partir del programa "Hacemos Futuro"

Recent changes in social policies in Argentina. Lessons from the "Hacemos Futuro" program

Fecha recepción: marzo 2020 / fecha aceptación: junio 2020

Dante Jeremías Boga¹

DOI: <https://doi.org/10.51188/rrts.num22.361>

Resumen

En el presente artículo proponemos analizar una manifestación de la política social de la alianza gobernante Cambiemos en Argentina durante el periodo 2015-2019. Para ello, se realizará un recorrido en torno a la normativa que le da origen al programa Hacemos Futuro, una relación con el programa que lo precedía (Programa Ingreso Social con Trabajo-PRIST) en términos de rupturas y continuidades y una descripción general de su funcionamiento. Por otra parte, se postulará la noción de capital humano como supuesto subyacente al funcionamiento estructural de la política. Para lo cual se planteará un recorrido teórico acerca de este concepto y se avanzará en su relación con las políticas de transferencias condicionadas. Por último, se debatirá la noción de responsabilidad individual que está pretendiendo en la formulación de estas políticas, como una modalidad de disciplinar a la fuerza de trabajo no asalariada formal. En esta dirección, se concluye que la construcción de la agenda de las políticas sociales deberá incluir la noción de ciudadanía social como elemento vinculante a los proyectos societarios, que funda un horizonte de responsabilidades colectivas en torno a los riesgos sociales.

Palabras clave: Políticas sociales; Capital humano; Transferencias condicionadas; Ciudadanía social; riesgos sociales.

¹ Facultad de Ciencias de la Salud y Trabajo Social. Universidad Nacional de Mar del Plata. Lic. en Servicio Social (FCSyTS- UNMDP) y Magister en Políticas Sociales (FCSyTS- UNMDP). Dirección postal: Vuelta de Obligado 4978. Mar del Plata, Buenos Aires CP 7600, ARGENTINA. Email: danteboga@hotmail.com

Abstract

This article intends to analyze a manifestation of the social policy of the Cambiemos ruling alliance in Argentina during the 2015-2019 period. For this, a tour will be made around the regulations that give rise to the program 'Hacemos Futuro', a relationship with the program that preceded it (Ingreso Social con Trabajo-PRIST) in terms of breaks and continuities and a general description of its operation. On the other hand, the notion of human capital will be postulated as an underlying assumption to the structural functioning of politics. For which a theoretical path will be raised about this concept and progress will be made in its relationship with conditional transfer policies. Finally, the notion of individual responsibility that is intended in the formulation of these policies will be discussed, as a way of disciplining the non-formal salaried workforce. In this direction, it is concluded that the construction of the social policy agenda should include the notion of social citizenship as a binding element to corporate projects, which establishes a horizon of collective responsibilities around social risks.

Keywords: Social policies; Human capital; Conditional transfers; Social citizenship; Social risks.

Introducción

El análisis de las políticas sociales implica un desafío de orden teórico y político. Teórico porque como disciplina el estudio acerca de las políticas sociales es un debate académico consolidado. Político porque el análisis de las políticas sociales implica de qué manera se lleva adelante la intervención social del Estado. Es decir, como se yuxtaponen los procesos de construcción de poder, de correlación de fuerzas entre actores sociales, de pugna por proyectos societales, por la disputa específica en la construcción de horizontes de sentido (Grimson, 2019). Puntualmente, en las líneas que siguen se pretende avanzar en la consideración de la política social como mediación entre política y economía (Fernández Riquelme y Caravaca Llamas, 2011). Para ello, se van a considerar las transformaciones que se llevaron adelante en Argentina, en materia de políticas sociales, a partir del cambio de gobierno acaecido en el año 2015 hasta el año 2019². El periodo seleccionado tiene que ver con un momento de viraje en la orientación de la conducción política del Estado. Este trabajo pretende fundamentar ese viraje a partir del análisis de la política social; en términos empíricos se analizará el diseño del programa "Hacemos Futuro". Esto tiene que ver con que es la política social con mayor alcance a nivel nacional; a diciembre del año 2019 cuenta con unos 200.000 titulares³ Si bien esta no es la única manifestación de las políticas sociales llevadas adelante por la alianza "Cambiemos" en el período bajo estudio, esta resulta la más abarcativa en términos de inserción territorial, de capacidad de gestionar el conflicto social, de plantear articulaciones con las organizaciones sociales, etc.

2 El triunfo electoral de la Alianza Cambiemos se da tras el triunfo en ballottage de Mauricio Macri (Alianza Cambiemos- Pro) frente al candidato del entonces oficialismo Daniel Scioli (Frente para la Victoria- PJ). Este viraje genera un cambio de signo político luego de doce años (tres mandatos presidenciales) de gobierno peronista en Argentina.

3 Datos de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina.

Por otra parte, se pretenden debatir las concepciones subyacentes que posee la política social. En términos sociológicos, la política social plantea un modelo de sociedad esperable y exigible. Las nociones de ciudadanía que la sustentan son las guías con las cuales resulta viable la interpretación de la misma. Esto supone asumir el plano de funcionamiento formal de los derechos sociales, el plano del funcionamiento empírico y las contradicciones vigentes en la construcción de una política a partir de su diseño. Puntualmente tener en cuenta, como señala Foucault (2010), que en el análisis acerca del poder no es tan importante el cerco que los esquemas jurídicos puedan delimitar para establecer lo posible de lo que no lo es, sino que interesa considerar el ejercicio capilar del poder: el (o los) lugar (es) donde ese ejercicio se convierte en una potencia real no mediada por ficciones.

Se trata de dar cuenta del Estado en concreto (Padioleau, 1989), en tanto sistema de acción social donde participan diferentes actores, portadores de intereses diversos y que les otorgan un significado a sus comportamientos. De ahí que la agenda política “comprende un conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aun la intervención de las autoridades políticas legítimas” (Padioleau, 1989, p.25). En palabras de Latour (2008), supone considerar la capacidad de agencia de las políticas sociales, es decir, como un actuante más con su propia posibilidad de influencia en el resto de las agencias.

Presupuestos teóricos sobre las políticas sociales: el caso de Argentina

Las políticas sociales suponen una intervención social del Estado. La misma implica un debate acerca de la manera en las cuales las sociedades gestionan públicamente los riesgos sociales (Castel, 2006; Esping Andersen, 1993; Esping Andersen, 1999). En la interpretación de Castel (2006), las protecciones sociales surgen como una manera de compatibilizar los principios de igualdad social promovidos por las revoluciones burguesas y la verificación fáctica de la desigualdad social. Si en el plano material los derechos sobre la propiedad son restringidos, se trata de promesas incumplidas (De Souza Santos, 2009) que requieren una sutura, una manera de reingresarlos al plano político. En esta dirección, la intervención del Estado pretende igualar los derechos del propietario y los derechos del no propietario.

