

**Escuela de Gobierno**

**Tipo de documento:** Tesis de maestría



*Maestría en Políticas Públicas*

## **Intermediación y políticas de inclusión social. La implementación del Potenciar Trabajo en Tres de Febrero**

Autoría: Cabral, Mercedes

**Año:** de defensa de la tesis: 2025

### **¿Cómo citar este trabajo?**

Cabral, M. (2025) "*Intermediación y políticas de inclusión social. La implementación del Potenciar Trabajo en Tres de Febrero*". [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13611>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional  
Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>



**Maestría en Políticas Públicas**

**Trabajo Final de Investigación**

**“Intermediación y políticas de inclusión social. La implementación del Potenciar Trabajo en Tres de Febrero”**

**Mercedes Cabral**

**Legajo N° 22K2412**

**Director: Bautista Pino**

**Fecha de entrega: 12 de mayo de 2025**

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>2</b>
<b>2. PLANTEO DEL PROBLEMA.....</b>	<b>4</b>
<b>3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>6</b>
<b>4. MARCO TEÓRICO.....</b>	<b>9</b>
4.1. Pobreza.....	9
4.2. Desempleo e informalidad laboral.....	15
4.3. La inclusión social como objetivo de política pública.....	16
4.3.1. La promoción de la Economía Popular.....	18
4.4. Respuestas del Estado: Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI).....	19
4.4.1. Componentes de los PTCI.....	21
4.4.2. La intermediación.....	22
<b>5. EL POTENCIAR TRABAJO.....</b>	<b>24</b>
5.1. Descripción del programa.....	24
5.2. Antecedentes del Potenciar Trabajo.....	28
<b>6. INVESTIGACIÓN: EL POTENCIAR TRABAJO EN TRES DE FEBRERO.....</b>	<b>32</b>
6.1. Perfil de los titulares.....	32
6.2. La Dirección de Economía Popular: descripción de las políticas implementadas....	38
6.2.1. Organización en cuadrillas de trabajo.....	39
6.2.2. Polos Textil y Ambiental.....	40
6.2.2.1. Polo Ambiental.....	40
6.2.2.2. Polo Textil.....	43
6.2.3. Actividades productivas-comunitarias.....	44
6.3. Estudio: grupos focales.....	45
6.3.1. El ingreso en el Programa y el desarrollo de su trayectoria laboral.....	47
6.3.2. El cumplimiento de la contraprestación y el contacto con las unidades de gestión.....	50
6.3.3. La percepción de los titulares respecto de la inclusión social.....	53
<b>7. HALLAZGOS Y CONTRIBUCIONES A LA TEORÍA.....</b>	<b>56</b>
7.1. Intermediación: condición necesaria pero no suficiente.....	56
7.2. Programas de Transferencias Condicionadas: promotores de una inclusión fragmentada.....	57
7.3. Circuitos que perpetúan la informalidad.....	59
7.4. Zona de grises: mixtura entre política pública y política partidaria.....	60
<b>8. REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>63</b>
<b>9. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>65</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

Argentina ha transitado en los últimos treinta años un ciclo iniciado por las políticas económicas de los años 90' que fueron impulsadas por el Consenso de Washington (1989). Las mismas llevaron a la implementación de una profunda reforma del Estado marcada por las privatizaciones de empresas públicas, reformas de mercado vinculadas a la apertura comercial y la globalización, y la implementación de la Ley de Convertibilidad. Estas medidas lograron un período de estabilidad y crecimiento económico, pero también generaron un aumento en la marginalidad y la pobreza extrema. Algunas de las deudas en materia social fueron un considerable nivel de desempleo, que llegó a estar, según estimaciones de la OIT (2024), en un 19,6% en 2001, la pobreza por ingreso que alcanzaba al 57,5% de la población, y la indigencia, que llegó a abarcar al 27,5% de la población. En los partidos del conurbano bonaerense estos índices ascendían al 64,4% y 30,5%, respectivamente (INDEC, 2002).

Frente a este panorama de desempleo, pobreza y marginalidad, las políticas de protección social fueron la principal estrategia para reducir la pobreza y desigualdad. Lograron una reducción de la pobreza del 64,4% en 2002, al 26% en 2011 y de la indigencia del 27,5% al 5,4%, respectivamente (INDEC). Sin embargo, no tuvieron éxito en romper el núcleo duro del 25% de pobreza en el país, ni demostraron por consiguiente tener un rol transformador en pos de generar movilidad social ascendente (Schipani y Forlino, 2024).

En el presente trabajo nos centraremos en el análisis de una estrategia en particular: el Programa Potenciar Trabajo, implementado entre los años 2020 y 2023. El mismo se constituyó como un Programa de Transferencia Condicionada de Ingreso (PTCI), destinado a personas en edad a trabajar que se encontrasen en situación de informalidad laboral, desocupadas o subocupadas, y tuvo como objetivos centrales promover la inclusión social plena y la autonomía económica. A partir de esto, y bajo la perspectiva de la Economía Popular, estableció como contraprestación de los titulares la realización de un proyecto socio-productivo, socio-comunitario o socio-laboral.

Un rasgo a destacar del programa fue la delegación de su implementación en dos actores: los municipios y las organizaciones sociales. Esta decisión tuvo como propósito permitir una mejor adaptación a las necesidades y realidades específicas de cada región, promover el desarrollo de proyectos vinculados a la Economía Popular y generar un acompañamiento por medio de actores insertados en la comunidad local. En este sentido, los gobiernos municipales constituyen el nivel más cercano al territorio. De hecho, su labor en pos de la contención social mediante las redes de referentes territoriales o *punteros* fue

fundamental a partir del 2001 (Zarazaga, 2001). Por otro lado, las organizaciones sociales se revelaron como un sector canalizador de las demandas de los desocupados a partir de los años 90'. A su vez, cumplieron un rol fundamental en la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), lanzado en mayo de 2002, momento a partir del cual se convirtieron en representantes y mediadores del sector informal (Garay, 2017).

El Potenciar Trabajo ha sido uno de los programas más debatidos por la opinión pública, tanto por los cuestionamientos en torno su diseño para cumplimiento de sus objetivos, como por su implementación caracterizada por la intermediación. A su vez, ha generado discusiones sobre la noción de Economía Popular, el trabajo informal y la necesidad de resolverlo. La discusión es amplia y posee muchas aristas. Por consiguiente, en el presente trabajo centraremos el análisis en uno de los objetivos del Programa, la *inclusión social*, acotando el análisis a la implementación en el municipio de Tres de Febrero, con el foco en el papel que tuvo el gobierno local como unidad de gestión. Tres de Febrero es un distrito de 366.000 habitantes situado en el primer cordón del Gran Buenos Aires, área donde el 52,9% de la población es pobre, y el 18,1% indigente (INDEC, septiembre de 2024). Tres de Febrero, a su vez, posee 22 barrios populares, donde residen aproximadamente 17.300 familias aproximadamente<sup>1</sup>. No llama la atención, entonces, que haya llegado a tener 7.485 beneficiarios del Potenciar Trabajo para fines de 2023<sup>2</sup>, razón por la cual lo proponemos como caso de estudio.

En resumen, esta investigación intentará dar respuesta al interrogante que se plantea en torno a la intermediación como mecanismo de política social indicado para lograr el objetivo de inclusión plena que se expresa en la resolución de creación del Potenciar Trabajo. Dicho análisis se realizará a partir del estudio del caso de Tres de Febrero, distrito representativo por su perfil socio-económico y relevante territorialmente por su pertenencia al conurbano bonaerense y su densidad poblacional. A su vez, nos ayudará a visualizar la dinámica completa del programa, aproximándonos a la dimensión de su implementación dado el carácter del estado municipal como unidad de gestión.

---

<sup>1</sup> Información construida en base a datos provenientes del Registro Nacional de Barrios Populares (ReNaBap), donde se adjudican a Tres de Febrero 20 barrios populares donde residen 2.269 familias. A su vez, la Municipalidad considera como barrios populares a la totalidad del Barrio Ejército de los Andes ("Fuerte Apache"), así como el Barrio Evita, estimando que residen aproximadamente 15.000 familias en base al Censo 2022

<sup>2</sup> Listado obtenido de <https://datosabiertos.desarrollosocial.gob.ar/dataset/potenciar-trabajo>

## 2. PLANTEO DEL PROBLEMA

Argentina enfrenta indicadores sociales alarmantes: cinco de cada diez argentinos son pobres y el 42% de los trabajadores se encuentran en la informalidad<sup>3</sup> (INDEC, abril de 2025). Al observar estos datos desde una perspectiva temporal y regional, se destaca que en los últimos treinta años la pobreza en el país no ha descendido del 25% de la población (CIPPEC, 2018). Además, la informalidad laboral se ha incrementado significativamente durante este período y, al igual que la pobreza, es un fenómeno que afecta a toda América Latina, abarcando al 40% de los trabajadores en la región. En este contexto de pobreza estructural e informalidad laboral, el desafío de inclusión social y laboral resulta inminente (Abramo, Cecchini y Morales, 2019).

Frente a este panorama, la principal política en materia social que han implementado los países de América Latina son los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI). Los mismos constituyen programas de protección social no contributivos que tienen como contraprestación el cumplimiento de una condicionalidad. Tradicionalmente, se han destinado a políticas de protección de la niñez, con el cumplimiento de objetivos en las áreas de salud y educación como contraprestación. Estas políticas conforman la principal innovación en términos de políticas sociales en la región y han mostrado resultados positivos en la reducción de la desigualdad y la pobreza (Abramo, Cecchini y Morales, 2019; Zarazaga, 2014). No obstante, aunque han logrado cumplir el objetivo de contención social, se han planteado interrogantes sobre su capacidad de transformación, y de hecho, algunos autores como Schipani y Forlino (2023) plantean que no ha tenido un poder transformador que se refleje en movilidad social ascendente. Esto implica la necesidad de revisar las estrategias de política social y su concordancia con los objetivos de mediano y largo plazo que se proponen.

El Programa Potenciar Trabajo, desarrollado entre los años 2020 y 2023, representa una de estas estrategias. Enmarcado dentro de los PTCI, estuvo destinado a personas en edad de trabajar que se encontraban desocupadas, subocupadas o en un empleo informal. Con los objetivos de mejorar la empleabilidad y generar nuevas propuestas productivas, tuvo como finalidad “promover la inclusión social plena y el mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica” (RESOL-2020-121-APN-MDS). Además, delegó la implementación en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, principalmente los municipios y las organizaciones sociales. Estas

---

<sup>3</sup> La informalidad fue calculada tomando los datos de la Encuesta Permanente de Hogares del tercer trimestre de septiembre de 2024, como la suma de los trabajadores sin descuento jubilatorio y los trabajadores no asalariados cuentapropistas.

organizaciones tuvieron la función tanto de generar propuestas para el cumplimiento de las actividades productivas y de formación laboral como de certificar la asistencia en las mismas. La determinación de que fuera un programa intermediado respondió a la necesidad de tener actores inmersos en el territorio, que pudieran adaptarse a la realidad específica de cada lugar, promover los proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios que proponía el programa, y certificar el cumplimiento de la contraprestación.

Sin embargo, tanto el diseño del Programa como su efectiva implementación representan un interrogante todavía abierto. Aunque en 2024 el mismo se discontinuó, queda pendiente una evaluación integral que permita entender la efectividad de esta estrategia. La misma abrió una discusión respecto de los modelos de inserción laboral y los PTCIs por dos motivos. Por un lado, planteó como bandera a la Economía Popular promocionándola como modelo alternativo al capitalismo actual. Por el otro, su modelo podría entenderse como un estiramiento conceptual de los PTCIs en su origen (Levy, 2008). En este sentido, se genera la pregunta acerca de si hay una coherencia en el diseño del programa respecto de las metas que se plantean, y se cuenta con las capacidades necesarias para su cumplimiento.

El Programa tuvo relevancia presupuestaria y estratégica: en el 2021 representó el 43% del presupuesto asignado al Ministerio de Desarrollo Social (Ley 27.591), y llegó a tener 1,3 millones de beneficiarios, involucrando asimismo a numerosos actores estatales (municipios y provincias) y organizaciones sociales. Entendiendo la complejidad que representa dicha evaluación, el presente trabajo tiene como objetivo focalizar el análisis en dos aspectos del programa: la implementación por medio de unidades de gestión y el objetivo de inclusión social. De este modo, se buscará responder a la siguiente pregunta: *¿cuál es el rol de la intermediación en el cumplimiento de los objetivos de inclusión social plena que se expresan en la resolución de creación del Potenciar Trabajo?* Para hacerlo, se centrará en el estudio del caso de Tres de Febrero, un municipio del Gran Buenos Aires que llegó a tener asignados a su unidad de gestión 1.600 beneficiarios.

### 3. METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Este estudio tiene como propósito indagar sobre la capacidad del Programa Potenciar Trabajo para alcanzar el objetivo de “inclusión social plena” (Resolución N°121/2020-MDS) que se propuso en su diseño. Representa una investigación de naturaleza cualitativa, que permita una comprensión profunda y detallada de su implementación en el Municipio de Tres de Febrero, y las implicancias que tuvo para los beneficiarios en términos de inclusión social.

Se utilizará un estudio de caso para analizar en profundidad dos aspectos: la dinámica de implementación del Programa por medio de una unidad de gestión municipal y la aproximación de los beneficiarios al cumplimiento del objetivo de inclusión social. Como afirma Neiman y Quaranta en Vasilachis de Gialdino (2006) “la elección del caso busca maximizar las posibilidades y la capacidad que las condiciones y características del caso presentan para desarrollar conocimiento a partir de su estudio”.

El Municipio de Tres de Febrero se seleccionó como caso de estudio por su relevancia en términos de cantidad de beneficiarios del Programa Potenciar Trabajo y por su posición estratégica en el Área Metropolitana de Buenos Aires, una zona caracterizada por altos niveles de vulnerabilidad social y económica. Esta ubicación geográfica y las condiciones sociales locales brindan una dimensión crucial para analizar las políticas de inclusión social y su efectividad en áreas urbanas complejas. El período analizado comprende desde el inicio de la implementación del programa en 2021 hasta diciembre de 2023, tiempo durante el cual se observa una evolución en las políticas de transferencia de ingresos y en la capacidad de adaptación del municipio para responder a las exigencias del programa. No obstante, al considerar a los titulares se tiene en cuenta su historia previa al Potenciar Trabajo, en los casos en que hayan participado en programas previos (Argentina Trabaja, Ellas Hacen y otros).<sup>4</sup>

El estudio se centrará en dos dimensiones principales: la dinámica de implementación del Programa Potenciar Trabajo a través de la unidad de gestión municipal y la experiencia de los beneficiarios en relación con su proceso de inclusión social. La primera dimensión busca examinar las acciones llevadas a cabo por el municipio para cumplir con la condicionalidad del programa, así como las capacidades y limitaciones que afectan la articulación interjurisdiccional necesaria para implementar sus propuestas. La

---

<sup>4</sup> Esto fue incorporado luego de realizar los grupos focales, porque se detectó que los titulares en muchos casos no distinguían entre un programa u otro debido a que fueron migrados indiscriminadamente solo con algunos cambios en las condicionalidades.

segunda dimensión explorará tanto la realidad objetiva de los beneficiarios (es decir, los cambios materiales en sus condiciones de vida) como sus perspectivas subjetivas, observando cómo perciben su propio proceso de inclusión y bienestar a partir de su participación en el programa.

De este modo, se propone el análisis exhaustivo de las trayectorias de los titulares, su realidad objetiva y sus perspectivas subjetivas. En paralelo, las acciones realizadas por la unidad de gestión -en este caso, el municipio- en pos de cumplir con la condicionalidad que en su naturaleza se plantea como el componente diferencial en la transferencia. A su vez, las complejidades de la articulación interjurisdiccional y las capacidades o incapacidades de la unidad de gestión para desarrollar las propuestas que requería el programa.

La investigación sigue un enfoque cualitativo, con una ruta inductiva que caracteriza el proceso de análisis como iterativo y recurrente. Este enfoque permite que el estudio se desarrolle de forma no lineal, revisando continuamente los hallazgos iniciales para refinar las interpretaciones en función del contexto y de las interacciones observadas. Siguiendo a Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), se espera que las hipótesis emerjan de forma orgánica a lo largo del proceso de investigación, enriqueciendo el análisis y permitiendo una comprensión situada del fenómeno.

Para recolectar información se combinarán distintas técnicas cualitativas de modo de aportar una visión completa del proceso y las estrategias implementadas desde el municipio. Se realizarán entrevistas semiestructuradas con funcionarios municipales y beneficiarios del programa, con distintos objetivos según el entrevistado. En el caso de los funcionarios municipales, las mismas se realizarán con el propósito de analizar las políticas municipales, así como el vínculo del gobierno local con el gobierno nacional y con los titulares mismos. Por otra parte, los beneficiarios serán entrevistados mediante la realización de grupos focales a fin de comprender su trayectoria en el programa y la contribución del mismo a la inclusión social. La elección de la técnica de grupos focales tiene como propósito el “aumento de las posibilidades de exploración y de generación espontánea de información” (Bertoldi, Fiorito y Álvarez, 2006).

Para el análisis de las entrevistas y grupos focales, se utilizará la técnica de análisis temático (Pacheco *et. al*, 2020), mediante el cual se organizarán los resultados en categorías temáticas vinculadas a la pregunta de investigación. Este método permite estructurar e interpretar los datos de manera ordenada, identificando patrones y temas

emergentes en las experiencias de los beneficiarios y en las prácticas implementadas por el municipio.

En conjunto, la metodología planteada permitirá una evaluación exhaustiva y detallada de los mecanismos de implementación y de los efectos del Programa Potenciar Trabajo en el municipio de Tres de Febrero, proporcionando tanto una perspectiva operativa sobre las capacidades locales como una comprensión del impacto subjetivo y material en los beneficiarios.

#### 4. MARCO TEÓRICO

El presente marco teórico tiene como finalidad precisar los conceptos que se abordarán en las secciones posteriores para responder a la pregunta planteada. Para esto, se construye en torno a cuatro ejes fundamentales: 1) la pobreza; 2) el desempleo y la informalidad laboral; 3) el objetivo de inclusión social; y, 4) las consecuentes respuestas del Estado: los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI).

En primer lugar, se aborda la pobreza, una condición multifacética que trasciende la mera carencia de ingresos y se manifiesta en la falta de acceso a servicios esenciales y oportunidades vitales. Ésta ha sido una condición extendida y permanente en los últimos treinta años en América Latina y en Argentina en particular, mejorada en términos de ingresos gracias a los PTCI, pero aún presente, con un núcleo duro de pobreza estructural y crónica.

En segundo lugar, se exploran las dinámicas del desempleo y la informalidad, fenómenos que no solo intensifican la inseguridad económica, sino que también perpetúan la vulnerabilidad social. Asimismo, se puntualiza sobre las características preocupantes de la informalidad, destacando su crecimiento sostenido y su impacto negativo en la estabilidad económica y en la protección social de los trabajadores.

En tercer lugar, se examina la inclusión social, concebida como una meta primordial de las políticas públicas, destinada a integrar a todos los individuos en el tejido económico, social y político, garantizando equidad y acceso a recursos. A su vez, se describe la corriente que promueve la Economía Popular, como medio para lograr la inclusión social.