La seguridad social pasaría a homologar los derechos individuales a la propiedad con los derechos a la propiedad social. Asegurando el derecho al trabajo se pretendió construir una *sociedad salarial*. El vínculo del salario supone cohesión social y una manera de estar asegurado. Bajo esta idea se construyeron los seguros sociales de corte estrictamente contributivo. En esta lectura, resulta fundamental que la sociedad sea un conglomerado unido. Desigual, pero unificado bajo preceptos aseguradores o protectores. Esto supone una modalidad de intensificación de explotación del capital sobre el trabajo. Un pacto entre desiguales pero que sostiene a sociedades estables (Castel, 2006)

La lectura de Esping Andersen (1993) sobre los regímenes de bienestar se sustenta en la modalidad de la gestión y distribución de los riesgos sociales. En su

argumento se trata de establecer la participación del Estado, el mercado y las familias en ese sentido. Es decir, considera las relaciones entre Estado, mercado y familias a la hora de tener en cuenta la manera en que es provisto el bienestar en una sociedad particular. En esta dirección, construye tres tipos ideales de regímenes de bienestar: el liberal, el conservador y el social-demócrata.

El autor entiende que la política social moderna busca su fuente de intervención en el proceso en el que las necesidades humanas y la fuerza de trabajo, se transformaron en mercancías, provocando que el bienestar de las personas pase a depender de su relación con el circuito monetario. Fundamenta esta noción en la idea de ciudadanía social acuñada por Marshall durante la posguerra.

El concepto de "régimen de bienestar", es definido como "un complejo de formas legales y organizativas sistemáticamente relacionadas que responden a diferentes lógicas de organización, estratificación e integración social" (Del Valle, 2008, p. 27).

En el régimen conservador o bismarckiano va a plantear, como se ha referido, que las familias tienen centralidad a la hora de encargarse del cuidado de ellas mismas. El ingreso lo garantiza un varón jefe de familia, dejando al Estado y al mercado un rol suplementario.

En esta dirección, el tipo de política social que se considera es de tipo contributivo.

En el régimen social-demócrata el Estado ocupa un lugar central en el desarrollo de la economía y en la vida de los individuos.

Este régimen está basado en la provisión universal de beneficios donde los derechos están ligados a la noción de ciudadanía. En términos generales se puede afirmar que posee un alto nivel de desmercantilización y el objetivo de las políticas sociales es la maximización de las capacidades individuales para permitir la independencia de las personas. Inglaterra y Suecia representarían aquí, dos versiones de éste tipo de régimen (Del Valle, 2008, p. 30).

Por último, en el régimen liberal se da centralidad al individuo como único responsable para garantizar sus condiciones de existencia mediante el trabajo, de manera que el mercado ocupa un lugar fundamental. "Tal como lo muestra el caso estadounidense, en los Estados liberales la clave del éxito en política social la constituye la lucha contra el desempleo. La solución: el pleno empleo y Estado mínimo" (Del Valle, 2008, p. 35).

Para las sociedades latinoamericanas y Argentina en particular, este esquema resulta insuficiente y requiere contemplar un cuarto actor: las organizaciones de la sociedad civil. Esping Andersen evaluó las críticas a esta insuficiencia en un trabajo posterior (Esping Andersen, 1999) y planteó la existencia de otro proveedor de bienestar, al cual llamó 'tercer sector'. Comprender esto, supone considerar algunas de las coordenadas que de la constitución del sistema de protección social vernáculo.

Filgueira et al, (2006) argumenta que en Argentina existe un sistema de universalismo estratificado a partir de considerar los indicadores de cobertura de los servicios, el gasto y su distribución sectorial y los niveles de prestación de los servicios. Esto es porque Argentina (entre otros casos latinoamericanos) construyó su sistema de protección social en torno a la noción de trabajo asalariado formal. Es decir, la seguridad social, la modalidad bismarckiana o contributiva fue la manera de asegurar a la población. También fue una perspectiva que se basaba en la noción de *breadwinner* (Del Valle y Boga, 2017). Esto implica la existencia de un varón jefe de familia que mediante su trabajo formal se asegura a él y asegura a su grupo familiar. Se centró en la mano de obra masculina en una sociedad donde las mujeres eran responsables de la atención de la familia. La seguridad social se relaciona históricamente con el modelo de mercado de trabajo y organización de la familia.

La seguridad social expresa en cada contexto, la naturaleza contradictoria de la sociedad capitalista y la necesidad de mantener un pacto social que equilibre los conflictos de intereses entre la acumulación y distribución de la riqueza socialmente producida. Son numerosos y relevantes los estudios sobre transformaciones familiares (Arriagada, 2004). En ellos se consideran los límites y dificultades que presenta este modelo de seguridad social y la perspectiva de género que existe en allí, de manera invisible o como refuerzo de los lugares de género socialmente asignados (Del Valle y Boga, 2017)⁴.

De manera paralela el país constituyó sistemas universales como lo son educación y salud. Éstos presentan un cariz complejo en su composición, modalidad de atención, accesibilidad, formas de inclusión y exclusión, estamentos del Estado que los gestionan, modalidades de privatización. Tanto salud como educación mantienen una perspectiva universalista. Asimismo, la manera que operan socialmente implican una segmentación de clases sociales que utilizan las escuelas u hospitales públicos, las clínicas privadas, etc.

El proceso generado a partir de la década del '90 ha sido una modificación de un conjunto de parámetros especialmente culturales para considerar la educación pública. La misma aparece en los sectores medios, medios altos y altos como una imposibilidad ya que está reservada para los pobres. Se plantea como una educación pobre para pobres (Kessler, 2016). Paradójicamente, a lo largo de la última década se ha visto un incremento significativo de la matrícula educativa en todos los sectores (Sautu, 2016) y un creciente proceso de incremento de la matrícula privada (Heredia, 2016).

En Andrenacci y Soldano (2006) hay un minucioso recorrido de las teorías que fundamentan el estudio de las políticas sociales y de los cambios que han operado en los Estados Sociales. Particularmente plantean el problema de las transformaciones recientes en la cuestión social y la manera que la forma de protección estatal pasó de políticas universalistas que tenía como eje el trabajo asalariado como puerta de acceso a los derechos sociales hacia políticas de lucha contra la pobreza. Este tipo de políticas comienzan de desarrollarse fuertemente a partir de la década del '90, específicamente a partir del conjunto de prescripciones que se

4 Para un estado de la cuestión al respecto ver Zibechi y Paura (2019).

operan desde el denominado Consenso de Washington. La noción básica de las políticas a partir de esto tuvo que ver principalmente con tres grandes preceptos: descentralización, focalización y participación (Grassi et al, 1994). Este periodo de reforma estructural del Estado, vino a cambiar la manera que la sociedad se vinculaba con la *res pública*. El Estado pasó a ubicarse en otro lugar de la trama social y de la trama política. Resulta relevante que este lugar no tiene que ver con lo que se ha planteado en términos de ausencia del Estado, en realidad se trata de un proceso de reposicionamiento de las funciones del Estado (Sassen, 2000) en donde emerge un nuevo orden y una nueva institucionalidad que se direcciona esencialmente hacia lo privado.

Esta suerte de convivencia de diferentes estrategias y tipos de políticas social se prorrogan hasta la actualidad. Para Lo Vuolo (1998) se trata de un "híbrido institucional" que combina estas tres formas claramente diferenciadas de intervención. A este modelo Filgueira (2007) lo ha caracterizado en términos de ciudadanía estratificada, dado que el acceso a los derechos sociales va a estar vinculado al tipo de inserción socio ocupacional que cada actor posee. Sobre este asunto resulta relevante la noción expuesta de Adelantado et al (1998), en el sentido de la recursividad que genera la política social en torno a la estructura social. "En la actualidad, la región presenta un edificio de Welfare que (...) mezcla los principios liberales de la focalización para los pobres y el mercado para los ricos con residuos persistentes del viejo modelo corporativo de privilegios para ciertos sectores medios" (Filgueira, 2009, p. 29).

Del Valle (2012) recurre a la noción de "efecto Mateo" elaborada por Robert Merton para analizar este tema. El "efecto Mateo" permite "sostener que, en la estructura social se produce una acumulación diferencial de ventajas y desventajas por lo que los procesos de auto-selección individual y de selección social institucionalizada, interactúan y afectan las probabilidades sucesivas de acceso a la estructura de oportunidades" (Merton en Del Valle, 2012, p.10).

La década del '90 ha sido ampliamente analizada en diversos trabajos (García Delgado, 1994, 1998; Minujin, 1999). En ellos el Estado es caracterizado a partir de un apartamiento en sus funciones de regulación. Por otra parte, se plantea un modelo de sociedad volcado hacia el mercado como espacio donde resolver las necesidades sociales y dirimir los conflictos. El ajuste estructural vino a ser una manera de paliar el golpe económico (Bernal-Meza, 1996) o golpe del mercado (Golbert y Roca, 2010) producido a fines de la década del '80. El mismo estaba caracterizado por altas tasas de inflación, desocupación y conflictividad social, en el contexto de la crisis de la deuda que padecían los países latinoamericanos (Teubal, 2005). La aceptación de las directrices emanadas de los organismos internaciones (como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial) así como las demandas tanto del Plan Brady como del Consenso de Washington, configuraron un nuevo lugar para el Estado en la economía y una nueva concepción de la forma de intervención.

En este escenario emerge y se consolida un sector amplio de la sociedad civil pasa atender diferentes aspectos de la cuestión social (Arcidiácono, 2012; Zibecchi y Paura, 2019). Cabe destacar, como sostiene el trabajo de Arcidiácono (2012),

que la participación de la sociedad civil en la provisión del bienestar no es algo novedoso. La sociedad de beneficencia fue el actor social que más tempranamente (1984) tomó la intervención sobre la cuestión social como un asunto vinculado a la caridad y a la filantropía (Golbert y Roca, 2010). La intervención de la incipiente conformación del Estado, deja en mano de las clases más acomodadas una intervención hacia los pobres. Esta intervención se ha interpretado como una modalidad moralizante que supone elementos definidos de control social.

En la década del '90 la incidencia de las organizaciones sociales en la provisión del bienestar comienza a ser relevante. Esto marca la configuración de una dinámica política de interacción entre el Estado y la sociedad civil sumamente compleja. Zarazaga (2017) ha argumentado, a partir de su análisis de los punteros políticos, la construcción de un "Estado Golem". Un Estado que ya no tiene que ver con la forma racional-legal que postulaba Max Weber para los Estados modernos. Sino un Estado que consolida aspectos arbitrarios y atemorizantes hacia los sectores más vulnerables. Agregamos sobre este asunto que además de esta noción, se trata de un Estado polifronte que adquiere tantas modalidades como los sectores sobre los cuales interviene. Es decir, que si bien la perspectiva racional legal, sigue siendo la protoforma de la política o el horizonte de sentido aspiracional, en el plano factico lo que se figura es una discrecionalidad permanente asociada a clases sociales. Cada sector social tiene estrategias y capacidad de agencia según este estrato. La dinámica política está marcada por esto: para los sectores populares queda la manifestación en el espacio público, los repertorios diversos de la acción colectiva (Pereyra, 2016; Merklen, 2010). Para los sectores trabajadores asalariados, las asociaciones de consumidores, los reclamos en los medios de comunicación masivos, etc. Para los sectores más concentrados, quedará una interlocución directa con los decisores políticos.

En lo que sigue se analizará el programa Hacemos Futuro, como un instrumento específico de la gestión gobernante entre 2015-2019 y lo que fue su principal política social.

Diseño del programa Hacemos Futuro.

Hasta el año 2015 la principal política social de corte asistencial que se ejecutaba en el territorio argentino era el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST). Este programa ha sido analizado desde diferentes perspectivas (Bertolini, 2009; Lo Vuolo, 2010; De Sena y Chahbenderian, 2011; Golbert, 2012; Arcidiácono y Bermúdez, 2015; Hopp, 2017; Boga et al, 2018; Natalucci, 2018). Cabe destacar que dicho programa si bien era asistencial y focalizado; es difícil de encuadrar en los típicos programas de transferencias condicionadas.

En una caracterización somera, dado que no es el objetivo de este trabajo, el programa tenía el elemento clásico de la focalización que es una población objetivo bien definida. El programa contaba con una condicionalidad específica: integrar una cooperativa de trabajo. De manera que se propiciaba la construcción de lazos asociativos que tengan la potencialidad de avanzar en dinámicas

económicas vinculadas a la solidaridad y a la asociatividad. El trabajo de De Sena y Chahbenderian (2011) y el de Lo Vuolo (2010) cuestionan que se tratara de un trabajo cooperativo genuino. Lo Vuolo (2010) habla de un programa asistencial de empleo forzado. El autor plantea en ese apartado que el programa tiene pequeñas diferencias con un programa como el de Jefas y Jefes (2002) en donde a los y las titulares tienen que cumplir con una contraprestación (condicionalidad) exigida por el mismo Estado. Sostiene que la vaguedad con la que se define la familia, la dignidad y la cultura del trabajo genera que no esté clara una línea del programa.

La efectividad del programa, medida en términos de la consolidación de las organizaciones cooperativas y la capacidad de generar ingresos económicos adicionales, resulta sumamente heterogénea. Como hemos analizado (Boga, 2014 y Boga et al, 2018) cada unidad ejecutora del programa tuvo características muy diferenciales, de manera que cada municipio del país ejecutó con un alto grado de discrecionalidad la política. Como el programa se asoció a las organizaciones sociales para llegar a la población objetivo, las modalidades de cada organización incidieron en esta efectividad. Esto implicó qué capacidad de alianza y qué nivel organizacional se poseía para avanzar en un proyecto sólido de cooperativa.