Finalmente, se analizan los PTCI, una respuesta estatal clave para aliviar la pobreza y fomentar la inclusión social mediante la transferencia condicionada de recursos a los hogares más vulnerables. En este último apartado, se describen los componentes principales de los PTCI que nos permitirán analizar posteriormente el Potenciar Trabajo, y se hace especial foco en la característica de intermediación que atraviesa muchos de estos programas, y resulta determinante en su desarrollo.

##### 4.1. Pobreza

Existen distintos enfoques sobre la pobreza que, al enfatizar determinadas dimensiones del fenómeno, producen representaciones diversas sobre qué significa ser pobre y qué tipo de respuestas estatales se consideran legítimas. Uno de los enfoques más tradicionales concibe la pobreza como *no tener*, es decir, como una privación económica

que se manifiesta en la insuficiencia de ingresos para satisfacer un conjunto de necesidades básicas. Este enfoque ha sido ampliamente utilizado en mediciones oficiales, tanto en Argentina como en América Latina, y se basa en el establecimiento de líneas de pobreza que permiten identificar a quienes no alcanzan un umbral mínimo de consumo (Beccaria, Minujin, 1985). Si bien permite una estimación cuantitativa útil para el diseño de políticas focalizadas, esta mirada ha sido cuestionada por su reduccionismo económico.

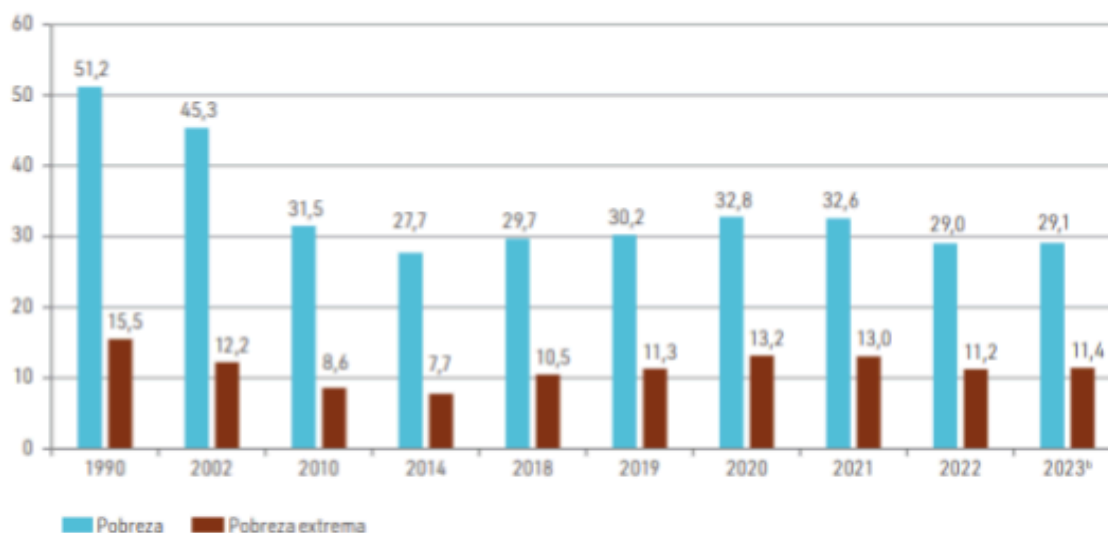
En contraposición, un segundo enfoque propone entender la pobreza como *no poder*, en tanto imposibilidad de ejercer ciertas capacidades y libertades sustantivas. Esta perspectiva, desarrollada por Amartya Sen (1999), desplaza el foco desde los ingresos hacia los *funcionamientos* del sujeto y sus oportunidades reales para desarrollar un proyecto de vida propio y acceder a derechos como la educación, la salud, el trabajo digno o la participación política. En Argentina, esta noción ha sido retomada por Salvia y otros investigadores del Observatorio de la Deuda Social Argentina, que conceptualizan la pobreza como una privación multidimensional de condiciones de vida y desarrollo humano (Salvia, 2019).

Un tercer enfoque remite a la idea de *no ser*, aludiendo a la pobreza como una forma de desposesión simbólica vinculada a la ausencia de recursos emocionales y culturales necesarios para construir un proyecto vital. En este sentido Donald Winnicott (1971) plantea que la pobreza simbólica -ligada a la falta de un entorno emocionalmente seguro y de figuras de apego consistentes- produce una desposesión de los recursos emocionales esenciales para la autoexpresión y la maduración emocional, dejando al individuo sumido en una identidad fragmentada. La persona pierde contacto con su verdadero ser, experimentando una alienación interna que se manifiesta en dificultades para vivir de manera auténtica y para enfrentar la vida de manera proactiva. En este caso, el no ser se refiere a la incapacidad de desarrollarse plenamente debido a la falta de los recursos simbólicos que permiten el crecimiento emocional y la integración de la psique.

Finalmente, la noción de *no pertenecer* recupera el enfoque de la exclusión social, que entiende la pobreza como el resultado de procesos estructurales de marginación respecto de los circuitos formales de integración social, como el empleo registrado, el sistema educativo o la ciudadanía plena (Castel, 1995; Silver, 1994). En América Latina, autores como Kaztman (2001) han desarrollado esta perspectiva, resaltando la importancia de los “núcleos duros” de la pobreza, donde se acumulan múltiples formas de desventaja. En este sentido, la pobreza se configura no solo como una situación individual, sino como un fenómeno relacional y estructural que impide la pertenencia efectiva a la sociedad.

Reconocer estos enfoques no solo permite construir una mirada más compleja e integral del fenómeno, sino también identificar las limitaciones de las políticas públicas que lo abordan desde una única dimensión, y abrir el debate sobre los sentidos y alcances de la inclusión social. En este trabajo nos detendremos en el primer enfoque, por ser el más extendido en América Latina, debido a su simplicidad metodológica. Siguiendo a Gasparini *et. al* (2013) podríamos tomar como acepción más extendida, “el estado en que se encuentran aquellas personas cuyo nivel de vida no supera un umbral, usualmente conocido como *línea de pobreza*” (p.165). Sobre esta definición, se suelen establecer dos umbrales: la línea de indigencia o pobreza extrema, y la línea de pobreza. Esta es una forma de medición absoluta que se usa en la Argentina, a diferencia de mediciones relativas que se toman en otros países, como Alemania. De este modo, para establecer la línea de indigencia en Argentina se utiliza el *método de ingreso* o *método indirecto*, que consiste en la determinación del valor de mercado de una Canasta Básica Alimentaria (CBA) que satisfaga las necesidades mínimas de calorías por hogar de una familia tipo. Por otro lado, la línea de pobreza se establece a través de la Canasta Básica Total (CBT), que incluye la CBA más el valor estimado de ciertos consumos básicos no alimentarios (como vestimenta, transporte, educación y salud).

**Gráfico 4.1.1.** América Latina (18 países)<sup>a</sup>: tasas de pobreza y pobreza extrema, promedio ponderado, 1990-2022 y proyecciones para 2023 (en porcentajes).



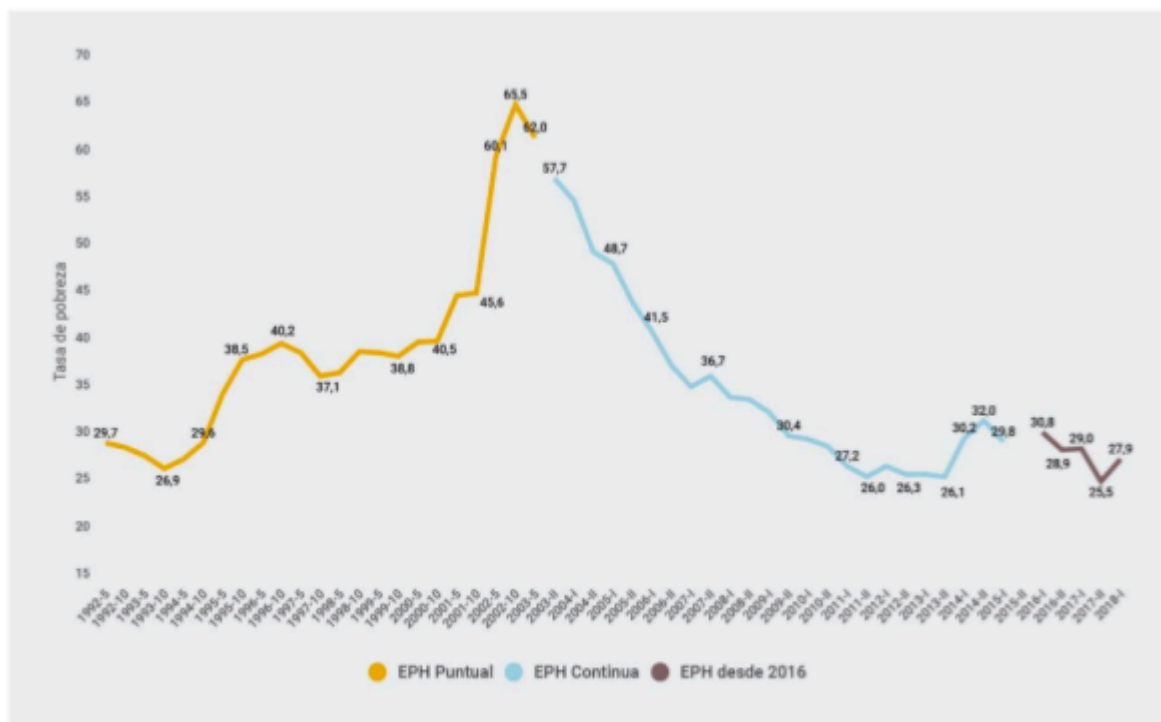
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG). a Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). b Proyecciones.

Como puede observarse en el Gráfico 4.1.1, en América Latina, la pobreza por ingreso ha mostrado una tendencia a la baja desde 1990, cuando afectaba al 51,2% de la

población, hasta 2023, año en el que se sitúa en el 29%. La indigencia también ha disminuido, pasando del 15,5% de la población en 1990 al 11,4% en 2023 (CEPAL, 2023).

Los avances en la disminución de la pobreza se atribuyen en gran medida a las políticas de protección implementadas por los Estados a partir de los años 2000. Sin embargo, en el Gráfico 4.1.2 puede observarse que en Argentina, a pesar de haber experimentado una notable reducción de la pobreza desde su pico histórico del 65% en 2002, sigue siendo preocupante que el índice no haya descendido por debajo del 25% en los últimos treinta años. El mínimo histórico se produjo hacia 2011, situándose en un 26%, para estancarse en un oscilamiento entre el 26% y el 30% y repuntar a partir de la pandemia a los niveles que nos encontramos hoy: según datos obtenidos a partir de la Encuesta Permanente de Hogares, realizada en el primer trimestre de 2025, el 38,1% de las personas que viven en áreas urbanas están en situación de pobreza, y el 8,2% se encuentra en situación de indigencia. Estos indicadores se agravan para los partidos del Gran Buenos Aires (GBA) -nuestra área de estudio-, siendo del 42,1% y 10,1%, respectivamente.

**Gráfico 4.1.2.** Evolución de la tasa de pobreza, aglomerados seleccionados (serie comparable 1992-2018)



**Fuente;** CIPPEC, 2019. Elaboración de CEDLAS sobre la base de EPH de INDEC.

**Nota 1.** Las estimaciones fueron realizadas utilizando líneas de pobreza de mismo poder adquisitivo en cada momento del tiempo, corrigiendo no respuesta de ingresos con la misma metodología en todas las encuestas e incluyendo en los ingresos de los hogares los mismos conceptos de ingresos en cada encuesta.

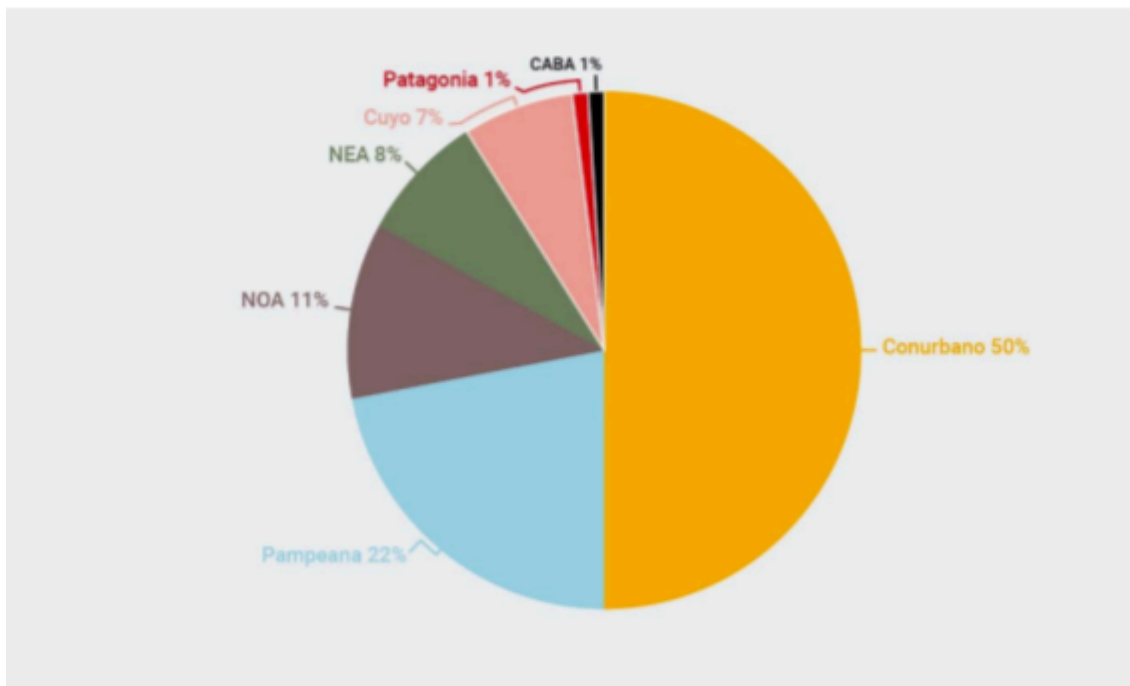
**Nota 2.** Las estimaciones incluyen los siguientes aglomerados: Comodoro Rivadavia-Rada Tilly, Ushuaia-Río Grande, Neuquén-Plottier, Santa Rosa-Toay, San Luis-El Chorrillo, Gran Buenos Aires, Gran Paraná, Gran Salta y Jujuy-Palpalá.

El gráfico anterior responde a una medición unidimensional. Existen en América Latina mediciones multidimensionales tales como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), que se instrumenta comúnmente a través de los censos. En dicha medición, el umbral de pobreza se determina por el cumplimiento de alguna de las siguientes condiciones: (i) hacinamiento habitacional, (ii) vivienda precaria, (iii) acceso inadecuado a agua potable, (iv) carencia o precariedad de servicios de saneamiento, (v) inasistencia a la escuela primaria de niños en edad escolar y (vi) baja capacidad económica del hogar.

Para un análisis integral de la pobreza es necesario considerarla a lo largo del tiempo, introduciendo sus aspectos dinámicos (Gasparini *et. al* 2013). En este análisis se consideran dos medidas: la pobreza crónica y la pobreza transitoria. Las personas en situación de pobreza crónica constituyen un “núcleo duro”, dado por una situación estructural que sólo puede superarse con intervenciones muy ambiciosas de políticas

públicas, o bien como resultado de un crecimiento económico inusualmente alto, sostenible por muchos años e inclusivo, que genere oportunidades de empleo para todos los segmentos de la población (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019). En el gráfico 4.1.1.1 los autores mediante metodologías de contabilización de la pobreza crónica revelan un dato no menor, que es que el 50% de ésta se encuentra concentrada en el conurbano bonaerense. Esto implica, que el conurbano bonaerense almacena la mayor proporción de pobres con perspectivas de serlo durante toda su vida.<sup>5</sup>

**Gráfico 4.1.1.1.** Localización geográfica de la pobreza crónica (2018)



**Fuente:** elaboración de Gasparini, Tornarolli y Gluzmann (CIPPEC, 2019) a partir de microdatos de la EPH-INDEC.

Además, existe una rama de la literatura que sostiene la presencia de “trampas de la pobreza”, es decir, mecanismos que se autoreforzan y perpetúan la pobreza, por la incapacidad de generar ingresos futuros. Banerjee y Duflo (2011) afirman que las trampas de la pobreza están vinculadas con la falta de acceso a servicios de salud o una alimentación adecuada; el acceso limitado a la educación de calidad; la ausencia de crédito e incapacidad de ahorrar; la informalidad y el desempleo; y la ausencia de infraestructura de servicios básicos o acceso a una vivienda digna.

Finalmente, un concepto extendido para analizar la pobreza desde una perspectiva dinámica es el de vulnerabilidad. La vulnerabilidad constituye, no el estado efectivo de

<sup>5</sup> Al ser tomados los datos de la EPH, sólo son tenidos en cuenta los aglomerados urbanos. Se excluye la pobreza rural.

privaciones de una persona, sino la probabilidad o riesgo de sufrir carencias en el futuro. De este modo, mientras la pobreza es una condición *ex post*, la vulnerabilidad es condición *ex ante* y latente, y puede ser concebida como expectativa de pobreza (Gasparini *et. al* 2013). Siguiendo al autor “la probabilidad de que una persona sea pobre en el futuro es, entonces, una función de sus características observables que determinan tanto la esperanza como la variabilidad de su consumo futuro” (2013:308).

#### 4.2. Desempleo e informalidad laboral

A continuación, se precisan dos variables propias del mercado laboral que son foco de atención de las políticas públicas: el desempleo y la informalidad laboral. También se describe su desempeño en los últimos años.

Para caracterizar el desempleo, nos remitiremos a la definición clásica de Krugman & Wells (2018), según la cual este consiste en la situación en la que personas que están en edad y capacidad de trabajar, y que desean trabajar, no pueden encontrar empleo. Los autores identifican cuatro tipos de desempleo: friccional, estructural, cíclico y estacional. El desempleo friccional ocurre cuando las personas están en transición entre trabajos o cuando recién ingresan al mercado laboral y buscan empleo por primera vez. El desempleo estructural se produce debido a un desajuste fundamental entre las habilidades y capacidades de los trabajadores y las demandas del mercado laboral. El desempleo cíclico resulta de las fluctuaciones en el ciclo económico, particularmente durante períodos de recesión. Finalmente, el desempleo estacional se manifiesta en ciertos períodos del año debido a cambios estacionales en la demanda de trabajo.

Según las estimaciones de la OIT, el desempleo alcanzó su punto máximo en Argentina en 2002 -19,6%- , pero ha ido disminuyendo desde entonces, situándose en el año 2023 en un 5,7%, (INDEC, 2023) valor que se acerca a los niveles previos a las reformas de los años 90'.<sup>6</sup> Por otro lado, la tasa de subocupación alcanzó al 10,5% de la población, de los cuales el 6,8% eran demandantes y 3,7% no demandantes (INDEC, 2023). Los índices en América Latina fueron similares, con una tasa de desempleo que se situó, en promedio, en torno al 6,5% de la población, en 2023.