Arcidiácono y Bermúdez (2015) denominan "giro socioproductivo" a estas políticas orientadas a los sectores que tienen dificultades para acceder al empleo (o inempleables como han planteado) que pretendían la inclusión social por medio del trabajo asociativo.

En febrero del año 2018 se unificaron los programas vigentes bajo el programa Hacemos Futuro, con un cambio de rumbo en la dinámica de la política social. Las líneas básicas fueron aprobadas en la Resolución N° 151/2018 de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDSN). Dicho ministerio planteó que el objetivo general del programa era:

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 (Resolución 96/2018 del MDSN).

Estos lineamientos postulan dos cuestiones relevantes. Primero, que la cuestión de alta vulnerabilidad social plantea prelación hacia las solicitudes que contengan las siguientes situaciones o características: tener un hijo con discapacidad, ser víctima de violencia de género, ser víctima de trata de personas o explotación sexual, o mujeres con tres o más hijos. La segunda cuestión tiene que ver con la idea de empalmar con el empleo formal. Esto permite que los titulares que obtengan un trabajo bajo relación de dependencia puedan mantener el programa durante un año.

La siguiente cuestión a describir es el capítulo acerca de las condicionalidades. El diseño del programa prevé como condición: "completar los cursos de terminalidad educativa (primaria y secundaria) y capacitaciones de formación integral.

Deberán presentarse anualmente ante las dependencias designadas al efecto, a fin de brindar información sobre sus condiciones sociodemográficas, educativas y de acceso a la salud.” (Resolución N° 151/2018 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación –MDSN-)

Según el análisis de Ferrari Mango y Campana (2018) uno de los efectos de esta resolución, luego del triunfo electoral del 2017 de la alianza gobernante Cambiemos, fue quitarles poder de negociación a las organizaciones sociales que administraban fácticamente el PRIST. La propuesta del ‘empalme’ se aleja de la noción de economía social que estaba presente en el programa previo. Esto tiene que ver con que el PRIST apuntaba a la consolidación de estos lazos asociativos, a la construcción de una modalidad particular de incorporación en las relaciones laborales que no sea solamente la asalariada. En este caso, se regresa a una noción con un alto grado de significación para la población argentina que es la seguridad mediante el empleo formal. La construcción de sentido está ligada a considerar seriamente la posibilidad de trascender la situación de transitoriedad que supone el programa social y propender al empleo. Esto funciona en términos teóricos o en términos de construcción de expectativas. Pero en el contexto de una contracción permanente de la economía y del mercado de trabajo, parece ser una medida que erosiona el sistema de protección social e individualiza la gestión de los riesgos sociales.

La literatura que ha analizado recientemente este programa coincide en señalar que esta modificación entraña una individualización de la política social dado que quita la participación de las organizaciones sociales o comunitarias (Ferrari Mango y Campana, 2018; Martínez Ramírez y Torres, 2018)⁵. Voria y Míguez (2019) recuperan en su investigación cualitativa la siguiente frase de una ex titular de PRIST y actual de Hacemos Futuro: “*Sí, sí, ya no somos más cooperativa: ahora somos Hacemos Futuro y cada cual pelea por su nidito*” (p.47).

El trabajo de Ferrari Mango y Campana (2018) argumenta en torno a la cuestión esbozada en nuestro primer apartado acerca de la función compleja que llevan adelante las organizaciones de la sociedad civil. En este caso esa función tiene que ver con la intermediación. La cuestión de las burocracias públicas (Oszlak, 2006) supone la existencia de territorios crípticos o ininteligibles para amplios sectores de la sociedad. La burocracia tiene sus propios códigos, su propia manera de ser conjurada, una característica endógena para la creación de formas y modalidades de circulación. Esto supone un criterio de exclusión implícito: va a acceder quien conozca y domine las reglas de un juego que supone alcanzar la ciudadanía social; aquel componente de la ciudadanía que debería ser alcanzado por el simple estatus de ser parte de una comunidad. Pero las instituciones tienen lógicas propias sumamente disociadas de las necesidades populares. De manera que resulta imprescindible la existencia de actores que puedan actuar como intermediadores. Que orienten, que ayuden o colaboren con los requisitos y formalidades necesarias.

⁵ El aporte de Voria y Míguez (2019) avanzó en los mismos aspectos, pero teniendo una mirada en torno a tres ejes centrales: la terminalidad educativa (a partir del caso de los FINES), la empleabilidad y la perspectiva de género.

Históricamente el Estado ha descansado estas funciones en las organizaciones sociales, en los referentes barriales, en los punteros, etc. (Zarazaga, 2017). El programa implícitamente (en el terreno fáctico) tiende a apartarlas de funciones reconocidas y atribuidas por amplios sectores de la sociedad. Esto convoca a realizar algunas consideraciones. En primer lugar, la importancia de las organizaciones sociales en términos de construcción del tejido social. La emergencia de la nueva cuestión social en Argentina (Grassi et al, 1994) generó que sean las organizaciones sociales en carne de los nuevos movimientos sociales (Svampa, 2017) quienes se hicieron cargo de la agenda de un conjunto de problemáticas. Según Pereyra (2016) a partir de la década del '90 la agenda de problemas sociales se complejiza. Si la cuestión central hasta la década del '80 eran los temas relacionado con el trabajo (calidad, remuneración, estabilidad, puestos de trabajo, etc.), para principios y mediados de la década posterior aparecen nuevos temas que van a ser parte de la agenda: lo ambiental, el acceso de la justicia, la representación política, los programas sociales, el derecho a la alimentación, etc. (Pereyra, 2016). Por lo tanto, la matriz del problema no está en si las organizaciones deben o no ser apartadas; los términos de ese debate ya indican una posición hacia las organizaciones. Una caracterización de su carácter disruptivo o problemático en la vida social. De hecho, la identificación de las organizaciones sociales está ubicada en el lugar de sus repertorios de acción, en sus modalidades de llevar adelante la protesta, los reclamos, etc. El conjunto de actividades relevantes que llevan adelante son escasamente verificados por el conjunto de la sociedad. Esto genera una visión sumamente parcial de lo que una organización propone, genera y construye como matriz político-ideológica (Svampa, 2017).

En segundo lugar, reconocer abiertamente esas funciones, detectar los lugares en donde operan las organizaciones, sus modalidades de intervención. Cada una de ellas tiene rasgos sistémicos, pero también un carácter regional y local que es necesario identificar, hacer inteligible. Esta inteligibilidad implica reconocer las necesidades de un sector de la población, lo cual incide en el diseño y ejecución de las políticas sociales.

¿Es necesario sustituir estas funciones de las organizaciones? Posiblemente haya un error en los términos de esa pregunta. Porque el primer momento implica un reconocimiento de las practicas territoriales de las organizaciones. Éstas están marcadas por la solidaridad, la interdependencia, el compromiso, la construcción comunitaria, y también por prácticas arbitrarias, de oposición, de conflicto o abiertamente ilegales, que acontecen en los territorios.

En términos del programa bajo análisis, se planteó un corrimiento de las organizaciones sin que las mencionadas funciones sean sustituidas o profesionalizadas. No se avanzó en un proceso de articulación de las organizaciones. Subyace un principio de deslegitimación de las organizaciones y de desconocimiento de la posibilidad de otras prácticas socio-económicas que se sean el trabajo asalariado. Es decir, las organizaciones se plantean como una contingencia de determinado momento histórico, por tanto, éste será en algún momento superado. Organizaciones de baja intensidad, subsidiarias del resto del orden social, fácilmente sustituibles o desechables. Éstas dejarían de tener importancia a partir de la construcción de un

horizonte de expectativas, un horizonte de sentido, diferente que ya no tiene en cuenta la organización (y el espacio cooperativo) como una instancia legítima de la sociedad; es una instancia contingente.

El corrimiento de esta ‘contingencia’ generó un enorme nivel de desorientación y de dificultades asociadas. Esto tiene que ver con que el programa ‘*obliga*’ a estudiar y a prepararse para el mundo laboral. Pero acceder a cada uno de estos espacios requiere conocerlos, llegar a ellos, anotarse, que sean válidos para los requisitos, etc. Cada una de estas operaciones requiere conocer mínimamente el funcionamiento de las instituciones. Contar con los recursos para poder llegar a ellos, etc. Por tanto, esto pasa a ser un desafío de carácter individual: el programa se plantea como un intento abierto de borrar a la comunidad de la gestión de los riesgos sociales. Deja de ser pública la gestión de los riesgos, pasa a ser un asunto eminentemente individual.

Transferencias condicionadas y capital humano.

La primera cuestión a tener en cuenta sobre esto es la noción que está presente en el diseño de la política social: el capital humano⁶. La cuestión que se presenta en el articulado formal que le da origen plantea como elemento central la cuestión educativa. Desde nuestra perspectiva, la cuestión educativa, tanto en el tema de la terminalidad, como en el de la formación en oficios, tiene como eje articulador la categoría de capital humano. Esto implica abrir un debate teórico al respecto.

El argumento principal que venimos sosteniendo tiene que ver con que la noción neoclásica de capital humano es insuficiente para explicar las dificultades de acceso al mercado laboral y es insuficiente para explicar las desigualdades entre los ingresos. Se ha planteado de parte de los autores pioneros en este tema que hay un nexo entre los adelantos educativos y el desarrollo económico de un país (Becker, 1975; Schultz, 1961). Falgueras (2008) ha rastreado que esta idea tiene precedentes clásicos como Adam Smith cuando introduce la noción de los beneficios que genera en el trabajador la especialización. De manera que “este concepto capta la idea de que las personas gastan en sí mismas parte de sus recursos más importantes (dinero y tiempo) de muy diversos modos con el fin de mejorar la posición” (Falgueras, 2008, p.20).

En análisis previos hemos discutido la categoría capital humano en su vínculo con las políticas sociales (Boga, 2018, 2019). En esos trabajos (también en Salvia, 2013; Van Raap, 2010; Del Valle, 2009, Giménez, 2005) se han establecido los siguientes supuestos. Primero, que las condicionalidades apuntan a generar condiciones de acceso al mercado de trabajo mediante la construcción y consolidación de credenciales educativas (dotación de capital humano).

⁶ Los estudios sobre capital humano, como se explicará más adelante, se inician a mediados del siglo XX en el ámbito específico de la economía neoclásica (Falgueras, 2008). Los mismos aluden a las inversiones que realizan los individuos en diferentes formas o instancias de capacitación y formación, lo cual redundará en una inserción más sólida en el mercado de trabajo y, por lo tanto, en las remuneraciones (Schultz, 1961; Becker, 1975; Calles, 1996).

Segundo, que dichas credenciales educativas se van devaluando de forma paralela al acceso general de la población a las mismas (Hopenhayn, 2005; Benza, 2016). Sobre esto hemos sostenido que

la respuesta del sistema ante la extensión del derecho a la educación ha sido la ampliación de las exigencias hacia los trabajadores. La dotación de capital humano, se constituye en un beneficio concreto para las empresas, financiado por el Estado, con una inquietante apertura a un nuevo mecanismo de exclusión (Boga, 2019, p.15).

Tercero, que introducir la noción de capital humano en el terreno de las políticas sociales implicar considerar cómo opera. En esta dirección, es posible plantearla como una superestructura ideológica que marca una concepción clara sobre el mundo social, consistente con la idea de la igualdad de oportunidades (Dubet, 2017).

El modelo de igualdad de oportunidades se encuentra actualmente muy en boga. Sin embargo, es sumamente relevante descifrar qué tipo de sociedad subyace en él. Este modelo parte de lo que Dubet (2017) denomina una ficción estadística, la cual viene a indicar que para cada generación están disponibles todas las posiciones sociales. De manera que la tarea no se trata tanto de asegurar las posiciones de las que disponen los actores, sino que dispongan de las herramientas para acceder a ellas. El único objetivo de la intervención tiene que ver con garantizar las mismas condiciones iniciales o 'de largada'. Esto supone que "la herencia y las diferencias de educación están abolidas para el mérito de los individuos produzca, por sí solo, desigualdades justas" (Dubet, 2017, p.55).

Hay en este modelo una modificación fundamental de lo que se entiende por sociedad y por las relaciones de solidaridad que la integran, es un regreso al individuo que solamente se preocupa por él y por sus intereses enfatizando por un lado la idea del *self-made man* y, por otro lado, la noción de competencia permanente entre los individuos.

La pareja formada por los explotadores y los explotados se ve progresivamente sustituida por la pareja de los vencedores y los vencidos. Pero para que los primeros merezcan su éxito y gocen plenamente de él, es necesario que los segundos merezcan su fracaso y sufran el peso de éste (...) Cuanto más promete igualdad, más culpabiliza a las víctimas (Dubet, 2017, p.82).

Resulta paradójal que el modelo dominante en la actualidad para considerar las intervenciones en lo social tenga que ver con la igualdad de oportunidades. Ya resulta casi inexistente encontrar argumentos que le den visibilidad de las condiciones estructurales de producción de la desigualdad. Este modelo se plantea como un paliativo para que los sectores 'que no están integrados' puedan realizarlo. Lo límites de este modelo es que la integración se plantea siempre mediante el mercado de trabajo, que es en su funcionamiento, estructuralmente expulsivo.

El modelo de igualdad de oportunidades está directamente vinculado con las nociones que se trabajaron en este apartado. El capital humano como forma de asegurar la empleabilidad viene a indicar de forma implícita que, de acuerdo a este modelo, quien haga ‘méritos’ suficientes para adquirir las herramientas que el mercado requiere, tendrá los beneficios de acceder a diferentes posiciones sociales, asociadas a la movilidad social ascendente.