Si bien el desempleo ha disminuido y se asemeja a valores previos a las reformas de mercado, la estructura productiva y del mundo del trabajo han sufrido transformaciones desde entonces, que generaron que las personas en situación de pobreza recaigan en el sector informal (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Según Cruces y Gasparini (2013) se

---

<sup>6</sup> En 1991 el desempleo en Argentina se encontraba en un 6,4% de la población (OIT, 2024).

considera trabajadores informales a aquellos que “no están registrados y por los cuales no se realizan aportes o contribuciones a la seguridad social” (2013:10). La informalidad laboral alcanza, en promedio, al 40% de los trabajadores de América Latina (Cruces y Gasparini, 2013). Este sector presenta una tendencia a la disminución en las etapas de expansión económica y un aumento en las recesiones. En Argentina, más del 45% de los trabajadores se encuentran en el sector informal (INDEC, 2023).

Podríamos afirmar que los trabajadores del sector informal están expuestos a un alto grado de desprotección sociolaboral (Bertranou, 2004), situación que implica “empleos de baja productividad, en sectores marginales, usualmente inestables y de bajos salarios” (Gasparini, 2004). Esto, en otros términos, representa una situación de vulnerabilidad para dichos sectores. La elevada volatilidad de los ingresos, asociada al riesgo, la incertidumbre y la vulnerabilidad frente a shocks negativos, o durante las fases recesivas del ciclo económico es propia de los países latinoamericanos y expone a los sectores de ingresos más bajos a fácilmente cruzar la línea de pobreza. De este modo, el desafío de la inclusión laboral, demanda condiciones de *trabajo decente*<sup>7</sup> como respuesta a la pobreza y exclusión, dado que “trabajar no garantiza superar la pobreza” (Abramo, Cecchini y Morales, 2019: 28).

#### **4.3. La inclusión social como objetivo de política pública**

La inclusión social es un concepto amplio que requiere ser precisado para ser utilizado en el diseño, la implementación y evaluación de políticas públicas. La Resolución N°121/2020 de creación del Potenciar Trabajo no lo define, lo que representa una limitación importante para su medir su efectividad. Eugene Bardach (2009) sostiene que los conceptos clave en una política pública deben ser precisos y operativos para asegurar que los objetivos sean comprensibles y evaluables. Sin esta claridad, es difícil coordinar a los diferentes actores en su implementación y medir los resultados de forma objetiva. De este modo y para el análisis posterior, en el presente trabajo se intentará dar sentido a dicho concepto y establecer parámetros para su análisis.

Para aproximarnos a una definición de inclusión social, comenzaremos caracterizando su opuesto, la “exclusión social”. Rizo López (2006), define la exclusión social como un proceso mediante el cual individuos o grupos son marginados de la participación plena en la vida económica, social y política de la comunidad. Destaca su

---

<sup>7</sup> “Trabajo decente” es un concepto elaborado por la OIT (1999). Implica “el punto de convergencia de sus cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo; el empleo; la protección social y el diálogo social.” (CIT87, 1999)

carácter de proceso multidimensional donde se encuentra un núcleo o área de integración, una zona de vulnerabilidad que incluye a aquellos individuos o grupos que presentan carencias en ciertos niveles de integración social, y una tercera área, denominada de marginalidad o exclusión, formada por quienes se hallan en situación de aislamiento, privados de los derechos sociales más básicos.

El concepto de exclusión es complementario al de pobreza, e incluso se asemeja si se entiende la pobreza desde una perspectiva multidimensional, dado que “no todo excluido es pobre, ni todo pobre es excluido” (Rizo López, 2006:15). La autora los diferencia estableciendo que la exclusión afecta fundamentalmente a grupos sociales, con una variable fundamental ligada a la situación laboral, y la ruptura de lazos sociales como principal riesgo.

Buvinic et. al (2006) afirman que la exclusión social, está vinculada con el concepto de pobreza relativa, y por tanto, con el fenómeno de desigualdad. Entre sus componentes principales para medirla podemos encontrar: pobreza y desigualdad, acceso a servicios sociales de calidad y a recursos productivos, acceso a infraestructura básica, acceso y participación en el mercado de trabajo, participación social, participación política, acceso a la justicia, y grado de exposición a la violencia.

La desigualdad es desarrollada extensamente por Gasparini (2021), y alude a las diferencias entre personas o grupos en el ingreso, la riqueza y el acceso a oportunidades económicas. La desigualdad se presenta como un problema ético, cuando surge de la injusticia, y como un problema público, por los efectos que puede tener sobre la estabilidad institucional, la seguridad y el crecimiento económico.

La inclusión social, por tanto, representa un objetivo político que busca mediante la realización de acciones positivas, reducir la desigualdad, y fomentar la participación plena de los ciudadanos en todas las esferas de la vida social. Se define más fácilmente por su opuesto, que se compone en base a la conjunción de factores desarrollados en los apartados anteriores: pobreza, desempleo, informalidad, vulnerabilidad, capacidades y vínculos sociales.

#### **4.3.1. La promoción de la Economía Popular**

En el marco de políticas de inclusión social, la promoción de la Economía Popular ha ganado relevancia en las últimas décadas en América Latina, y es una de las concepciones subyacentes a los PTCL vinculados con actividades productivas.

Siguiendo a Gago, Cielo y Gachet (2018), esta corriente se interpreta de dos maneras principales: por un lado, como una economía de subsistencia e informalidad; por otro, como una economía solidaria que busca la reproducción ampliada de la vida. La primera interpretación, que ve a la Economía Popular como un ecosistema de subsistencia e informalidad, se limita a describir lo existente bajo las reglas del capitalismo, donde la informalidad se equipara a la marginalidad y la subsistencia se prioriza sobre el bienestar. En contraste, quienes defienden la idea de la reproducción ampliada de la vida, consideran que la Economía Popular produce bienes y servicios para mejorar sus condiciones sin enfocarse en la acumulación de capital, a menos que esta sirva para dicho fin.

Uno de los principales exponentes de la Economía Popular es Jose Luis Coraggio quien plantea:

En la sociedad moderna, una contraposición efectiva al motor histórico de la acumulación de capital requiere algo más que resistencia. Teórica y prácticamente, es necesario que surja otro sentido alternativo para la sociedad humana, con una fuerza comparable y capaz de encarnarse de manera masiva en imaginarios y estructuras económicas. [...] Al nivel de una unidad doméstica, una situación de reproducción ampliada implica un proceso en que, por encima del nivel de reproducción simple, se verifica durante un período prolongado (por ejemplo, una generación), un desarrollo sostenido en la calidad de vida de sus miembros. (Coraggio, 1999: 77)

Esta perspectiva proyectiva se centra en proponer un horizonte que reduce el consumo y enfatiza la mejora en la calidad de vida, en lugar de simplemente describir la realidad. En este marco, Coraggio, Arancibia y Deux (2010) definen la Economía Popular como el conjunto de recursos, capacidades y actividades que rigen la producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo de los trabajadores y sus unidades domésticas. Esto incluye desde emprendimientos unipersonales hasta cooperativas, orientadas a reproducir la vida y la fuerza de trabajo en las mejores condiciones posibles.

Estos autores señalan que las principales variantes de la Economía Popular incluyen la producción para autoconsumo individual o comunitario, el trabajo asalariado, la producción para la venta, y la obtención de donaciones, transferencias monetarias y subsidios. En cuanto a su funcionamiento, la Economía Popular se organiza esencialmente en unidades productivas o domésticas. Podemos distinguir entre una modalidad emergente, que incluye diversas formas de asociatividad entre productores y comerciantes o la provisión de servicios, y una modalidad institucionalizada, caracterizada por la conformación de cooperativas, que se expandieron significativamente a partir de la década de los 90 (Pastore, 2015).

En Argentina, la promoción de la Economía Popular tuvo su auge en el año 2020 cuando se creó la Secretaría de Economía Social, a cargo de Emilio Pérsico, líder del Movimiento Evita. A su vez, en el mismo año se creó mediante la Resolución 408/2020 el Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (Renatep), con el objetivo de inscribir a todos los trabajadores que se encontraran haciendo tareas vinculadas al sector, y poder generar políticas específicas a esta población.

#### **4.4. Respuestas del Estado: Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI)**

En el contexto de pobreza estructural e informalidad en América Latina, se presenta un doble desafío de inclusión social y laboral de la población (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). Esto implica, por un lado, la participación y acceso a la vida social, la educación, la salud, el cuidado, la vivienda y la infraestructura de servicios básicos; y, por el otro, el acceso y la participación en el mercado laboral en condiciones de trabajo decente.

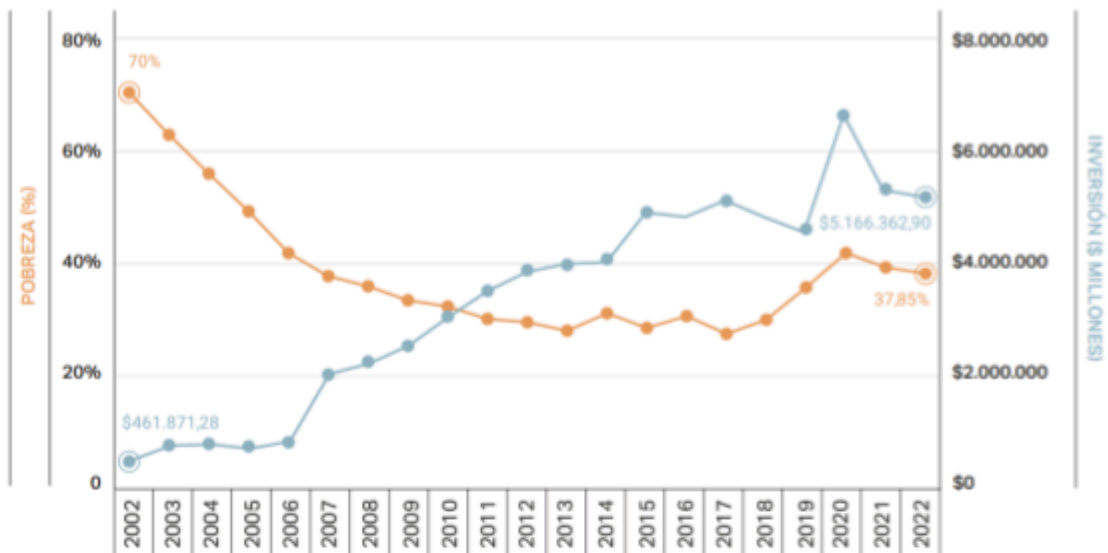
En este marco, los sistemas de protección social han adquirido mayor relevancia. Estos sistemas se basan en tres pilares: el pilar no contributivo (asistencia social, ya sea universal o focalizada), el pilar contributivo (seguridad social), y un tercer pilar normativo, relacionado con la regulación del mercado laboral, la promoción de la formación profesional y la creación de oportunidades de trabajo digno (Cecchini, Filgueiras y Robles, 2014).

Abramo, Cecchini y Morales (2019) afirman que los programas de protección social no contributivos constituyen la principal innovación en América Latina y han demostrado resultados positivos en la reducción de la desigualdad y la pobreza monetaria. Estos programas han sido una estrategia complementaria al crecimiento económico y, en algunos casos, decisiva para mejorar la situación económica de las familias y superar la línea de pobreza (Cruces y Gasparini, 2013).

Entre los programas de protección social no contributivos se encuentran los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingreso (PTCI), que tuvieron un auge a partir de los años 2000 en América Latina. Ejemplos destacados incluyen el Programa Más Familias en Acción en Colombia (2001), el Plan Bolsa Familia en Brasil (2003), el Programa Juntos en Perú (2005), y el Bono Juancito Pinto en Bolivia (2006). Éstos consisten en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias o personas en situación de pobreza o vulnerabilidad, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones.

Todos los programas mencionados buscan, entre otras cosas, mitigar las consecuencias de la pobreza y la exclusión social que derivan del desempleo y la informalidad laboral, fenómenos abordados anteriormente (Abramo, Cecchini y Morales, 2019). En Argentina, Schipani y Forlino (2024), mediante el Mapa de Políticas Sociales 2023, un estudio analiza los programas de protección social implementados entre 2002 y 2022, concluyen que el crecimiento de la inversión social contribuyó al cumplimiento de la contención social, sin la cual los niveles de pobreza, exclusión y marginalidad serían considerablemente más altos. No obstante, afirman, dicha inversión no ha sabido promover la movilidad social ascendente, ni ha tenido un rol transformador en la sociedad.

**Gráfico 4.4.1.** Pobreza vs. inversión social. Evolución del nivel de pobreza (% de la población) y del presupuesto devengado en ayuda social, directa y urgente (\$, millones de pesos constantes de diciembre de 2022) (2002-2022)



**Fuente:** CIAS-Fundar, con base en información del portal de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía de la Nación; Schteingart, Zack y Favata (2020) para 2002-2015 y Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) para 2016-2022; IPC INDEC para 2002-2006, IPC Bevacqua para 2007-2015 e IPC INDEC para 2016-2022.

#### 4.4.1. Componentes de los PTCI

Siguiendo a Cecchini y Madariaga (2011), para analizar los PTCI debemos tener en cuenta cuatro componentes: población objetivo, mecanismos de focalización, instrumentos de selección y registro de destinatarios, y criterios de egreso.

En primer lugar, la población objetivo se construye a partir de la determinación de los destinatarios del programa, generalmente familias o personas en situación de pobreza. A su vez, en caso de que sea un grupo familiar el beneficiario, determinar la población objetivo

implica también seleccionar qué miembro de la familia será el nexo con el programa y se responsabilizará de llevar a cabo las contraprestaciones que éste exige.

En segundo lugar, los mecanismos de focalización permiten determinar los criterios de elegibilidad de la población objetivo y efectivamente llegar a ella. La focalización puede ser en etapas o categórica. La primera, generalmente se lleva a cabo generando primero una focalización geográfica, para luego seleccionar a las familias o personas destinatarias, e incluso en algunos casos incorporar una tercera etapa de selección comunitaria<sup>8</sup>, por medio de la validación de actores locales. La focalización categórica por otra parte es de menor costo y mayor sencillez operativa, y se basa en la definición de criterios de elegibilidad fácilmente comprobables. Los mecanismos de focalización tendrán como misión evitar errores de exclusión (dejar afuera parte de la población objetivo) e inclusión (introducir personas que no forman parte de la población objetivo).

En tercer lugar, se encuentra la recopilación y actualización de datos sobre los beneficiarios de programas sociales. La misma es crucial y suele realizarse mediante censos de población ad hoc, lo que implica significativos recursos humanos y financieros. En el campo, se utilizan fichas gubernamentales para evaluar la situación socioeconómica de los posibles usuarios. Estos datos se almacenan electrónicamente, permitiendo la creación de sistemas de información que facilitan la gestión de beneficios, incluyendo pagos, suspensiones y monitoreo de resultados. Actualmente, se promueve la vinculación de estos sistemas con otros programas sociales, creando registros integrados que consolidan información de diversos sectores públicos.

Finalmente, un desafío constante para los programas de transferencias condicionadas (PTC) ha sido definir criterios de egreso que se alineen con sus objetivos a mediano y largo plazo. En la práctica, se ha priorizado la definición de reglas de salida por sobre las estrategias de graduación, es decir, mecanismos que aseguren que las familias no vuelvan a necesitar asistencia social. Esto suele estar influenciado por limitaciones presupuestarias o consideraciones políticas, más que por los objetivos del programa. Las reglas de salida más comunes implican que las familias dejen de recibir beneficios cuando ya no cumplen con las condiciones de elegibilidad, lo que puede dejarlas en una situación de vulnerabilidad similar o peor a la previa (Cecchini y Madariaga, 2011).

---

<sup>8</sup> Programas que incorporaron este mecanismo fueron el programa Juntos (Perú), Tekoporã (Paraguay).

#### 4.4.2. La intermediación

En el contexto de la implementación de políticas sociales, se ha considerado en muchos casos la presencia de intermediarios, que actúen como puentes entre los diseñadores de políticas y las comunidades destinatarias. Estos intermediarios pueden incluir gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales (ONGs), instituciones públicas y actores comunitarios que colaboren para asegurar que las políticas lleguen eficazmente a sus destinatarios finales.

Según Casalis (2011), la presencia de intermediarios cobra relevancia a partir de los 2000' por el impulso de políticas públicas nacionales que buscan promover el desarrollo local desde un *enfoque territorial* que incorpore la endogeneidad, la articulación entre actores relevantes localmente, y la relación entre aspectos productivos, sociales, ambientales y de infraestructura de cada lugar.

A su vez, esto tuvo su correlato institucional con la descentralización de funciones del gobierno nacional, tales como la Salud y la Educación en los años 90', y con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que en el artículo 123 estableció que las provincias deben garantizar la autonomía de sus municipios. De este modo, la descentralización y la reivindicación de la autonomía municipal, pusieron al tercer nivel de gobierno en el centro de la escena, situación que representó un considerable desafío ya que implicó el desarrollo de capacidades nuevas y un financiamiento asociado a la transferencia de competencias que no siempre se hizo efectiva.

Las organizaciones sociales, por otra parte, tienen un doble origen (Svampa y Pereyra, 2004). Por un lado, como respuesta a la crisis de las economías regionales y la privatización acelerada de los años 90', que dejó miles de personas desempleadas en el interior del país; por el otro, como resultado de la acción territorial y organizativa gestada en el Gran Buenos Aires, y ligada a las lentas y profundas transformaciones del mundo popular, a partir de su expansión periférica en los años 70'. Esto traería como consecuencia una considerable heterogeneidad hacia el interior de las mismas, con objetivos diversos y dinámicas propias. Como afirman los autores:

Es la convergencia entre, por un lado, acción disruptiva e identidad piquetera, modelo asambleario y puebladas del interior del país y, por otro lado, marcos organizativos y modelo de militancia territorial, desarrollados de manera paradigmática en determinadas regiones, sobre todo en La Matanza y el eje sur del Gran Buenos Aires, el que explica tanto la riqueza como la diversidad del

movimiento piquetero, al tiempo que nos anticipa algo acerca de su fragmentación inevitable (Svampa y Pereyra, 2004: 5).

La participación inicial de las organizaciones sociales estuvo vinculada a la construcción de lazos territoriales con aquellos desplazados del mundo del trabajo y por tanto carentes de representación sindical (Natalucci, 2012). Esta representación se consolidó cuando se les consignó la intermediación de la implementación de los programas de protección social, principalmente el Plan Jefes y Jefas de Hogar. Algunas de las potestades que se les delegaron fueron la elaboración de las listas de beneficiarios, como también del control de las contraprestaciones exigidas, lo que les permitió entre 2000 y 2001 posicionarse como un interlocutor válido a nivel nacional y crecer de un modo significativo durante 2002-2003 (Svampa y Pererya, 2003). Como afirma Natalucci (2012): “este tipo de intervención sin dudas reforzó una práctica y un horizonte de expectativas donde las organizaciones aspiraban a cumplir una doble representación: de los sectores populares frente al Estado y, al mismo tiempo, ante este último de aquellos sectores.” (2012:133)

En definitiva, desde la década del noventa, los actores locales cobraron protagonismo, entre otras cosas, en la gestión de programas sociales, principalmente los municipios y las organizaciones sociales (Ferrari Mango, 2021). Cada uno tuvo una relevancia en la gestión e implementación de la política social, según cada momento y programa. En el caso de las organizaciones sociales, su participación se diferenció incluso entre las mismas, según el signo político de cada una y su participación en la coalición gobernante (Natalucci, 2012).