Este modelo surge como una respuesta al agotamiento de la oferta política que postulaba el modelo de igualdad de posiciones. Es decir, destaca los elementos conservadores que existen en su base conceptual, ya que el mismo asegura posiciones a partir de conservar la existencia del hijo de obrero como obrero. Al contrario, la potencia de la igualdad de oportunidades es que parte de una promesa (o una ficción estadística) que tiene que ver con que cualquier sujeto puede acceder a cualquier posición que esté susceptible de ser tomada en la sociedad. Según Dubet (2017) esto postula un nuevo contrato en el contexto que las posiciones se vuelven cada vez más escasas; es decir, aparece la representación de que habrá que disputar las pocas posiciones que existen (o que quedan).

Por último, Dubet (2017) plantea la prioridad por la igualdad de posiciones ya que es el único de los dos modelos que permite modificar (o al menos morigerar) la estructura de desigualdades. En este modelo se vuelve posible la movilidad social.

La igualdad de posiciones deber ser prioritaria porque engendra una sociedad menos cruel que la igualdad de oportunidades. El modelo de las oportunidades se impone cuando las posiciones deseables son escasas y cada uno tiene el derecho, el deber y la obligación de pelear para intentar ocuparlas” (Dubet, 2017, p.104).

En el análisis de Bourdieu y Passeron (2003) se ponen en debate el lugar que tiene la educación como institución que propende a reducir las asimetrías sociales, es decir, en la terminología aplicada en este apartado: se trata de una institución que propende a la igualdad social. En su trabajo argumentan que las instituciones escolares proporcionan los títulos educativos a quienes ya están en una posición privilegiada dentro de la estructura social, por lo tanto, su acción legitima las desigualdades sociales. Se trata de un mecanismo de elección de los elegidos que escenifica condiciones de justificación y aceptación sumisa de la selección social.

Cuarto, y para finalizar este apartado, el capital humano supone una inversión que luego rendirá económicamente. El problema que encuentra esto para su relación con las políticas sociales es que las condicionalidades están ubicadas en el lugar de fortalecer, fomentar, dotar de capital humano. Es decir, que las políticas de transferencias condicionadas en primer lugar, *desciudadanizan* dado que plantean un hacer algo para merecer. La noción de derechos sociales viene a plantear que la sola condición de ser ciudadano o ciudadana supone una pretensión legítima hacia un conjunto de bienes y servicios socialmente producidos (Andrenacci, 2003). Daniel Raventós planteó esto en términos mucho más provocadores, como

el derecho a la existencia (Raventós, 2007) a partir de una lectura posible sobre la Renta Básica propuesta por Van Parijs (2003)⁷.

En segundo lugar, plantea una responsabilidad individual frente a fenómenos colectivos. El desempleo y la precariedad laboral son fenómenos estructurales de las economías periféricas (Kay, 1991; Mujica Chirinos y Rincón Gonzalez, 2010). Aldo Ferrer (2010) sostiene al respecto que la posibilidad de modificar esta dinámica centro-periferia está en la capacidad de los Estado de introducir conocimiento al proceso productivo. Sucede que esta perspectiva no se plantea en términos individuales. No tiene que ver con cuánto se capacita alguien para competir por puestos de trabajo. Se trata de avanzar en un proceso de ruptura con la primarización de la economía.

En este texto discutimos la noción de capital humano como elemento central para salir de la pobreza a partir del acceso al empleo formal. En este sentido, sostenemos que la categoría de capital humano

se identifica con un *ethos cultural* que tiene que ver con las condiciones de producción del sistema capitalista en su conjunto y con el momento particular en el que se instala como principio ordenador de las políticas sociales focalizadas. La noción de la responsabilidad individual como eje que estructura las relaciones sociales (Boga, 2018, p.14-15).

7 "Principalmente con una renta básica incondicional y que puede tomar, en parte, la forma de servicios educativos o de salud gratuitos; una parte de esta renta incondicional podría ser dada en especie. Pero también podría tomar la forma de una renta monetaria otorgada a todos sin condición y que podría ser completada con los diversos tipos de ingresos que existen en la sociedad de mercado: ingresos del ahorro, ingresos del trabajo, ingresos de la inversión y también algunas transferencias complementarias a personas en situaciones particulares como, por ejemplo, personas discapacitadas. Con el progreso de la productividad, gracias al dinamismo del capitalismo, con el desarrollo de las fuerzas productivas, esta renta básica podría aumentar gradualmente en términos absolutos y en términos de proporción del producto total, hasta que constituyera -al límite- la parte más grande del ingreso disponible de la población del país, con salarios y beneficios reducidos al papel de *pocket money*: un pequeño ingreso adicional marginal" (Van Parijs, 2003, p.19-20).

Conclusiones

Arcidiácono et al (2014), argumenta en su investigación cualitativa acerca de la Asignación Universal por Hijo, que la implementación continua de políticas de transferencia condicionada ha generado la noción de condicionalidades justas. Esto se suma al alto valor simbólico que tiene en Argentina la cuestión educativa, la cual se relaciona con un ethos dominante que plantea la idea de movilidad social ascendente. La educación es vista como un puente que permite romper con los condicionantes estructurales de clase. Esto es discutido por Bowles y Gintis (2014) desde la perspectiva marxista, cuando postulan que como teoría el capital humano es un intento de borrar mediante la idea de capacidades productivas abstractas, elementos más decisivos de clasificación como la raza, el sexo, la edad, el origen étnico.

Las condicionalidades mantienen en una constante a lo largo de la historia de la política social en el país. Cada programa trae aparejada sus condicionalidades, con un procedimiento burocrático administrativo diferente, pero con los mismos criterios: asistencia educativa, controles de salud, demostrar la situación de pobreza. Al margen de las particularidades de cada programa, la direccionalidad es la misma. Hay aquí un elemento performativo relevante que supone la construcción de un *merecimiento* en la pobreza. Esto implica un disciplinamiento en donde la posición de un titular o una titular de un programa social trae aparejado que se puedan definir conductas válidas y conductas inválidas.

Hacemos futuro se enmarca en la tradición de estos programas. Es decir, no se puede afirmar sin maniqueísmo que es un programa que habla de las características de la alianza Cambiemos. Los puntos de apoyo en los que se ubica tiene que ver con elementos previos, como ya se ha indicado, no parece haber nada nuevo en la formación del programa. Los sectores en situación de pobreza deben ser pobres merecedores. Debe educarse para disputar en los mercados de trabajo.

El estado de transitoriedad permanente descrito en Del Valle (2009) marca este punto. Como plantea el autor, es posible pensar que “las medidas tendientes a seleccionar a los pobres y a activar su capital humano difícilmente sean efectivas, ya que se traducen en nuevos procesos que incrementan la competencia en un escenario de escasez de recursos estatales.” (Del Valle, 2009, p.229). Las políticas de lucha contra la pobreza, específicamente las que tienen relación con la incorporación a alguna forma de inserción laboral precaria, “han hecho pasar a las personas de un estado de desocupación transitorio a una situación de transitoriedad permanente”. (Del Valle, 2009, p.229).

De manera que el programa bajo análisis supone un retorno a una tradición existente. El PRIST pretendía modificar la dirección de los programas y asumir alternativas diferenciales desde el punto de vista de la construcción de lazos asociativos. La mayor dificultad de Hacemos Futuro es que rompe un proceso lento y con dificultades y propone la salida individual como manera de avanzar frente a las situaciones de pobreza. Por lo tanto, supone una modalidad de disciplinamiento de la fuerza de trabajo que no está en situación asalariada formal.

Esta es una perspectiva sumamente potente, dado que la construcción de la seguridad social (como hemos detallado) supone el vínculo particular que es el vínculo del trabajo formal. Por lo tanto, hay un aspecto aspiracional que tiene que ver con la posibilidad de estar protegido en este tipo particular de relación (Castel, 2006). Nuestras sociedades siguen conjurando sus riesgos sociales de esta manera. El resto de las formas siguen siendo subsidiarias. Esto indica el alto grado de fractura en el cual viven las sociedades.

Por lo tanto, la construcción de las políticas sociales tendrá que avanzar por territorios diferentes a los ya transitados, a partir de tener en cuenta los condicionantes estructurales. El primero a considerar es el funcionamiento del mercado de trabajo. Es decir, el diseño de la política social no puede dislocarse o desentenderse de cuáles son las alternativas posteriores que se le abren a los sujetos. Esto es, no existen posiciones laborales a las cuales acceder. Fortalecer el capital humano es favorecer la competencia del ejército industrial de reserva, en los términos clásicos de Marx (1973).

En segundo lugar, la política social tiene que tener en consideración su capacidad de agencia (Latour, 2008). Puntualmente me refiero a la construcción de sentido que plantea la construcción de las políticas sociales. Lo cual implica a los sujetos que son parte de la política. ¿Qué nivel de estigmatización implica ser parte del programa? Esta dimensión simbólica y de disputa de sentido requiere ser evaluada y requiere que sea disputada por las instituciones que son parte de la fase terminal de las políticas sociales.

En tercer lugar, el último punto convoca a un debate amplio acerca de los proyectos societales. Esto implica establecer qué lugar ocupa dentro de nuestras sociedades la noción de ciudadanía social, cómo reubicarla en un espacio social más abarcativo que el espacio del trabajo formal. Esto último, es fundar una ética de lo colectivo a contramano de lo que este tipo de programa generan en términos performativos. Por lo tanto, la construcción de la agenda de las políticas sociales deberá incluir la noción de ciudadanía social como elemento vinculante a los proyectos societales, que funda un horizonte de responsabilidades colectivas en torno a los riesgos sociales.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J., Noguera, J., Rambla, X. y Saez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología* 3, 123-156.
- Andrenacci, L. (2003). Imparis Civitatis. Elementos para una teoría de la ciudadanía desde una perspectiva histórica. *Sociohistórica*, 13-14, 79-108.
- Andrenacci, L. y Soldano, D. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En L. Andrenacci, *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 1-43). Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo.
- Arcidiácono, P. (2012). Sociedad civil y políticas públicas en la Argentina entre el virtuosismo de las organizaciones y el recupero de la estatidad. En N. Gherardi, (2012): *LIDERA: participación en democracia. Experiencias de mujeres en el ámbito social y político en la Argentina*. (pp. 129-155). Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. 1ª ed. Buenos Aires.
- Arcidiácono, P., Pautassi, L. y Straschnoy, M. (2014). Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 50, 61-75.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (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.
- Arriagada, I. (2004). Cambios y continuidades en las familias latinoamericanas. Efectos del descenso de la fecundidad. En CELADE. *La fecundidad en América Latina: ¿Transición o revolución?* (pp. 453-471). Serie Seminarios y Conferencias N° 36.
- Becker, G. (1975). *El Capital Humano*. Madrid: Alianza Universidad Textos.
- Benza, G. (2016). La estructura de clases en Argentina durante la década 2003-2013. En G. Kessler (comp.), *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, (pp. 111-140). Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Bernal-Meza, R. (1996). ¿La globalización, un proceso y una ideología? *Revista realidad latinoamericana*, 139, 83-91.

- Bertolini, G. (2009). *Un primer abordaje del plan de ingreso social con trabajo. Más dudas que certezas*. Buenos Aires: Fundación CIESO.
- Boga, D. (2014). *Trabajo, ciudadanía y exclusión. La intervención profesional en las políticas públicas orientadas a la creación de empleo*. II Encuentro Nacional de Trabajo Social. Políticas públicas e intervención profesional. UNMDP. Mar del Plata.
- Boga, D. y Del Valle, A. (2017). Familia, género y protección social: transformaciones y feminización de las políticas sociales. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas* 50, 1-14.
- Boga, D., Bergonzi, L., Del Valle, A. (2018). Exclusión, trabajo y políticas públicas orientadas a la creación de empleo. El caso del programa ingreso social con trabajo. Jornada. *II Jornadas Internacionales de Filosofía y Ciencias Sociales y I Coloquio Nacional de Arte, Estética y Política: de la crítica a la transformación: rebelión y resistencia a 50 años de los movimientos sociales del 68*. 1ª ed. (pp. 101-108). Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Boga, D. (2018). Política social y pobreza: notas en torno a la noción de capital humano en las políticas de transferencia condicionada. *KAIROS-Revista de Temas Sociales*, 22(41), 45-67. Proyecto Culturas Juveniles Publicación de la Universidad Nacional de San Luis.
- Boga, D. (2019). Delito Juvenil y Políticas Sociales: Notas en Torno a la Teoría del Capital Humano en Contextos de Encierro. *Asian Journal of Latin American Studies*, 32(1), 1-26.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. (2003). *Los herederos: los estudiantes y la cultura*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2014). El problema de la teoría del capital humano: una crítica marxista. *Revista de Economía Crítica*, 18, 220-228.
- Calles, M. (mayo, 1996). Crítica a la teoría del capital humano. Asociación de Economía Crítica (AEC). *Ponencia en las V Jornadas de economía crítica*. Santiago de Compostela.
- Castel, R. (2006): *La inseguridad social ¿qué es estar protegido?*. El Manantial Ed.
- De Souza Santos, B. (2009). *Una epistemología del Sur*. México: Siglo XXI Editores.