## 5. EL POTENCIAR TRABAJO

### 5.1. Descripción del programa

El Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”, se creó en marzo del año 2020, mediante la Resolución 121/2020, unificando los programas de Hacemos Futuro (a su vez fusión de Argentina Trabaja y Ellas Hacen) y Salario Social Complementario en una misma propuesta. Se denominó como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social, que delegó dichas facultades en la Secretaría de Economía Social. El objetivo del programa consistió en:

contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas, a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica. (Res. 121/2020-MDS).

A continuación analizaremos el Programa según los componentes que se describieron en el marco teórico, a saber: población objetivo, focalización, instrumentos de selección y registro, prestación, contraprestación e implementación.

En primer lugar, se determinó como población objetivo a las personas entre 18 y 65 años de edad, que se encontraban en situación de vulnerabilidad socioeconómica, más específicamente personas desocupadas, subocupadas o en situación de empleo informal, sin posibilidad de acceder a un Salario Mínimo Vital y Móvil. A su vez, eran población objetivo los beneficiarios de los programas sociales preexistentes que se buscó fusionar: Hacemos Futuro y el Salario Social Complementario.

Ferrari Mango y Bardauil (2023) realizaron un análisis del perfil de los beneficiarios del programa considerando su sexo, edad y distribución geográfica. Según su investigación, el 87% de los titulares eran de nacionalidad argentina, y la mayoría se encontraba en el grupo de edad de 25 a 34 años, con un predominio de mujeres, que representaron el 61% del total. Asimismo, destacaron que el 50% de los beneficiarios se concentraba en la provincia de Buenos Aires.

En segundo lugar, para la focalización se determinaron los siguientes criterios de ingreso al Programa: (I) encontrarse en riesgo o estado de vulnerabilidad social y/o desempeñarse en alguna actividad de la Economía Popular; (II) ser mayor de dieciocho

años, y menor de sesenta y cinco años de edad; (III) ser argentino (nativo, naturalizado o por opción) o extranjero con residencia permanente; (IV) residir legalmente en la República Argentina.

A su vez, se estableció que la adhesión al programa sería compatible con:

- La percepción de la Asignación Universal por Hijo.
- La percepción de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social.
- La percepción de prestaciones económicas o materiales de naturaleza habitacional y/o de protección familiar otorgadas por el Estado Nacional, Provincial, Municipal o del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- La percepción de prestaciones de carácter alimentario.
- Tener la condición de trabajadores independientes y encontrarse inscripto/a en el Monotributo Social, Monotributo autónomo categoría A, Trabajador independiente promovido (Ley 25.656, Decreto No 1/2010, y Resolución General AFIP No 4309/2018).
- Ser trabajador/a dependiente registrado bajo el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Servicio Doméstico).
- Ser propietario de hasta un (1) bien inmueble.

En tercer lugar, como instrumento de registro se destacó la creación del Registro Nacional de Trabajadores de la Economía Popular (ReNaTEP), en junio de 2020. El mismo abarcaba a los trabajadores de la economía popular en su conjunto, pero permitió la inscripción de los mismos en el programa, facilitando la administración de los beneficiarios al recoger información sobre la situación laboral, habilidades y necesidades de los trabajadores de la economía popular.

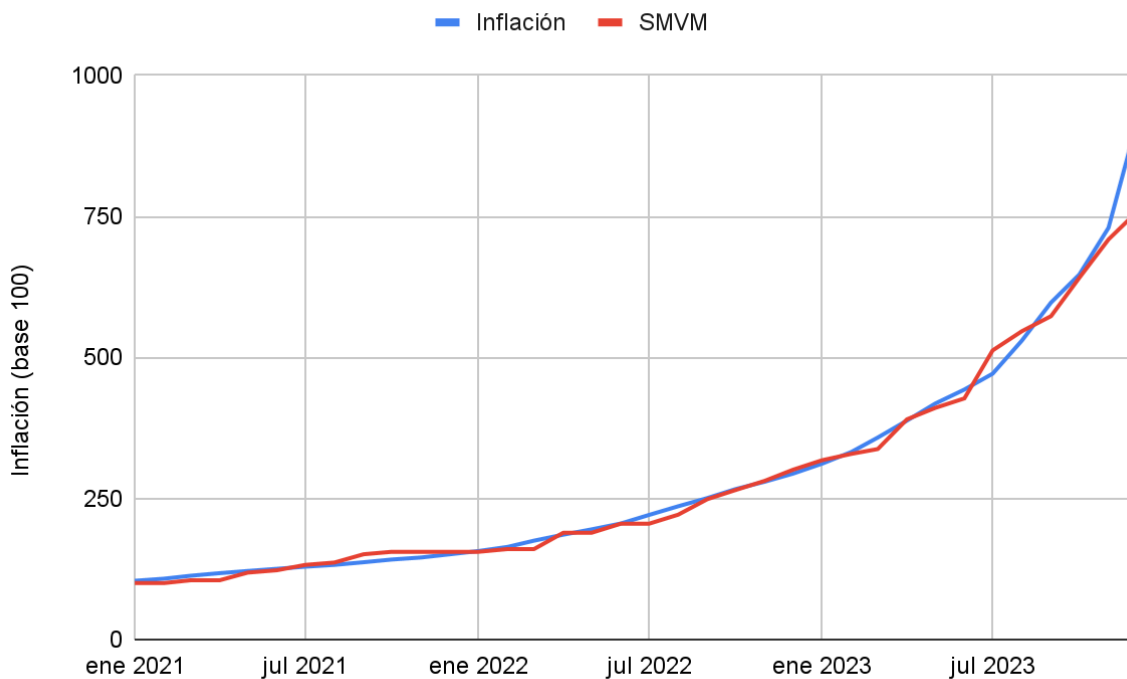
A su vez, para la certificación de la asistencia, utilizó el Sistema de Información y Gestión de los Recursos Humanos (SIGIRH), una plataforma digital donde se registraban y gestionaban los datos de los beneficiarios. La misma permitía el seguimiento de la participación en actividades, el cumplimiento de las contraprestaciones y la actualización de la información personal y socioeconómica.

En cuarto lugar, en el marco del Programa, se determinaron dos tipos de prestaciones. Por un lado, el llamado Salario Social Complementario, dirigido a las personas en situación de alta vulnerabilidad económica y social. Por otro lado, el otorgamiento de subsidios y/o créditos ministeriales a las unidades de gestión y/o unidades de gestión

asociadas, para garantizar la implementación de proyectos socio-productivos, socio-laborales y socio-comunitarios.

El monto del Salario Social Complementario se fijó en base al Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), representando el 50% del valor del mismo. La actualización del SMVM en Argentina se realiza a través del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, una instancia tripartita en la que participan representantes del gobierno, sindicatos y empleadores. Los mismos se reúnen periódicamente y acuerdan los incrementos que son publicados en el Boletín Oficial. En el Gráfico 5.2.1. puede observarse el incremento del mismo con respecto a la inflación, ambos índices se condujeron hasta mediados de 2023, cuando la inflación comenzó a superar ampliamente las actualizaciones.

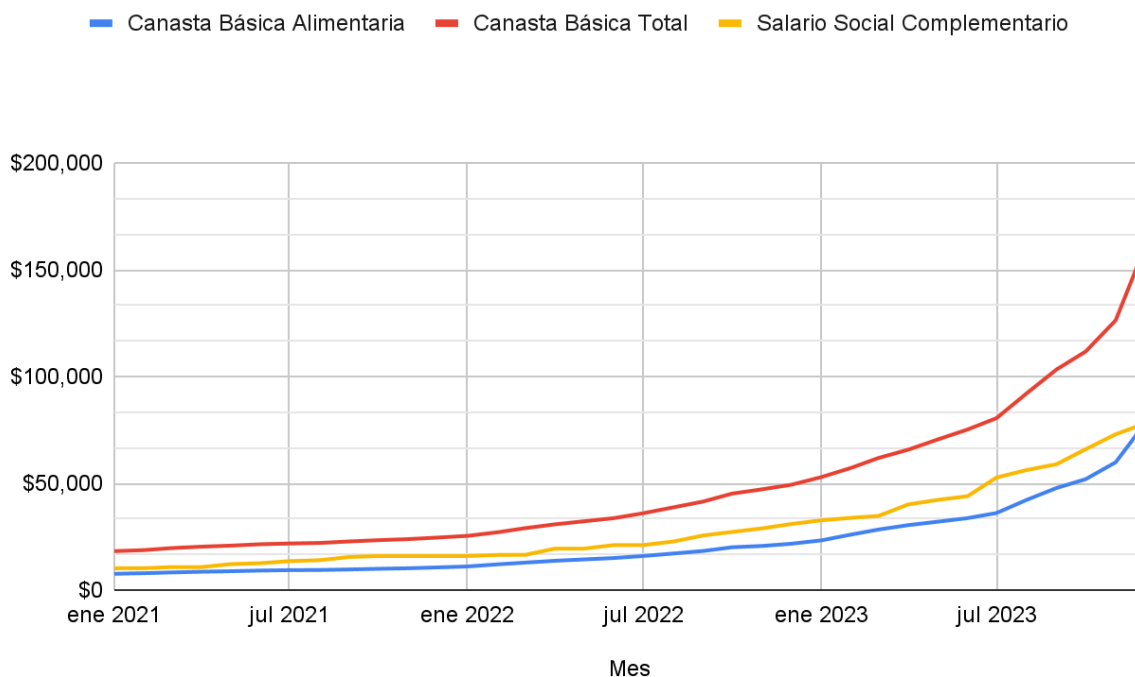
**Gráfico 5.2.1.** Evolución del Salario Mínimo Vital y Móvil frente a la inflación (base 100).



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de INDEC.

Por otra parte, en el Gráfico 5.2.2. se puede apreciar la evolución del Salario Social Complementario con respecto a la Canasta Básica Alimentaria y la Canasta Básica Total. Lo que nos indica el mismo, es una cobertura total del Salario Social Complementario de la Canasta Básica Alimentaria, pero una distancia considerable de la Canasta Básica Total.

**Gráfico 5.2.2.** Evolución del Salario Social Complementario, Canasta Básica Alimentaria y Canasta Básica Total entre enero de 2021 y diciembre de 2023. Precios corrientes.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de INDEC.

En quinto lugar, la contraprestación obligatoria consistía en la participación de algún proyecto socio-productivo, socio-comunitario o socio-laboral. En primer lugar, podía realizarse en el marco de un proyecto socio-productivo vinculado a los rubros de reciclado, construcción, agricultura, alimentos, textil y manufacturas y comercialización. En segundo lugar, en el marco de un proyecto socio-comunitario, que involucrase cualquier acción dirigida a la comunidad y el territorio, como por ejemplo, un comedor popular. En tercer lugar, un proyecto socio-laboral, destinado a la formación en un oficio y la mejora de la empleabilidad, que contemplara la terminalidad educativa, la búsqueda activa de empleo, la certificación de competencias laborales, la formación en habilidades blandas, el cooperativismo o bien la inclusión financiera.

Finalmente, la implementación se delegó a las unidades de gestión, que podían ser tanto gubernamentales (municipios) como no gubernamentales (organizaciones sociales). A estas unidades se les encomendó la tarea de certificar la participación de los beneficiarios

en las actividades del programa y el cumplimiento de la contraprestación obligatoria. De este modo, tanto los municipios como las organizaciones sociales, en calidad de unidad de gestión actuaron como intermediarios entre los beneficiarios y el programa, facilitando la inscripción, supervisando la participación en las actividades y debiendo generar oportunidades y espacios para el cumplimiento de la contraprestación.

## **5.2. Antecedentes del Potenciar Trabajo**

A modo de resumen, en la tabla 5.2.1 se presenta un racconto de los programas más relevantes que resultaron ser un antecedente del Potenciar Trabajo. En primer lugar, el Programa Trabajar, lanzado en 2002 fue el primer programa de inclusión laboral de envergadura, como respuesta a la crisis de desempleo desatada a partir de 1995. Svampa y Pereyra (2004) afirman que esta política presentó “una marcada ambigüedad al no constituir ni un seguro de desempleo, ni una política asistencial ni una política de reinserción laboral, sino todas a la vez”. Podemos replicar esta condición en todos los programas subsiguientes.

El segundo programa fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002), que tuvo la característica distintiva de exigir una contraprestación en trabajos comunitarios, capacitación o escolarización de los hijos. La certificación del cumplimiento de la misma, entre otras cosas, se delegó por primera vez a las organizaciones sociales. Este programa sería luego dividido en Familias por la Inclusión Social (lanzado en 2004, antesala de la Asignación Universal por Hijo) y el Argentina Trabaja.

Un tercer programa de considerable magnitud, y aún vigente, fue Manos a la Obra, lanzado en 2003. El mismo presentó dos modalidades destinadas a la compra de maquinarias e insumos: por un lado, subsidios a cooperativas y organizaciones; por el otro, subsidios a agrupaciones organizadas por los municipios. Si bien difiere de los subsidios nominales y discrecionales, fue importante como una estrategia complementaria, y de hecho luego se enmarcó en el Programa Inclusión Social con Trabajo - Argentina Trabaja, como parte de dicha política. Éste último funcionó entre 2009 y 2018 mediante el financiamiento a personas que conformaran cooperativas, destinadas a obras públicas de todo tipo. El Argentina Trabaja fue el programa más extendido en el tiempo, junto con Manos a la Obra, con eje en la organización comunitaria. A su vez, del mismo se desprendió como estrategia complementaria Ellas Hacen (2013-2018), destinado específicamente a mujeres en situación de vulnerabilidad.

Argentina Trabaja y Ellas Hacen se unificaron en 2018 en un único programa, Hacemos Futuro, que se extendió entre 2018 y 2020, hasta la creación del Potenciar

Trabajo. El mismo propuso la asignación directa de un subsidio a las personas con la condición de que asistieran a talleres de capacitación laboral y completaran sus estudios secundarios.

Como estrategia complementaria, en 2016 se creó el Salario Social Complementario, dirigido a trabajadores del sector informal o desempleados con el propósito de completar sus ingresos.

**Tabla 5.2.1.** Principales programas antecesores del Potenciar Trabajo. Elaboración propia.

Programa	Objetivo	Destinatarios	Reconversión
<b>Programa Trabajar (1996 -2002)</b>  Res. 179/1996	Generar empleo transitorio para personas desocupadas, mediante actividades en su comunidad.	Trabajadores desocupados, mayores de 16 años, que no se encontraran percibiendo seguros de desempleo ni participando de ningún otro programa, y se encontraran debajo de la línea de pobreza.	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
<b>Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002 - 2005)</b>  DNU. 565/2002	Brindar una ayuda económica a los titulares con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social, a cambio de trabajos comunitarios, capacitación o la escolarización de sus hijos	Jefes y Jefas de hogar desempleados con hijos menores a cargo.	Familias por la Inclusión Social (2004). Antecedente de la Asignación Universal por Hijo.  Inclusión Social con Trabajo - "Argentina Trabaja"
<b>Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (2003 - vigente)</b>  Res. 1375/2004/MDS	La promoción de emprendimientos socioproductivos cuya actividad permita recuperar las capacidades de trabajo de las personas y la obtención de ingresos para la satisfacción de las necesidades de sus hogares, en el marco de un proceso integral de vinculación sinérgica entre los actores e instituciones del territorio.	Emprendimientos asociativos y autogestionados de personas en situación de vulnerabilidad socioeconómica. Asociaciones de pequeños productores; empresas recuperadas; mutuales; cooperativas; organizaciones de pueblos originarios; organismos gubernamentales; organismos no gubernamentales; que cuenten con proyectos en desarrollo o en condiciones de consolidarse en el mercado.	N/A

<p><b>Inclusión Social con Trabajo - Argentina Trabaja (2009 - 2018)</b></p> <p>Decreto. 3182/2009/MDS</p>	<p>La promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores</p>	<p>Personas desempleadas en situación de pobreza, con foco en Jefes y Jefas de Hogar con hijos a cargo.</p>	<p>Hacemos Futuro</p>
<p><b>Ellas Hacen (2013 - 2018)</b></p> <p>Res. 318/2013/MDS</p>	<p>Enmarcado en el Argentina Trabaja, tuvo como objetivo promover que las mujeres puedan formar parte de una cooperativa y trabajar para mejorar sus barrios, capacitarse, y terminar sus estudios primarios y/o secundarios.</p>	<p>Mujeres jefas de hogar en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>Hacemos Futuro</p>
<p><b>Hacemos Futuro (2018 - 2020)</b></p> <p>Res.2018-201/SS P/SECFP</p>	<p>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</p>	<p>Personas desocupadas de 18 a 65 años en situación de vulnerabilidad socioeconómica, que no perciban ninguna prestación social y/o de empleo de naturaleza económica otorgada por el Estado Nacional</p>	<p>Potenciar Trabajo</p>
<p><b>Salario Social Complementario (2016)</b></p> <p>Ley 27.346</p>	<p>Promover y defender los derechos de los trabajadores y trabajadoras que se desempeñan en la economía popular, en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación</p>	<p>Trabajadores de la Economía Popular inscriptos en el RENATEP</p>	<p>Potenciar Trabajo</p>

	<p>adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, transporte y esparcimiento, vacaciones y protección previsional, con fundamento en las garantías otorgadas al “trabajo en sus diversas formas” por el artículo 14 bis y al mandato de procurar “el progreso económico con justicia social” establecido en el artículo 75, inciso 19, ambos de la Constitución Nacional.</p>		
--	--	--	--

En el 2024, con la asunción de Javier Milei, el Potenciar Trabajo fue discontinuado y los titulares fueron transferidos a dos programas (Decreto 198/2024): Volver al Trabajo y Acompañamiento Social. Aquellos titulares hasta 49 años de edad inclusive ingresaron en Volver al Trabajo, con un plazo de vigencia de 24 meses. El programa no estableció ninguna contraprestación, sino que ofreció servicios de orientación e intermediación laboral. Por otra parte, los mayores de 50 años, o madres de cuatro o más hijos menores de 18 años, fueron destinados al programa Acompañamiento Social, sin una vigencia establecida. En ambos casos, la asignación quedó fija en \$78.000 mensuales.

## **6. INVESTIGACIÓN: EL POTENCIAR TRABAJO EN TRES DE FEBRERO**

Este capítulo presenta el estudio de caso sobre la implementación del programa Potenciar Trabajo en el municipio de Tres de Febrero, con el objetivo de analizar el rol de la intermediación en el cumplimiento del objetivo de inclusión social plena. A partir de su constitución como unidad de gestión en 2021, mediante el convenio CONVE-2020-81325503-APN-DNASP#MDS, el municipio asumió la responsabilidad de gestionar 1.200 titulares del programa, en un contexto de alta vulnerabilidad estructural.

El análisis combina distintas estrategias metodológicas que permiten abordar tanto los aspectos operativos de la implementación como las experiencias subjetivas de los beneficiarios. En primer lugar, se caracteriza el perfil sociodemográfico, laboral y educativo de los titulares, relevado por la Dirección de Economía Popular en el momento de asumir la gestión del programa. Estos datos permiten identificar las condiciones de partida de los beneficiarios y las barreras estructurales que enfrentan para acceder al trabajo formal.

En segundo lugar, se describen las políticas y dispositivos impulsados por la Dirección de Economía Popular, creada para institucionalizar localmente el enfoque de inclusión productiva y laboral de los sectores más vulnerables. Se detalla cómo el municipio organizó las contraprestaciones a través de cuadrillas, polos productivos, capacitaciones y estrategias de fortalecimiento de unidades productivas, en articulación con otras áreas municipales y programas nacionales.

En tercer lugar, se presenta un análisis cualitativo basado en grupos focales realizados con titulares del programa. Esta instancia permitió explorar sus trayectorias previas, su percepción sobre la intermediación y sus valoraciones en torno a la inclusión social y económica promovida por el programa.

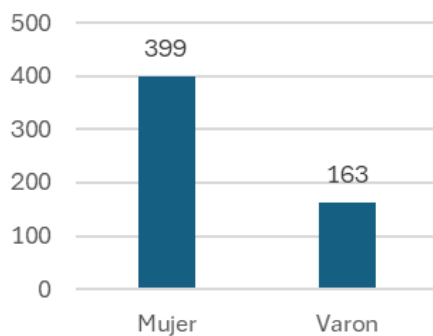
### **6.1. Perfil de los titulares**

Al momento de constituirse como unidad de gestión en enero de 2021, la Municipalidad de Tres de Febrero contaba con un listado de 1.200 titulares del programa Potenciar Trabajo, de los cuales solo contaba con el 5% de los datos de contacto provistos por la base del Ministerio de Desarrollo Social. Ante esta situación, se implementó un relevamiento territorial en barrios populares con el objetivo de identificar y contactar a los titulares, informarles sobre la nueva unidad de gestión municipal y explicarles el funcionamiento del Sistema de Gestión de la Información de los Recursos Humanos (SIGIRH), el cual introdujo un nuevo esquema de toma de asistencia.

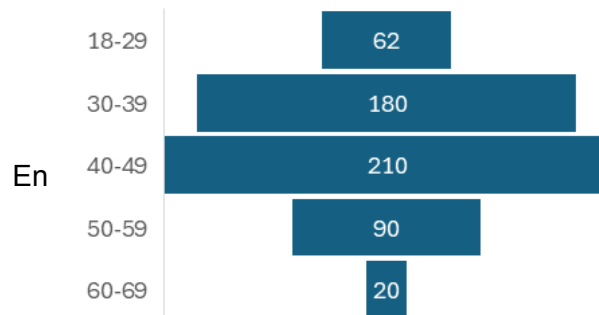
Con el fin de conocer el perfil sociodemográfico de los beneficiarios y orientar las políticas públicas en función de sus necesidades, se realizaron entrevistas personales en las que se recolectaron datos sobre su situación laboral, educativa, de salud y organización familiar. A continuación, se presentan los principales resultados, en base a una elaboración propia realizada a partir del relevamiento realizado por la Dirección en marzo de 2021.

El análisis evidenció que la mayoría de los titulares eran mujeres (71%). En cuanto a la distribución etaria, la media de edad era de 40.7 años, con una concentración del 69.4% en la franja de 30 a 49 años. Esto indica que la mayor parte de los titulares se encontraba en edad productiva, pero enfrentaba dificultades para acceder a un empleo formal.

**Gráfico 6.2.1.** Distribución por género.

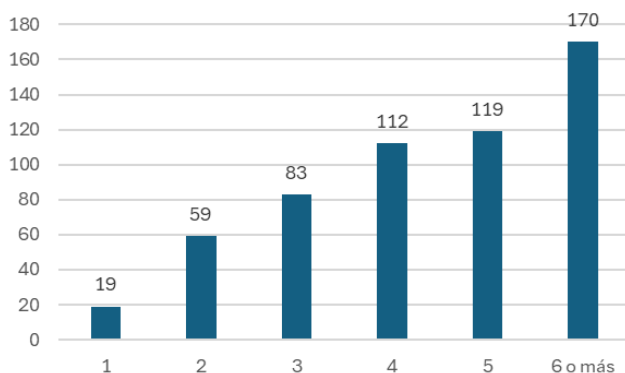


**Gráfico 6.2.2.** Distribución por Edad

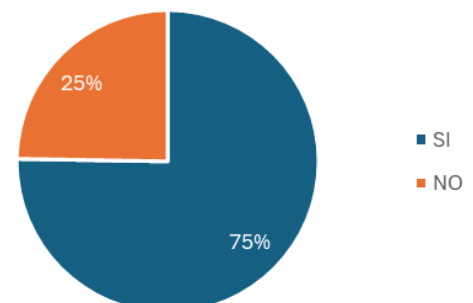


relación a la composición familiar, el promedio de integrantes por hogar fue de 4.36 personas, y el 75% de los titulares tenía personas a cargo. Esta situación implicaba una carga de responsabilidades significativa, lo que podría influir en la disponibilidad de tiempo para insertarse en el mercado laboral formal.

**Gráfico 6.2.3.** Personas por grupo familiar conviviente.

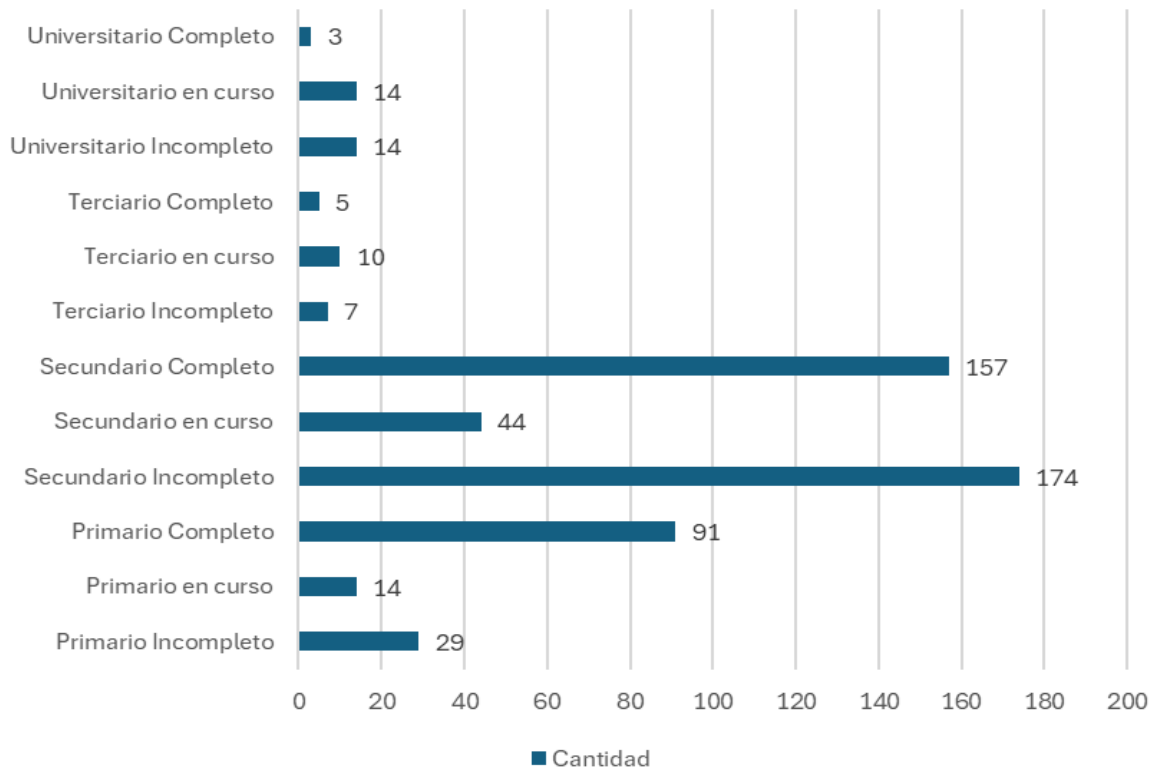


**Gráfico 6.2.4.** Titulares con personas a cargo.



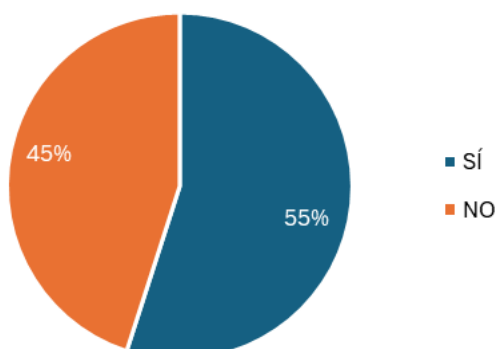
Desde el punto de vista educativo, se observó un bajo nivel de finalización escolar. La modalidad más frecuente fue "Secundario Incompleto", en un 30,96%. A su vez, el 62% de los titulares no tenían finalizados sus estudios de enseñanza obligatoria.

**Gráfico 6.2.5.** Nivel educativo alcanzado.

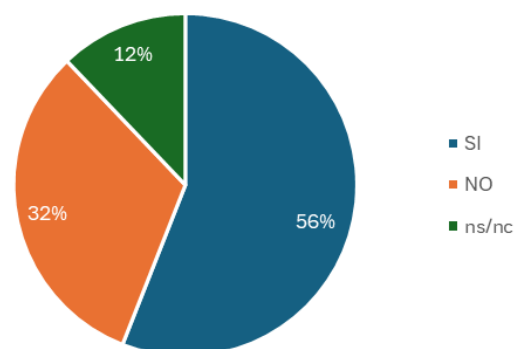


Respecto de la situación laboral, el 54.98% de los titulares declaró estar trabajando al momento del relevamiento, aunque no se especificó la naturaleza de dicho empleo. Sin embargo, la elevada proporción de monotributistas sociales (55.97%) sugiere que la mayor parte de los beneficiarios realizaban actividades en la economía informal o contaba con emprendimientos propios.

**Gráfico 6.2.6.** Titulares trabajando en el sector informal.

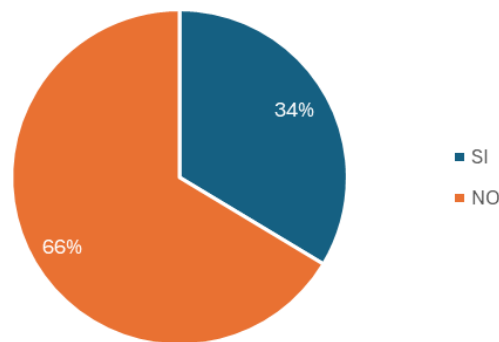


**Gráfico 6.2.7.** Adheridos al Monotributo Social.



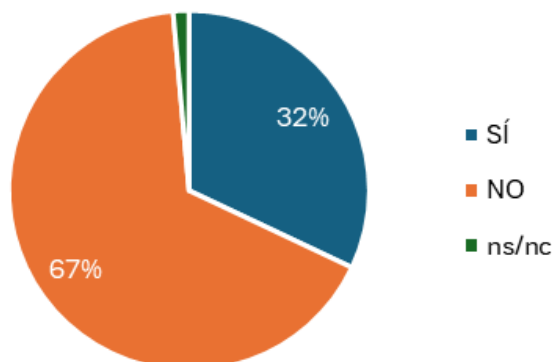
Otro aspecto relevante fue la presencia de barreras para la inserción laboral vinculadas a la salud: el 33.6% de los titulares manifestó tener problemas que les impedían realizar la contraprestación. Esto implicaba la necesidad de generar estrategias diferenciadas para garantizar la participación en actividades adaptadas a sus condiciones de salud.

**Gráfico 6.2.8.** Titulares con problemas de salud que les impidieran cumplir la contraprestación.



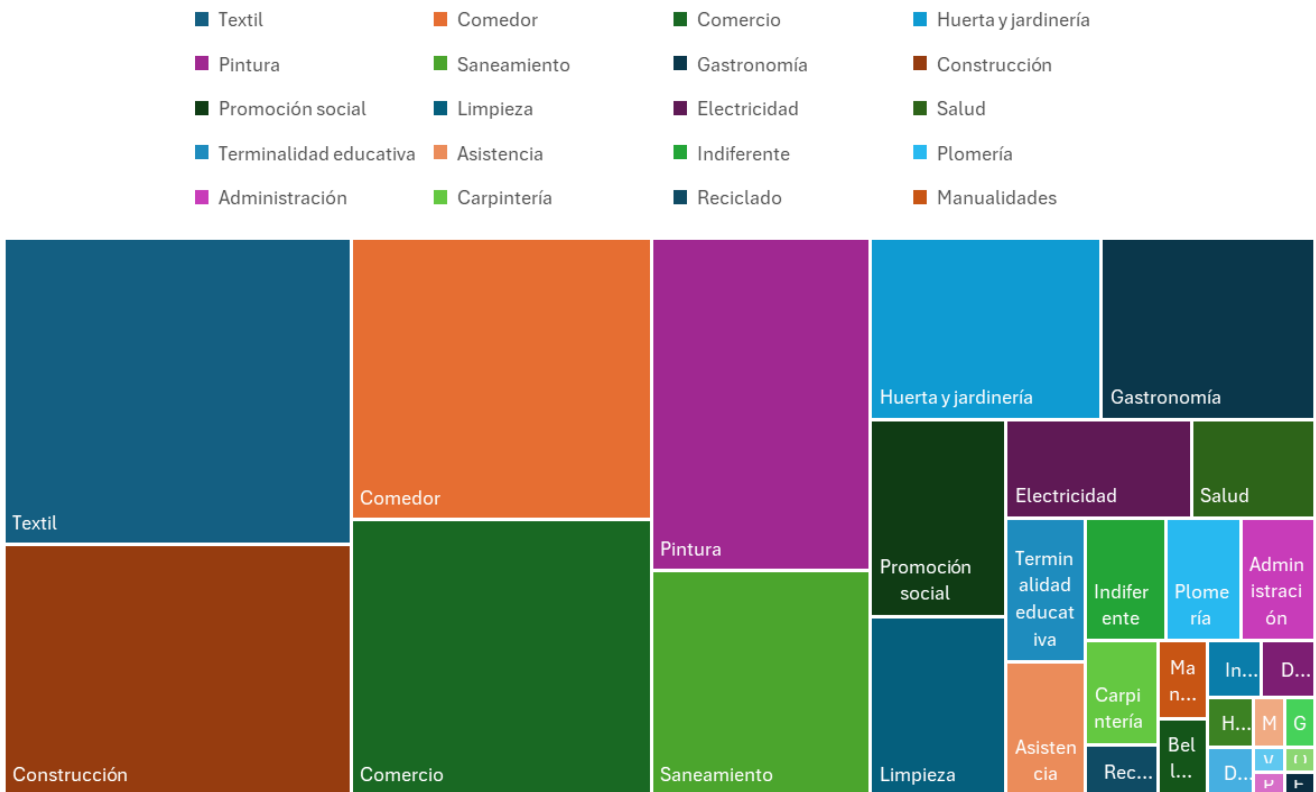
Por último, se identificó una baja inclusión financiera entre los beneficiarios, dado que solo el 32% contaba con una billetera digital o cuenta bancaria en plataformas como Mercado Pago, Ualá o Brubank. Este aspecto podría representar una limitación para su autonomía financiera y acceso a herramientas de ahorro e inversión.

**Gráfico 6.2.9.** Titulares con cuenta digital.



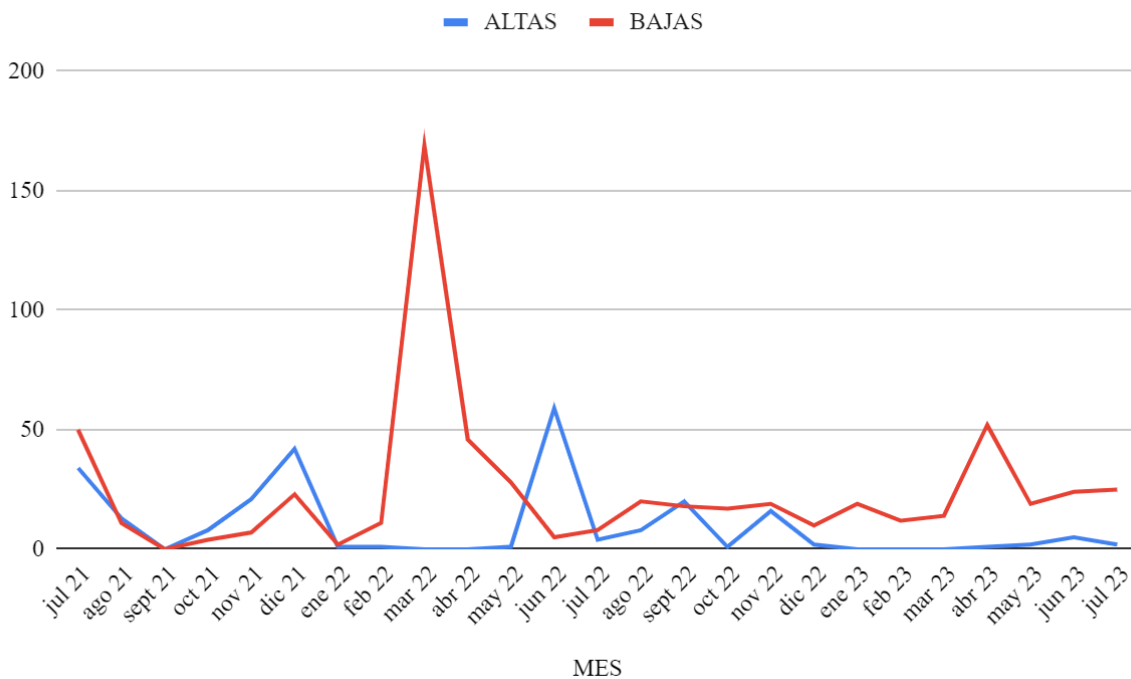
Asimismo, se consultó a los entrevistados acerca de sus principales áreas de interés, de manera abierta y permitiéndoles mencionar más de una. En el siguiente cuadro, se muestran las respuestas agrupadas conceptualmente: El 60% de las respuestas se concentraron en actividades textiles, de comercio, comedores, pintura y construcción.