- Del Valle, A. (2008). Política social focalizada y construcción de una red social. Lecciones de la experiencia Argentina. *Estudios Sociales XVI*(32), 8-32
- Del Valle, A. (2009). Educación y pobreza la hipótesis del capital individual y el capital social. *Co-herencia*, 6(10), 207-237.
- Del Valle, A. (2012). Protección social, acción estatal y estructura de riesgos sociales. *Textos & Contextos (Porto Alegre)*, 11(1), 52-64.
- De Sena, A. y Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja?: Algunas reflexiones y miradas del Plan "Ingreso Social con Trabajo". *Polis (Santiago)*, 10(30), 77-98. <https://doi.org/10.4067/s0718-65682011000300004>
- Dubet, F. (2017). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.
- Esping Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim.
- Falgueras, I. (2008). El capital humano en la teoría económica: Orígenes y evolución. *Temas actuales de economía. Capital Humano*. Instituto de análisis económico y empresarial de Andalucía 2, 17-48.
- Filgueira, F., Molina, C. G., Papadópulos, J., y Tobar, F. (2006). Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina. *Universalismo Básico: una nueva política social para América Latina*. Washington DC: BID, 19-55.
- Filgueira, F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, CEPAL, División de Desarrollo Social.
- Filgueira, F. (2009). *El desarrollo maniatado en América Latina: estados superficiales y desigualdades profundas*. Buenos Aires: CLACSO.

- Ferrari, C. y Campana, J. (2018). Del "Argentina Trabaja - Programa Ingreso Social con Trabajo" y el "Ellas Hacen" al "Hacemos Futuro". ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado?" *FLACSO, 11*, 1-21.
- Ferrer, A. (2010). Raúl Prebisch y el dilema del desarrollo en el mundo global. *Revista CEPAL, 101*, 7-15.
- Fernández, R. y Caravaca, C. (2011). La política social. Presupuestos teóricos y horizonte histórico. *Revista Aposta, 50*, 1-46.
- Foucault, M. (2010). *Defender la sociedad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- García, D. (1994). *Estado y sociedad: la nueva relación a partir del cambio Estructural*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- García, D. (1998). *Estado-nación y globalización*. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta, Ariel.
- Giménez, G. (2005). La dotación de capital humano de América Latina y el Caribe. *Revista de la CEPAL, 8*, 103-122.
- Golbert, L. y Roca, E. (2010): De la sociedad de beneficencia a los derechos sociales *Revista de Trabajo, 8*, 29-51.
- Golbert, L., Lanari, M. y Roca, E. (2012). *¿Piso o Sistema Integrado de Protección Social? Una Mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Grassi, E., Hintze, S. y Neufeld, M. (1994). *Políticas Sociales, crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Grimson, A. (2019). *¿Qué es el peronismo?* Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Heredia, M. (2016). Las clases altas y la experiencia de mercado. En G. Kessler, (comp.), *La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*, 185-208. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Hopenhayn, M. (2005). *América Latina, Desigual y Descentrada*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

- Hopp, M. (2017). Cooperativas promovidas por programas sociales y estrategias de reproducción en un barrio popular del Conurbano bonaerense. *Revista Idelcoop*, 223, 11-30.
- Kay, C. (1991). Teorías latinoamericanas del desarrollo. *Nueva Sociedad*, 113, 101-113.
- Kessler, G. (comp.) (2016). *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social: una introducción a la teoría del actor-red*. Buenos Aires: Manantial.
- Lo Vuolo, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de integración social y democracia. En A. Barbeito y R. Lo Vuolo. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*, 125-178. Buenos Aires-Madrid: CIEPP-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. *Documentos de Trabajo del CIEPP* 75, 1-20 www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/doc_75.pdf
- Martínez, F. y Torres, F. (2018). Rehacer las políticas sociales de asistencia: Primeras aproximaciones a la creación del programa Hacemos Futuro. X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2018, Ensenada, Argentina. EN: [Actas]. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. En Memoria Académica.
- Marx, K. (1973). *El capital*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos: las clases populares en la era democrática Argentina (1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Minujín, A. (1999). *¿La gran exclusión? Vulnerabilidad y exclusión social en América Latina*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Mujica, N. y Rincón, S. (2010). El concepto de desarrollo: posiciones teóricas más relevantes. *Revista Venezolana de Gerencia*, 15(50). 294-320.
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis, Revista Latinoamericana*, 49, 103-125.

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista de Reflexión y Análisis Político*, XI, 1-30.

Padioleau J. (1989). *El Estado en concreto*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pereyra, S. (2016). La estructura social y la movilización. Conflictos políticos y demandas sociales. En G. Kessler. *La sociedad argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura* (pp. 233-256). Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Raventós, D. (2007). *Las condiciones materiales de la libertad*. España: Ediciones de Intervención Cultural/El Viejo Topo.

Resolución 3182/09, Programa "Ingreso Social con Trabajo". Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. 2009, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 2176/13, Programa "Ellas Hacen". 2013, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 592/16, Programa "Ingreso Social con Trabajo". 2016, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 96/18, Programa "Hacemos Futuro". 2018, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Resolución 151/18, Lineamientos del Programa "Hacemos Futuro". 2018. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Salvia, A. (2013). *Juventudes, problemas de empleo y riesgos de exclusión social. El actual escenario de crisis mundial en la Argentina*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.

Sassen, S. (2000). Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privado. Texto de la conferencia del Millenium. *Revista Multitudes*, 3. https://sindominio.net/arkitzean/multitudes/multitudes3/nueva_geografia_politica.htm

Sautu, R. (2016). La formación y la actualidad de la clase media Argentina. En G. Kessler, (comp.) (2016). *La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura* (pp. 163-184). Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Schultz, T. (1961). *Inversión en capital humano*. En M. Blaug. *Economía de la Educación* (pp. 15-32). Buenos Aires: Editorial Tecnos.

- Svampa, M. (2017). *Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Teubal, M (2005). Reflexiones sobre la deuda. *Revista Argumentos*, 40-53.
- Van Raap, V. (2010). *Educación, políticas sociales y acceso al mundo del trabajo: un estudio acerca de la desigualdad de oportunidades para los jóvenes en la Argentina*. (Tesis de Maestría). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Van Parijs, P. (2003). La renta básica: ¿qué, cómo y cuándo en el Norte y en el Sur? En G. Ramirez *La renta básica: Más allá de la sociedad salarial* (pp. 13-39). Medellín: Escuela Nacional Sindical Editorial.
- Voria, M. y Míguez, M. (2019). Controversias en torno a la terminalidad educativa y la empleabilidad de mujeres destinatarias de programas sociales: virajes de gestión en torno al programa Hacemos Futuro. *STUDIA POLITICÆ*, 47, 129-167.
- Zarazaga, R. (2017). Punteros, el rostro del Estado frente a los pobres. En R. Zarazaga y L. Ronconi. *Conurbano infinito*, 19-64. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- Zibechi, C. y Paura, V. (2019). Género y programas sociales: la construcción de una nueva agenda de investigación. *Revista Trabajo y Sociedad. Sociología del trabajo -Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias* 32, 307-326.