**Gráfico 6.2.10.** Principales áreas de interés y/o conocimiento.



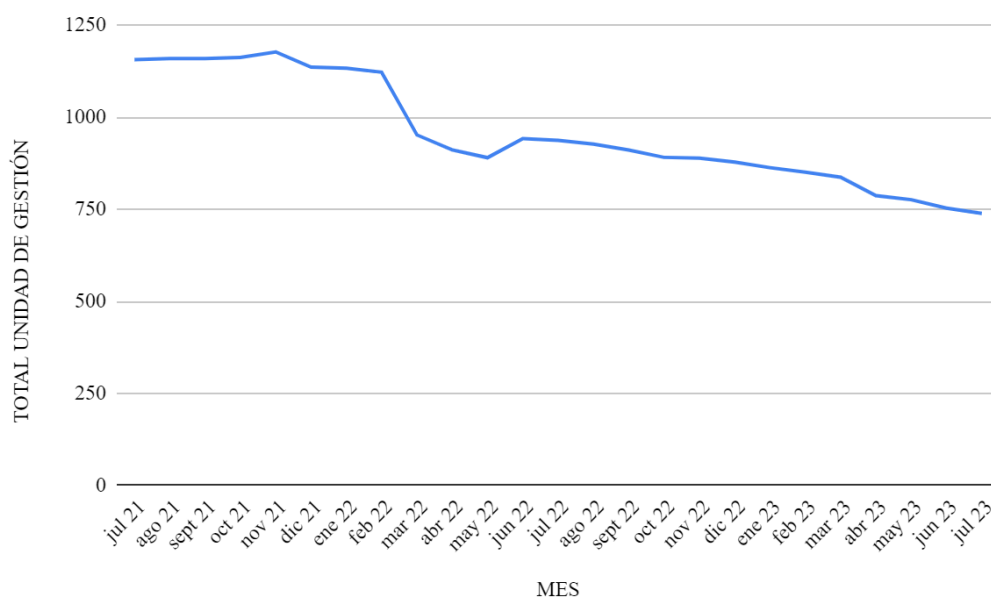
y puede notarse el flujo continuo de personas.

**Cuadro 4.1.3.** Evolución de la nómina de los titulares del Programa bajo la unidad de gestión municipal Tres de Febrero en cantidad de altas y bajas.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos proporcionados de la Municipalidad, obtenidos del Sistema para la Gestión de información de Recursos Humanos (SIGIRH), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Gráfico 4.1.4.** Evolución de la nómina de los titulares del Programa bajo la unidad de gestión municipal Tres de Febrero en cantidad total.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos proporcionados de la Municipalidad, obtenidos del Sistema para la Gestión de información de Recursos Humanos (SIGIRH), del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

## 6.2. La Dirección de Economía Popular: descripción de las políticas implementadas

La Dirección de Economía Popular se creó como una dependencia de la Secretaría de Desarrollo Humano del Municipio en febrero de 2021, mediante el Expte N°4117-8014/2021/1. Sus misiones y funciones fueron las siguientes:

- Dar visibilidad, promover, fortalecer y formalizar la economía social y popular, favoreciendo la plena integración de sus actores, reconociendo y revalorizando sus saberes e identidad.
- Fomentar y garantizar la creación de un entorno favorable, institucional y de política pública como marco concreto y práctico para el desarrollo de su potencial.
- Diseñar, implementar y evaluar proyectos, programas y políticas públicas que promuevan la economía social y popular.
- Implementar políticas que promuevan el fortalecimiento de la economía popular a través de la formación, articulación y vinculación intersectorial para las diversas etapas y necesidades identificadas, tanto desde una asistencia técnica y/o financiera, como en el proceso de comercialización.

- Articular y fortalecer el vínculo con los sectores tanto públicos como privados para generar las mejores condiciones de empleabilidad para la población vulnerable, comprendiendo tanto la formación como las experiencias laborales para el desarrollo del potencial de las personas.

En definitiva, la Dirección se creó con el objetivo de formar, formalizar y potenciar a los trabajadores y emprendedores de los barrios, generando redes entre ellos, con el Municipio, el sector privado, los sindicatos y las organizaciones sociales. Para lograr dicho fin, se organizó primeramente en torno a los ejes de “Formación para el Trabajo” y “Fortalecimiento de Unidades Productivas”. A su vez, desde su creación articuló con los Programas Nacionales *Potenciar Trabajo* y *Banco de Herramientas*. Luego, en 2022 se inauguró en su órbita el Centro de Economía Popular, un espacio de trabajo colaborativo, de creación de redes y convergencia del abanico de estrategias de sostenimiento de la Economía Popular.

En el marco del eje “Formación para el Trabajo” se dictaron una amplia variedad de cursos vinculados a la construcción, electricidad, gastronomía, indumentaria y peluquería. Asimismo, se formaron cuadrillas en las áreas de mantenimiento, albañilería, pintura, saneamiento y reciclado; y se conformaron grupos destinados a trabajos de huerta y carpintería. Dicho eje estuvo vinculado muy estrechamente al programa “Potenciar Trabajo” y, de hecho, la mayoría de los participantes en las actividades titulares del programa.

Por otro lado, dentro del eje “Fortalecimiento a Unidades Productivas” se trabajó en la asistencia técnica y económica a unidades productivas, así como se las proveyó de infraestructura y herramientas adecuadas para su labor. Asimismo, se conformaron dos polos, textil y ambiental, donde se organizaron las unidades vinculadas a estos rubros.

A continuación, se detalla la organización del trabajo en cuadrillas, los Polos Textil y Ambiental, las actividades productivas comunitarias y el resto de las capacitaciones brindadas por el Municipio.

### **6.2.1. Organización en cuadrillas de trabajo**

Las cuadrillas de trabajo fueron la primera opción de actividad para los titulares. Para esto, la Dirección trabajó sobre las demandas de las distintas áreas de la Municipalidad en la conformación de servicios vinculados con el saneamiento, tareas de obra, jardinería, limpieza de dependencias y muralismo, entre otras. Estas tareas no eran ajenas a los titulares, de hecho muchos de ellos manifestaban haber trabajado en tareas similares en programas anteriores, y representaron una forma concreta y de fácil

capacitación para comenzar a cumplir con los requisitos del Ministerio en la contraprestación.

A cada cuadrilla se le asignó un capataz, que tenía el rol de controlar la asistencia y el cumplimiento de los horarios, coordinar la actividad en territorio, convocar al grupo en caso de actividades o reuniones, y monitorear a cada uno de los titulares, detectando potencialidades, necesidades y problemáticas. El rol de los capataces fue un punto clave en la articulación de las cuadrillas, en el cambio de paradigma basado en la lógica de cooperativas tradicionales. El capataz era elegido por su conocimiento del oficio, su compromiso y desempeño; cobraba un incentivo adicional correspondiente al 55% del Salario Social Complementario; y recibía una formación y acompañamiento adicionales en liderazgo y manejo de grupos.

El objetivo último de las cuadrillas era la promoción de los titulares y su empleabilidad formal. En este sentido, desde la Municipalidad, se formalizaron cuadrillas como parte de la estrategia de egreso del plan. Las cuadrillas que se conformaron correspondieron a tareas de saneamiento, limpieza de dependencias, mantenimiento del espacio público, albañilería, muralismo, pintura de cordones, ciclovías y postes.

### **6.2.2. Polos Textil y Ambiental**

Los Polos Textil y Ambiental constituyeron espacios que alojaron Unidades Productivas integradas por titulares de Potenciar Trabajo. Éstos, además de recibir el ingreso correspondiente al Programa, tenían un adicional proveniente del sector privado conforme a su producción.

#### **6.2.2.1. Polo Ambiental**

En el caso del Polo Ambiental, la propuesta surgió como respuesta a una demanda de un grupo de diez “cartoneros” que residían en el barrio Esperanza, un asentamiento localizado sobre la ribera del arroyo Morón. Ellos querían conformar una cooperativa de reciclado, y se les propuso como prueba piloto que iniciaran a trabajar en un espacio provisto por la Municipalidad, que funcionaría articulado con el sector privado. Es importante destacar que, si bien eran vecinos del mismo barrio, nunca habían trabajado juntos, sino que cada uno vivía de “su changa” juntando cartón, cobre, plástico, etc., con un fuerte carácter autónomo y autogestivo.

En dicho contexto, la Dirección le propuso a quienes iniciaban su labor en el Polo Ambiental separar plástico para una empresa privada que fabricaba bolsas de nylon. La

misma proveería los fardos de plástico para reciclar, y esperaba de los trabajadores su clasificación y/o limpieza.

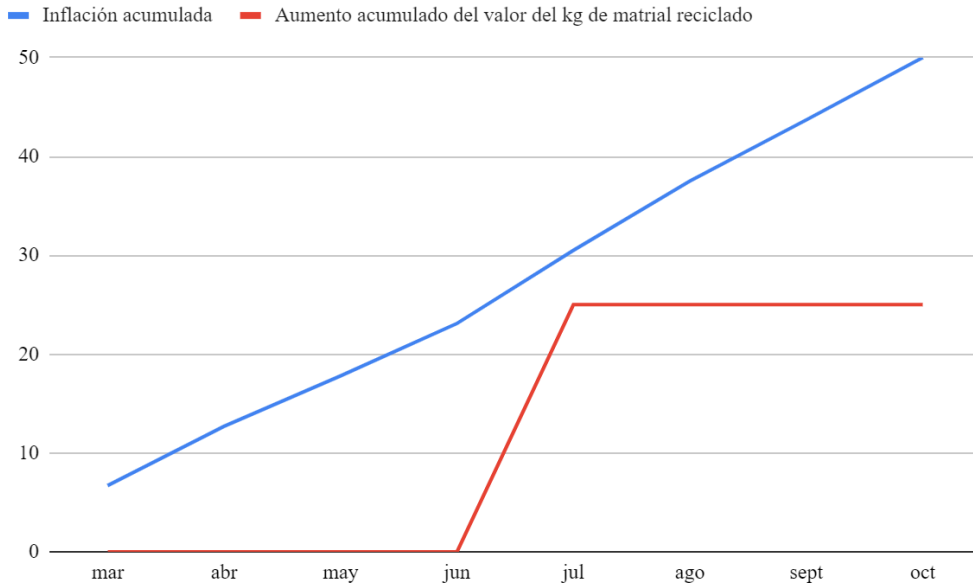
La Dirección planteó un esquema de trabajo de cuatro horas diarias por la mañana, de lunes a viernes. El cumplimiento de la asistencia fue entonces el primer desafío, muchos no lograron hacerse del hábito, y empezaron a señalarse entre quienes cumplían y quienes no, por lo que la ganancia empezó a fraccionarse en función de la asistencia. A esto se le sumó el agravante de que el material que se separaba era muy barato (\$15 pesos el kilo en diciembre de 2021), y no superaba lo obtenido anteriormente. Así, el único argumento de la Dirección para defender la asistencia y participación se convirtió en que era una condición para cumplir con la contraprestación del Programa.

Para diciembre de 2021, la propuesta de conformar una cooperativa entre los vecinos de Esperanza había fracasado, por lo que se decidió reconfigurar el Polo como un lugar abierto al público, es decir, ofrecerlo como un trabajo a cualquiera que quisiera participar, más allá de su proveniencia, o de si cobraba o no un plan. Sobre esto, Lucía, coordinadora de la Dirección aMaría:

*“Empezamos a abrir la oferta de reciclado y a convocar a la gente en general, aunque no tuviera nada que ver con esta actividad. Se les ofrecía ir a separar plástico y recibir un ingreso. Eran personas que necesitaban trabajar y nos pedían trabajo. Y nosotros no generamos trabajo propiamente dicho. Generamos oficios, generamos formación, tendemos puentes, pero no somos un empleador.”*

En esta segunda etapa del Polo Ambiental participaron en promedio siete personas fijas que clasificaban un aproximado de 1.200 kgs. en 10 días hábiles. Con un valor que osciló entre los \$18 y los \$22,5 pesos en el kilo de material clasificado, cada operario recibió en un mes un aproximado de \$7.165. Es importante resaltar el hecho de que, en marzo de 2022, la canasta básica alimentaria se encontraba en \$12.900.45, valor que ascendió hasta llegar a \$20.098,92 en octubre de 2022.

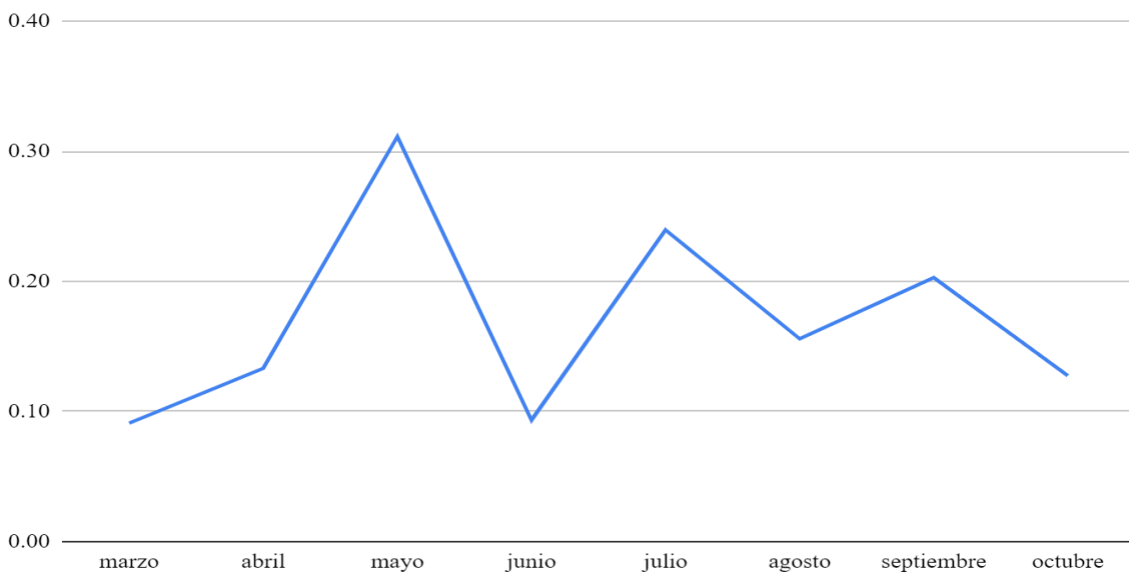
**Cuadro 4.2.2.1.** Evolución de los valores de inflación y variación del valor del kg. de material reciclado



**Fuente:** elaboración propia.

En cuanto a la productividad de los trabajadores, la misma fue variable, con una tendencia a la baja, como se observa en el siguiente gráfico.

**Gráfico 4.2.2.2.** Evolución del índice de productividad del Polo Ambiental



**Fuente:** elaboración propia en base a datos proporcionados por la Municipalidad. Nota: construcción del índice en base a cantidad de kgs. clasificados, cantidad de operarios en el Polo y tiempo de entrega.

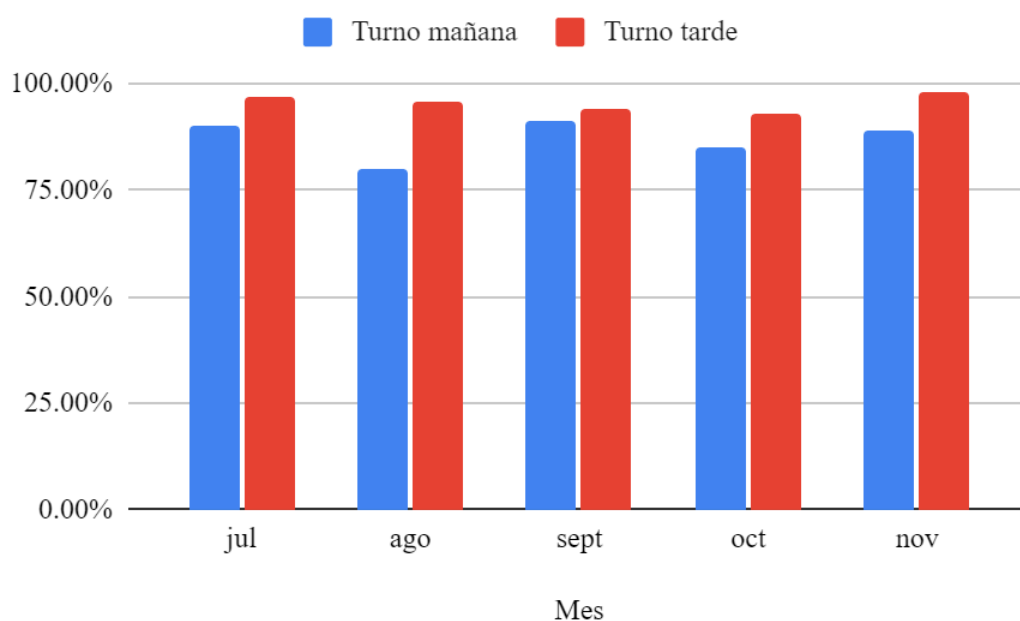
De la misma manera que en el caso de la cooperativa, la adherencia de los participantes de la segunda etapa del Polo Ambiental fue menguando, y a fines de octubre de 2022 decidió cerrarse. Sin embargo, se continuó trabajando en una construcción territorial y de red con todos aquellos que alguna vez participaron en el Polo. De este modo, si bien la estrategia que se planteó en un primer momento no prosperó como se esperaba, fue un puntapié de acercamiento y construcción de lazos con los “cartoneros”. Estos lazos siguieron construyéndose con otras cooperativas, el Movimiento de los Trabajadores Excluidos (MTE), Reciclándonos, pero a modo de acompañamiento externo y mediante la articulación con otros sectores. Un ejemplo de esto es la recolección de material de reciclaje que realizan desde Reciclándonos, en los jardines municipales de Tres de Febrero.

#### 6.2.2.2. Polo Textil

El Polo Textil se conformó con mujeres titulares de Potenciar Trabajo que habían respondido en el relevamiento realizado en febrero de 2021 tener interés por el rubro, o que se dedicarse al oficio. La propuesta también se abrió a personas que no fueran titulares del Programa, pero supieran coser y quisieran trabajar. El objetivo del Polo Textil fue ser un espacio de transición, y que quienes participaran pudieran lograr la creación de sus propias unidades productivas, de manera autónoma.

La propuesta consistió en la producción de indumentaria para tres empresas: *Ailín Creaciones*, *Mitre* y *Seis más Tres*. Se generaron dos grupos (turno mañana y tarde), y el pago se dividía por la asistencia semanal, no por cantidad ni tipo de trabajo. Del mismo modo que el Polo Ambiental, el Textil no se propuso como un trabajo per se sino como un espacio de formación con la posibilidad de generar un ingreso adicional. A modo de ilustrativo, en el mes de septiembre de 2022 la asistencia en el turno tarde fue del 94%. Participaron un total de 6 mujeres que generaron un ingreso total de \$65.234.61. A cada una, en promedio, le correspondieron \$10.872.44 (los montos variaron en función de la asistencia). Si comparamos estos valores con la canasta básica alimentaria, que se encontraba en ese momento en \$18.359,84, observamos que el ingreso del Polo Textil se encontraba por debajo.

**Cuadro 6.3.3.1.** Asistencia al Polo Textil entre los meses de julio y noviembre de 2022.



**Fuente:** elaboración propia en base a datos proporcionados por la Dirección.

Como puede observarse en el gráfico anterior, la asistencia en ambos turnos fue considerablemente alta, y muy cercana al 100%. Si bien esto es altamente positivo, se presentaron otras dificultades con las que debió trabajar la Dirección, como, por ejemplo, la promoción de la autonomía en las mujeres que asistían y el desafío constante de romper su zona de confort. No obstante, el egreso del Polo se fue produciendo paulatinamente para dar lugar a la Red Textil: una cadena de producción conformada por mujeres que trabajaban desde sus casas en algún punto de la cadena, generando un producto final compartido. En esta cadena sí se agregó valor particular en cada parte del proceso, y se empezó a pagar en función de la tarea realizada.

### 6.2.3. Actividades productivas-comunitarias

Las actividades del eje productivo-comunitario se enfocaron en generar espacios de contención y creación de lazos. La población era mayoritariamente de mujeres con una producción destinada al consumo personal.

A partir de esto, se generaron huertas en distintos barrios del distrito y dependencias municipales, como son los Centros de Atención Primaria de la Salud, el Taller Protegido y el Parador para personas en situación de calle. A su vez, se crearon talleres de carpintería, grupos de promotores ambientales y de costura (este último con una impronta más comunitaria, que el Polo Textil). Tanto las huertas, como los talleres de carpintería tenían la

figura del tutor, semejante a la del capataz y que recibe un incentivo por parte de la Municipalidad (en este caso correspondiente al 15% del Salario Social Complementario).

En este eje, también se contemplaron las actividades de terminalidad educativa, con respectivas tutoras, quienes también recibían un incentivo, proveniente de fondos nacionales.

### **6.3. Estudio: grupos focales**

Para comprender en profundidad el universo analizado, se utilizó la técnica de grupo focal, con tres objetivos de investigación que intentan dar respuesta a la pregunta de investigación planteada, a saber: *¿cuál es el rol de la intermediación en el cumplimiento de los objetivos de inclusión social plena que se expresan en la resolución de creación del Potenciar Trabajo?* El primer objetivo fue conocer el perfil de los titulares, su trayectoria y la situación en la que se encontraban al momento de ingresar en el Programa (ya sea Potenciar Trabajo o cualquiera de sus variantes previas). El segundo objetivo, comprender su relación con los intermediarios, así como su valoración del rol de los mismos dentro del Programa. El tercer objetivo, interpretar su percepción sobre sí mismos en distintos componentes de la inclusión social que fueron desarrollados en el marco teórico: inserción laboral y formalización, formación y desarrollo de capacidades, disminución de la vulnerabilidad, redes comunitarias de apoyo, y dignidad y reconocimiento social.

Se realizaron dos grupos focales compuestos por cuatro individuos cada uno. El primero, al que llamaremos Grupo A tuvo como criterio de selección a titulares que hubieran estado siempre en unidad de gestión municipal. Para el segundo, Grupo B se seleccionaron titulares que hubieran pasado, tanto por el municipio, como por un movimiento social dentro del programa Potenciar Trabajo. Ambas sesiones se llevaron a cabo en el Centro de Economía Popular de la Municipalidad de Tres de Febrero, en el mes de septiembre de 2024. El lugar fue elegido por ser un centro de referencia y espacio conocido por los titulares.

A continuación, se presentan las fichas técnicas de ambos grupos junto con el perfil de los titulares.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Los nombres fueron modificados para resguardar la identidad de las personas.

**Ficha Técnica Grupo (A)**

<b>Target</b>	4 titulares del Programa que en toda su trayectoria hayan estado siempre en unidad de gestión municipal
<b>Fecha</b>	13 de septiembre de 2024
<b>Lugar</b>	Centro de Economía Popular de la Municipalidad de Tres de Febrero
<b>Duración</b>	90 minutos

	<b>Edad</b>	<b>Ingreso en PTCI</b>	<b>Máximo nivel educativo alcanzado previo al Programa</b>	<b>Contraprestación</b>	<b>Programa actual</b>
Jorge	59	Argentina Trabaja, 2009	Secundario Incompleto	Cooperativa, cuadrillas de trabajo	Acompañamiento Social
Zulema	56	Argentina Trabaja, 2009	Universitario	Capataz de cuadrillas	Acompañamiento Social
Gladys	44	Ellas Hacen, 2013	Secundario Incompleto	Capacitaciones	Volver al Trabajo
María	50	Ellas Hacen, 2013	Primario Incompleto	Capacitaciones	Acompañamiento Social

**Ficha Técnica Grupo B**

<b>Target</b>	4 titulares de los programas Acompañamiento Social o Volver al Trabajo que hayan sido beneficiarios del Potenciar Trabajo, y en algún momento de su trayectoria hayan estado en movimiento social como unidad de gestión.
<b>Fecha</b>	5 de octubre de 2024
<b>Lugar</b>	Centro de Economía Popular de la Municipalidad de Tres de Febrero
<b>Duración</b>	90 minutos

	<b>Edad</b>	<b>Ingreso en PTCI</b>	<b>Máximo nivel educativo alcanzado previo al Programa</b>	<b>Contraprestación</b>	<b>Programa actual</b>
Mariana	54	Potenciar Trabajo, 2020	Secundario Completo	Promotora de Género	Acompañamiento Social
Leonardo	37	Argentina Trabaja, 2016	Secundario Completo	Cuadrilla de Saneamiento	Volver al Trabajo
Jimena	43	Argentina Trabaja, 2016	Secundario Completo	Cuadrilla de Saneamiento	Volver al Trabajo
José	52	Argentina Trabaja, 2009	Secundario Incompleto	Cuadrilla de Saneamiento y Construcción	Acompañamiento Social

### 6.3.1. El ingreso en el Programa y el desarrollo de su trayectoria laboral

El ingreso en el Potenciar Trabajo se dio, en muchos casos como un pase de un Programa a otro por un cambio de gobierno o en el enfoque del mismo. Desde la mirada de los titulares, las modificaciones siempre se daban “con los cambios de gobierno”, en los que había que reempadronarse y averiguar la nueva modalidad.

Más allá del ingreso en el Potenciar propiamente dicho, resulta interesante la primera aproximación a un programa de ingreso social con trabajo que tuvieron, es decir, cómo llegaron a tener conocimiento de su existencia:

*Yo no conocía nada sobre los programas en sí. Yo estudiaba arquitectura. Y en ese momento fui y presenté mi currículum. Y dio la casualidad que estaban empezando con estos*

*programas. Donde se formaban personas sobre... Era todo más por... Sobre construcción. Y como yo estudié arquitectura, directamente... Bueno, cuando me llamaron, me contaron cómo era esto, y directamente entré como capataz. (Zulema)*

*Fue por parte de una compañera que conozco. O sea, primero a mi hermana la anotaron. Y yo fui de última, me dijo que vaya, que ella me iba a anotar. Y ahí en el 2009 me anoté. (Jorge)*

*Yo me ubiqué porque me comentaron unas amigas, me dijeron que estaban haciendo el plan y bueno, fui a hacer la entrevista y quedé. Tenía mi nene de seis meses. Ya tiene... va a cumplir doce y todos estos años que estoy con él que lo conocen todos. (Gladys)*

La primera aproximación a un programa de transferencia condicionada a actividades laborales pareciera ser por una suerte de casualidad. Los titulares expresan haberse inscripto porque vieron la opción, sin mucho conocimiento, o por una aproximación desde su barrio.

Respecto a la trayectoria laboral de los entrevistados, se destaca que todos consideraron siempre haber trabajado, incluso cobrando el Programa. Es decir, el Programa funcionaba como un salario complementario a las demás actividades que hacían, todas en el sector informal.

Jorge (59 años) se encontraba trabajando como vendedor ambulante, al igual que su padre cuando se inscribió, por su hermana y una conocida del barrio, en el Programa Argentina Trabaja, en 2009. Su primera tarea fue dentro de una cooperativa, donde se dedicaban a hacer mejoramiento habitacional en cada una de las viviendas de quienes la conformaban. Aprendió distintos oficios vinculados a la construcción y la albañilería. Con la disolución de la cooperativa fue transferido a unidad de gestión municipal. Más adelante, durante la gestión del Potenciar Trabajo se capacitó en herrería, el oficio por el que manifiesta mayor orgullo, y con el que hace la mayor cantidad de trabajos particulares.

*Estas son las rejas [muestra]. Cuando nos enseñaron la herrería nos daban ángulos, ¿viste? Es re difícil hacer eso. Hice un trabajito de un vecino. Y como tenía ángulos, tenía un poco de malla, todo eso, lo hice. Y se me da, ¿viste? Por... O sea, le pongo entusiasmo, ¿me entendés? Y son trabajitos que me llaman. Porque me recomendaron, me llevaron a otro lado, después a otro le arreglé una puerta reja. Todos esos trabajitos tengo. Tengo clientes también que me piden para pintar, todo. Fui un par de veces y me llamaron de nuevo porque parece que les copó cómo laburo. No soy profesional. Yo, como les dije, no es ninguna ciencia pintar, pero me esmero. Para hacer el laburo, ¿me entendés? A veces no es ninguna*

*ciencia pintar. Bueno, también a veces es soldar y cosas, y tenés que tener todos los básicos: la máscara, los cueros, todo para no tener ningún accidente, y saber los cortes, ¿me entiendes?*

Zulema (56 años) era estudiante de arquitectura cuando ingresó al Programa Argentina Trabaja, también en 2009. En ese momento se encontraba trabajando en un taller de costura propio, donde producía para distintas marcas. Su acercamiento al Programa fue desde la búsqueda de un trabajo formal. Al estar estudiando arquitectura, en una oficina del Estado le sugirieron inscribirse en el Programa. Su rol siempre fue de liderazgo. Primero como capataz, y posteriormente coordinación de los demás titulares. Actualmente se encuentra trabajando para el municipio, con un contrato de locación que le permite seguir cobrando el programa, al estar inscripta en el monotributo social. Posee dos hijos que han podido asistir a la universidad. Uno ya es arquitecto y la otra se encuentra finalizando la carrera de Psicología.

Gladys (44 años) afirmó que su ingreso al programa Ellas Hacen, en 2013, se dio en un momento en el que se encontraba desempleada. Sin embargo, “siempre se las arregló” para hacer distintos trabajos mientras cobraba el Programa, que mantuvo en la informalidad, para no perder la regularidad del mismo.

*Yo siempre me las traté de rebuscar porque nunca alcanza. Siempre he tratado de rebuscármelas, haciendo de limpieza. También trabajé en una fábrica metalúrgica, que hacía todo lo que era el enganche de plástico y metal. Me traían el material de la fábrica, y lo hacía en casa. Eso lo tenías que hacer en negro para que no te sacaran el plan.*

María (50 años) ingresó al Programa Ellas Hacen, en 2013. Anteriormente a eso trabajaba como depiladora. Manifestó como principal logro durante su trayecto el poder finalizar sus estudios primarios y continuar con los secundarios. Luego, trabajó en tareas de carpintería y huerta. Por fuera del Programa, se dedica a hacer tareas de cuidado a adultos mayores y niños.

Mariana (59 años) ingresó en el Programa en pandemia por haberse quedado sin trabajo. Previamente se desempeñaba como empleada administrativa de una oficina de remises con base en Palomar, que debió cerrar frente al cese de actividades comerciales del Aeropuerto El Palomar.

Todos estos recorridos grafican la diversidad de formas de acercamiento al Programa, y la infinidad de situaciones previas. Desempleo, informalidad y situaciones de vulnerabilidad acompañan la mayoría de las vivencias. El conocimiento del Programa y la

inscripción se dio mayormente “de boca en boca” y con mucha relevancia de actores territoriales.

### 6.3.2. El cumplimiento de la contraprestación y el contacto con las unidades de gestión

La contraprestación fue mencionada por todos los participantes de ambos grupos focales con exhaustivo conocimiento de las condiciones, la cantidad de horas que debían cumplir, la diversidad de actividades posibles, el rigor y los detalles de las exigencias en función de cada período. Sin embargo, la conversación presentó considerables diferencias entre el Grupo A (quienes fueron asignados solamente a unidad de gestión municipal) y Grupo B (quienes pasaron tanto por movimiento social como por el municipio como unidad de gestión). Mientras que en el primero, el foco estuvo puesto en la calidad de las actividades y una cierta sensación de orgullo por los aprendizajes consolidados; en el segundo la conversación rápidamente viró hacia las exigencias políticas de los movimientos sociales e irregularidades.

Respecto al grupo A, todos los participantes destacaron la posibilidad de continuar y finalizar los estudios de enseñanza obligatoria, las capacitaciones en diversas materias, y el aprendizaje de oficios.

*Sí, me hicieron las capacitaciones, lo que no pude era electricidad. No pude. No me dio el bocho. Pero la herrería me gustó. Sé los cortes, todas esas cosas. Cómo se trabaja, los encuadres. Todo eso lo aprendí gracias a Dios, porque me capacitaron en herrería. Y también pintura. También porque, o sea, cuando vos tenés entusiasmo en aprender, bueno, viste... No digo que soy profesional, pero sé todos los, ¿cómo se dice? Cómo se hace un trabajo, con el conocimiento básico. Eso es lo que aprendí en las capacitaciones. Lo único que no pude es electricidad, que quería aprender, pero no me dio. (Jorge)*

*Yo, por lo menos en mi caso, carpintería, que hice como tres años, con unas profes que eran unas genias, que hicimos un montón de cosas acá, que están ahí, vistas. Y con un grupito queríamos hacer este año como para salir a vender a la calle y todo, pero ahora cambió todo (Gladys).*

*Nos daban también los diplomas en las capacitaciones recibidas y después empecé a estudiar en el primario. Terminé, pero arranqué con la secundaria, que me costó muchísimo y me dejé por la mitad, en tercer año. (María).*

*Había distintos tipos de capacitaciones y cada uno elegía donde había que cumplir una cierta cantidad de horas. 300 horas teníamos. Algo así era, y tenías que tener asistencia intachable. (Zulema)*

Asimismo, los titulares del Grupo A alternaron en una contraprestación vinculada a lo formativo, y otra correspondiente al cumplimiento de actividades productivas, en cuadrillas y cooperativas de trabajo. En ese aspecto, las vivencias son diversas. Por un lado, quienes estuvieron en cuadrillas de trabajo:

*Bueno, después de Hacemos Futuro que fue solo capacitación comenzó el programa Potenciar. Después de un tiempo de que te llamaban por el cambio de programa y como yo sabía todo el tema de la arquitectura y eso, me pusieron también como referente en la parte de manos a la obra. Que también se manejaba todo lo que era construcción pero no sobre las viviendas de la cooperativa, sino era municipal. Por ejemplo, cuadrillas donde pintaban los bordes de la calle o se hacían los cordones o saneamiento. Cada actividad tenía una cierta cuadrilla. Lo mío era, primero, como referente, estar en el territorio con cada una de las cuadrillas. Después me pasaron a coordinar directamente lo que era la nómina de Potenciar. Y estuve hasta ahora, que ahora bajó el programa y bueno, ahora sigo trabajando, pero ahora estoy en el equipo de inserción laboral, del municipio. (Zulema)*

Por otro lado, quienes realizaron actividades productivas comunitarias:

*Sí, nosotros con carpintería también íbamos a buscar los palets a la calle para desarmarlos. Hicimos rollos de cocina, hicimos reciclado, los relojes de madera, macetas para la huerta... (María)*

También al momento de mencionar el cumplimiento de tareas, cobró mayor importancia y apareció en escena el rol de la unidad de gestión. En algunos casos incluso se destacó el momento en que pudieron elegir la unidad de gestión en que querían estar, en 2022.

*También hice plomería, e hice tres años de carpintería hasta el año pasado. Y como fue pasando, me fui cambiando. Ellas hacen Futuro, ¿cómo era? Hacemos Futuro. Después Potenciar. Y bueno, después quedé como dieron a elegir, como Movimiento Social o Municipal. Y yo me anoté en Municipal y hasta el año pasado hice Carpintería. Y ahora, nos separamos y quedamos en Volver al Trabajo. Ahora no estoy haciendo nada... (Gladys)*

Sobre los movimientos sociales, Jorge, del Grupo A, mencionó cómo en el Programa estaban “los que trabajaban” y “los que iban a los actos y marchas o dependían de los movimientos”, junto con el manejo de la asistencia a actividades político-partidarias:

*Yo te voy a contar algo. Te explico cómo era la mano cuando estábamos primero, el del 2009. Nosotros teníamos, todos los días, creo que tres horas, las actividades de arreglo de la casa de cada compañero. Pero había un tiempo que cuando había una, ¿cómo se dice? ¿Inauguración? O sea, no te, no te exigían, te decían, ¿querés ir? Le ponemos los micros. Pero si no ibas, no es que te sacaban el sueldo. Decían, ¿querés ir? Bueno, sí, si vos ibas, dos días no ibas a trabajar. Y a nosotros nos convenía ir. En el 2010 fuimos nosotros cuando fueron los 100 años, el bicentenario. Bueno, nosotros fuimos y teníamos, aparte de que nos daban de todo, los días que teníamos, que dos días no trabajábamos. Siempre teníamos dos días libres. Era como un beneficio. (...) Pero también conocí a muchos chicos que estaban en el movimiento, no sé si del Evita, que ellos iban a las marchas y no tenían ninguna actividad. Iban directamente cuando había marchas, dos o tres veces tenían que ir a las marchas. Pero... Ellos no tenían que hacer ninguna actividad. Eso te quiero decir. Te digo cómo era el manejo que yo conocía en el barrio, ¿no? Bueno, y ahí te decían que si no ibas, bueno tenías una sanción. (Jorge)*

*Yo tengo gente conocida de movimiento, que tenían un jefe que les decía: bueno, vos tenés que ir, no vas a la marcha, te descuento. Le extorsionaba y le pedían plata por ponerle seis, siete lucas para que le dé. (Gladys)*

Como se mencionó anteriormente, es este último punto lo que más se destacó en el Grupo Focal B. Todos habían participado de ambas unidades de gestión, destacando de una manera considerablemente negativa la obligación de participar en actividades partidarias dentro de los movimientos sociales y de aportar una parte de su asignación a la organización.

*Había gente que, ponele, no iba dos marchas seguidas y le daban como una sanción y cobraban la mitad del sueldo. Nos amenazaban. Constantemente. (Mariana)*

*Sí. Lo más importante eran las marchas. Vos podés faltar al servicio. O sea, a limpiar. Pero sí o sí tenés que ir a la marcha. Aunque estudies y no vayas con ellos, viste, la marcha era lo más importante. Eso era así. (Leonardo)*

La obligación de asistir a actividades por fuera de la currícula formal generaba malestar por tratarse generalmente de una actividad político partidaria, razón por la cual los titulares manifestaban sentir humillación por ser "utilizados", incluso a veces con la obligación de llevar niños para causar mayor impacto. A su vez, generaba descontento la obligación de estar "cuando te llamaban", sin capacidad de organizar la propia vida y asumir otros compromisos.

*Yo estoy estudiando para profesora de Historia, entonces es como que ya últimamente, si te salió una marcha, los días de exámenes no existían. Si tenías que ir a un*

*lugar, te cortaba las clases, era siempre y siempre con la amenaza de que te los saco [el plan], de que esto y aquello. (Mariana)*

Por otro lado, no todos se comportaban de la misma manera al momento de salir a cumplir las tareas generadas y eso generaba malestar por la falta de control.

*Bueno, la mala experiencia que yo tuve era que éramos diez gatos locos. Siete sentados tomando mate cuando tres, cuatro gatos locos barrían. Nos matábamos limpiando mientras los demás sentados ahí tomando mate y tomando sol. Y el coordinador del movimiento bien gracias. A veces aparecía. Para el momento de las fotos. Sacaban las fotos, todos agarraban la pala, el pico de cosas y hacían lo que estaban trabajando. Y esa era la más bronca que yo tenía. (Jimena)*

En resumen, en el Grupo Focal A, la conversación sobre el cumplimiento de la contraprestación giró mayoritariamente en torno a los aprendizajes a lo largo de su trayectoria y las obligaciones del Programa. En cambio, en el Grupo Focal B, la cuestión de “las marchas” y las exigencias propias de las organizaciones sociales fueron el foco de la conversación, con distintas anécdotas de cada uno de los titulares y una valoración mayoritariamente negativa.

### **6.3.3. La percepción de los titulares respecto de la inclusión social**

Para analizar la percepción de los titulares respecto de la inclusión social, nos detendremos en cinco componentes: inserción laboral y formalización, formación y desarrollo de capacidades, disminución de la vulnerabilidad, redes comunitarias de apoyo, y dignidad y reconocimiento social.

En primer lugar, identificamos a la inserción laboral y la formalización como un aspecto clave, que los titulares destacaron como prioridad en su desarrollo personal. Con respecto a esto se identificaron dos cuestiones. Por un lado, si bien todos se encontraron fuera del mercado formal de trabajo y sin relación de dependencia, esto no les impedía hacer diversos trabajos informales, que mantuvieron durante todo el cobro del programa. En algunos casos, como el de Jorge, el programa permitió aprender un oficio para mejorar su ingreso, pero no fue la constante. En este sentido, afirmaban:

*La verdad, mira, soy manicura profesional. Maquilladora profesional. Tengo secundario terminado. Tengo un montón de oficios que fui estudiando y haciendo. Y te digo, yo estoy acá y no sé qué hacer. (Mariana)*

*Yo quiero trabajar en mi caso, pero que me blanqueen. No importa si es público o privado. Pero quiero ya desligarme. A mí me ayuda, yo agradecido, me ayudó un montón el plan. Pero no puedo vivir en mi caso. No puedo vivir toda mi vida con el plan. Quiero desligarme y*

*quiero trabajar. Quiero ya tener mi propia jubilación, aporte, todo. Blanqueo sea en privado o en público. (Leonardo)*

En segundo lugar, la prioridad en formarse y desarrollar capacidades se encontraba presente, y se destacó en todo momento como algo positivo incorporado a través del Programa: la posibilidad de finalizar los estudios de enseñanza obligatoria, de aprender un oficio, o de estudiar una carrera terciaria.

En tercer lugar, el factor de vulnerabilidad continuaba presente, a pesar de cobrar el Programa, junto con el miedo a alterar algún factor que hiciera perder la regularidad. A su vez, el trabajo en el sector formal era visto como altamente positivo, pero también riesgoso, por la posibilidad presente de un despido que hiciera perder el ingreso ya sin la seguridad del Programa.

En cuarto lugar, se destacaron las redes comunitarias de apoyo como algo que precedía a los Programas, pero también como el principal canal para acceder a ellos y sostenerlos.

En quinto lugar, respecto a la dignidad y el reconocimiento social, surgieron cuestiones vinculadas a la vergüenza de cobrar “un plan”. Se planteó, la necesidad de mantenerlo en secreto o entre las personas más cercanas, los insultos recibidos en ámbitos públicos, así como también la posibilidad o no recibir una jubilación, y la “justicia” en esta, haciendo mención a la moratoria y quienes nunca tuvieron aportes.

*Yo a veces no quiero decir que no tengo el plan y a veces escucho hasta del colegio privado de mi hijo. Yo me oculto. Muy poca gente sabe que tengo el plan. Los más íntimos. Y ahora me vengo enterando que todos los de, la mayoría de los colegios, los amigos, lo cobran. O sea, que no soy ni más ni menos. Soy uno más de los tantos. Pero ya está, antes me ocultaba, ahora ya no, ya está, qué le voy a hacer. Si tampoco es que cobro fortuna. [...] Ahora que te discriminan, sos un planero, sos un choripanero, sos esto, sos lo otro. No, no está bueno. Tampoco no está bueno tener plata regalada y decidir no hacer nada. (Gladys)*

*Y a veces también estábamos pintando los cordones y pasaban y nos insultaban. (Jorge)*

*Nos dieron los folletos por violencia de género para repartir. Y unas madres nos dijeron que yo no laburaba de una mierda. Recontra nos putearon. (María)*

*Hay clientes que me dicen: ¿cómo puede ser que gente que nunca trabajó, o sea, nunca aportaron? Yo me maté 30 años y cobran más que yo, me dicen. Y yo no sé dónde meterme porque de verdad, tienen razón. Pero a la vez, mi viejo fue trabajador*

*independiente, fue vendedor como yo. Como sea, laboró en cosas, pero no aportó mucho. Y cuando empezó a cobrar, yo le digo “la jubilación del Estado”, de la moratoria y todo, estuvo cobrando casi 6 meses y después falleció. Pero tenía esa alegría de cobrar. Por eso a veces digo que él la disfrutó. (Jorge)*

Finalmente, en lo que concierne a la continuidad del Programa, el nuevo escenario nacional, y la posibilidad de acceder a un trabajo formal, se observaron distintas cuestiones. Por un lado, un cierto temor a acceder a un empleo formal que no sea estable, y dejar de percibir el ingreso del Programa. Expresiones como “nunca nada es seguro” o anécdotas de experiencias cortas en suplencias en empleos formales no se consolidaron en el tiempo.

Por otro lado, la importancia de tener algo “que dure”. O que las capacitaciones “sirvan para tener un laburo”

*Estaría bueno que quedara en algo en el sentido de que hacés capacitaciones y te sale un laburo que te quede algo fijo. De por vida. Que vos digas, bueno, van pasando los años. No estaría nada mal. (Gladys)*

También se observó un desconcierto del presente, al no tener actividades que cumplir, y un marcado miedo y rechazo a las reconfiguraciones del programa.

*La peor diferencia es que ahora nadie está haciendo nada. Ese es el tema. En cambio antes todos tenían que hacer una actividad. En el precedente tenían la posibilidad de ser contratados y tener todos su trabajo si querían sacar un poco más de plata. Antes tenía por lo menos una rutina de trabajo donde también había que enseñar un poco eso. Estaba el esfuerzo del lado nuestro de, bueno, a ver, tenés que cumplir tu asistencia, ganarte eso que estaban bajando del gobierno y sin embargo todo eso se perdió. Porque ahora ya nadie controla. (Zulema)*

Este último punto da cuenta de la importancia del cumplimiento de una tarea en la percepción subjetiva de los titulares para “ganarse” el ingreso. Y aquí se encuentra el rol del intermediario, cuando cumple la tarea que le fue asignada. La esperanza de progreso, se cristaliza, en un primer lugar, con la exigencia de cumplir y que no se les regale nada. En segundo lugar, con la posibilidad de poder hacer algo, con lo que aprendieron o pudieron producir, siempre en el sector informal y continuando en el Programa, y en un sentido abstracto y lejano, con la posibilidad (remota, quizás), de conseguir algo “que dure y alcance”.

## 7. HALLAZGOS Y CONTRIBUCIONES A LA TEORÍA

El análisis realizado permitió identificar y entender el rol de la intermediación en el cumplimiento del objetivo de inclusión social plena del Potenciar Trabajo. A través del estudio pormenorizado de la implementación en Tres de Febrero, las entrevistas y la observación de las dinámicas entre los beneficiarios y los actores estatales, se revelaron diversas tensiones y oportunidades que condicionan la efectividad de dicha política.

En el presente apartado se detallan los principales hallazgos enmarcados en la teoría analizada previamente. En primer lugar, se analiza la intermediación como característica del programa que condiciona su efectividad, haciendo alusión a su necesidad. En este sentido, se recoge el potencial de los municipios por sobre las organizaciones sociales, siempre y cuando cuenten con el acompañamiento correspondiente desde el gobierno nacional.

En segundo lugar, se identifica la incoherencia del Programa con el resto de las políticas de protección social a lo largo del tiempo, cuya falta de hilo conductor imposibilita de por sí cualquier objetivo de inclusión social.

En tercer lugar, se destaca la permanencia de los titulares en la informalidad, llegando a la conclusión de que el rol de los intermediarios puede ser un obstáculo para la formalización en tanto no se incorpore al sector privado en el circuito. Tanto esto, como una modalidad de egreso para los titulares no fueron contemplados en el diseño del programa.

Finalmente, se desarrollan de manera particular los hallazgos referidos a la confluencia de intereses políticos y públicos, que supusieron una centralidad en la implementación del programa y afectaron directamente la participación de los titulares.

### 7.1. Intermediación: condición necesaria pero no suficiente

El instrumento de intermediación entre los beneficiarios y el estado nacional se observó como un eje central en la implementación del Programa. Entre sus componentes más relevantes se encontraron la inscripción de los beneficiarios, su identificación en las sucesivas modificaciones del Programa y el acompañamiento y seguimiento de sus trayectorias. También se destacaron las capacitaciones ofrecidas, ampliamente valoradas por los beneficiarios.

Como conclusión general puede afirmarse que las capacitaciones, las actividades productivas y la finalización de estudios secundarios contribuyeron al desarrollo de

capacidades por parte de los titulares, en línea con los planteamientos de Sen (1999). Siguiendo esto, el análisis evidencia que el Estado nacional efectivamente necesitó actores inmersos en los territorios de aplicación para garantizar una implementación efectiva. Estos intermediarios cumplieron un rol clave al captar las complejidades locales y adaptar las contraprestaciones a las necesidades específicas de las comunidades (Lipsky, 1980; Scott, 1998). No obstante, la intermediación, por sí sola, no resultó suficiente. En este sentido, se detectó una necesidad de lineamientos más claros en los programas de capacitación que promuevan el desarrollo de capacidades y fomenten redes comunitarias. Incluso aún cuando se logren avances en estas áreas, el objetivo de inclusión social plena que el Programa se propone puede quedar insatisfecho.

Esto se ilustra claramente en las palabras de Mariana, una beneficiaria:

*La verdad, mira, soy manicura profesional. Maquilladora profesional. Tengo secundario terminado. Tengo un montón de oficios que fui estudiando y haciendo. Y te digo, yo estoy acá y no sé qué hacer.*

A pesar de haber cumplido con los requisitos impuestos por el Programa y desarrollado habilidades laborales, Mariana continuó sin encontrar empleo formal ni un rol definido en la sociedad fuera del soporte del Programa. Este testimonio revela las limitaciones estructurales que enfrenta el sistema en su propósito de inclusión.

Por último, en el caso específico de Tres de Febrero, se observa cómo el municipio debió desarrollar capacidades propias para implementar actividades y capacitaciones, e incluso para la identificación de los titulares. Esto sugiere que la implementación del Programa ha sido dispar entre comunidades, muchas de las cuales carecen de los recursos necesarios, ya sea propios o provistos por el gobierno nacional.

## **7.2. Programas de Transferencias Condicionadas: promotores de una inclusión fragmentada**

La inclusión social, entendida como el proceso mediante el cual los individuos se integran plenamente en la sociedad (Sen, 1999), requiere de la articulación efectiva de estrategias tanto locales como nacionales que trabajen en sinergia. Sin embargo, la fragmentación de las políticas dificulta este proceso al generar redundancias, inconsistencias y vacíos en su implementación, limitando así la capacidad de los programas sociales para abordar de manera integral las necesidades de los sectores más vulnerables.

En este marco, las sucesivas reconfiguraciones de los PTCIs que llevaron al actual Potenciar Trabajo, han desvirtuado su propósito original. El programa intentó cumplir múltiples objetivos de forma simultánea: actuar como un seguro de desempleo, ofrecer un salario social complementario, ser un programa sociolaboral y funcionar como una pensión por invalidez. Sin embargo, esta convergencia de objetivos no se ha logrado efectivamente, y ha generado una desnaturalización del mismo junto con solapamiento de diversas políticas de protección social, dado que muchas de éstas siguen vigentes.

Este solapamiento genera dos consecuencias principales. En primer lugar, un exceso de burocracia. La coexistencia de diversas iniciativas con objetivos similares o parcialmente redundantes provoca desorden administrativo, dificultando tanto la gestión estatal como la comprensión por parte de los beneficiarios. Además, la burocratización excesiva fragmenta aún más los esfuerzos, resultando en un uso ineficiente de los recursos públicos y ralentizando los procesos de acceso y seguimiento.

En segundo lugar, se observa una incongruencia entre las políticas sociales. El Potenciar Trabajo no puede cumplir con su propósito original debido a fallos en su diseño y a la falta de coherencia con el resto del sistema de protección social. Esta incoherencia evidencia la ausencia de una visión estratégica que aborde las políticas sociales como un conjunto integrado, en lugar de tratarlas como iniciativas aisladas.

Así se observa en el relato de Gladys, que va pasando de una tarea a otra sin un propósito claro:

*También hice plomería, e hice tres años de carpintería hasta el año pasado. Y como fue pasando, me fui cambiando. Ellas hacen Futuro, ¿cómo era? Hacemos Futuro. Después Potenciar. Y bueno, después quedé como dieron a elegir, como Movimiento Social o Municipal. Y yo me anoté en Municipal y hasta el año pasado hice Carpintería. Y ahora, nos separamos y quedamos en Volver al Trabajo. Ahora no estoy haciendo nada...*

En otras palabras, la fragmentación en la inclusión puede estar vinculada con la disparidad entre los intermediarios, pero tiene un origen anterior en la incoherencia de la estrategia del gobierno nacional en sus políticas de protección social. Para superar estas limitaciones, es esencial avanzar hacia un enfoque de diseño e implementación más integral, en el que las estrategias nacionales se adapten a las realidades locales y las políticas se coordinen en función de objetivos comunes. Esto requeriría tres acciones clave. En primer lugar, una revisión exhaustiva de los programas existentes para evitar duplicidades y solapamientos. En segundo lugar, la simplificación de los procesos

administrativos, reduciendo la carga burocrática tanto para los beneficiarios como para las unidades de gestión. En tercer lugar, el diseño de políticas sociales que prioricen la complementariedad y potencien el impacto de cada iniciativa, adaptándolas a las necesidades reales de los sectores vulnerables y fortaleciendo las capacidades de los actores territoriales encargados de su implementación y seguimiento.

### **7.3. Circuitos que perpetúan la informalidad**

La permanencia en la informalidad fue una constante en los individuos entrevistados, así como en el resto de los titulares que el Municipio tuvo bajo su unidad de gestión: menos del 5% lograron conseguir un empleo formal, y menos del 1% lo hicieron en el sector privado.<sup>10</sup> Esto nos revela una realidad preocupante: la falta de articulación efectiva entre las políticas públicas de inclusión laboral y las dinámicas estructurales del mercado de trabajo.

Por un lado, los beneficiarios enfrentan barreras significativas para acceder a empleos formales, como la falta de capacitación específica, la escasa disponibilidad de ofertas laborales que valoren sus competencias y la discriminación implícita hacia trabajadores provenientes de contextos de vulnerabilidad. Por otro lado, el Programa no incluyó en la normativa de su diseño una modalidad de egreso lo que llevó a un refuerzo del circuito de dependencia de las transferencias sociales, sin garantizar mecanismos sólidos para la integración al mercado formal.

Asimismo, el análisis muestra cómo las organizaciones sociales, que en muchos casos actúan como intermediarias entre los beneficiarios y el Estado, juegan un rol dual: efectivamente son un espacio de contención y gestión de recursos, pero es la misma naturaleza de estas prácticas la que contribuye a consolidar dinámicas informales al mediar empleos precarios o actividades de baja productividad. Esto posiciona a las organizaciones como agentes clave en la configuración de esta arquitectura de la informalidad, donde los titulares dependen de un sistema que perpetúa su exclusión del trabajo registrado.

Es necesario considerar que la naturaleza de las actividades promovidas a través del programa, en gran medida asociadas a tareas de economía popular o trabajos comunitarios, refuerza la fragmentación del mercado laboral. Si bien estas actividades cumplen un rol importante en el desarrollo de capacidades y autonomía, carecen de una perspectiva de escalabilidad hacia empleos formales, particularmente en el sector privado:

---

<sup>10</sup> Datos proporcionados por la Secretaría de Desarrollo Humano de la Municipalidad de Tres de Febrero.

*Estaría bueno que quedara en algo en el sentido de que hacés capacitaciones y te sale un laburo que te quede algo fijo. De por vida. Que vos digas, bueno, van pasando los años. No estaría nada mal. (Gladys)*

Por último, el bajo impacto del programa en términos de formalización laboral puede ser también atribuido a limitaciones estructurales en la economía local. La falta de dinamismo en el sector privado, especialmente en municipios más pequeños, reduce las oportunidades de empleo genuino, dejando al programa como la principal vía de subsistencia para muchos. Sin embargo, el caso de Tres de Febrero no debería ser un ejemplo de esto, dado que su ubicación en el AMBA resulta estratégica, nucleando aproximadamente 2000 industrias y 3000 comercios, entre otras instituciones.<sup>11</sup> El reclamo de Leonardo muestra esta desesperación obtener un trabajo formal, sin contar con las herramientas para acceder al mercado:

*Yo quiero trabajar en mi caso, pero que me blanqueen. No importa si es público o privado. Pero quiero ya desligarme. A mí me ayuda, yo agradecido, me ayudó un montón el plan. Pero no puedo vivir en mi caso. No puedo vivir toda mi vida con el plan. Quiero desligarme y quiero trabajar. Quiero ya tener mi propia jubilación, aporte, todo. Blanqueo sea en privado o en público.*

En definitiva, el análisis evidencia mecanismos perversos de refuerzo de la informalidad al promover actividades propias del sector, sin contemplar una modalidad de egreso del Programa ni una articulación concreta con el sector privado. Esta falta de estrategia de transición perpetúa un circuito en el que los beneficiarios se ven atrapados en trabajos de baja productividad o actividades comunitarias que, si bien aportan a su sustento inmediato, no generan las condiciones necesarias para un progreso sostenido. Al no establecerse vínculos efectivos con empresas privadas, ni diseñarse incentivos para que éstas incorporen a los beneficiarios, el Programa pierde la oportunidad de actuar como un verdadero puente hacia la inclusión en el mercado formal. En cambio, opera como un sistema que satisface necesidades básicas, pero a costa de consolidar una estructura laboral fragmentada y excluyente.

#### **7.4. Zona de grises: mixtura entre política pública y política partidaria**

Finalmente, un efecto adverso observado en las entrevistas, en referencia al Potenciar Trabajo, pero también a los anteriores es la utilización de la militancia política como una forma de contraprestación no oficial. Este fenómeno implica que los beneficiarios se ven incentivados o presionados a participar en actividades militantes, movilizaciones o

---

<sup>11</sup> Datos obtenidos de un relevamiento realizado por la Municipalidad.

actos partidarios organizados por las organizaciones sociales o políticas que actúan como intermediarias, tal como relataron los titulares:

*Yo te voy a contar algo. Te explico cómo era la mano cuando estábamos primero, el del 2009. Nosotros teníamos, todos los días, creo que tres horas, las actividades de arreglo de la casa de cada compañero. Pero había un tiempo que cuando había una, ¿cómo se dice? ¿Inauguración? O sea, no te, no te exigían, te decían, ¿querés ir? Le ponemos los micros. Pero si no ibas, no es que te sacaban el sueldo. Decían, ¿querés ir? Bueno, sí, si vos ibas, dos días no ibas a trabajar. Y a nosotros nos convenía ir. En el 2010 fuimos nosotros cuando fueron los 100 años, el bicentenario. Bueno, nosotros fuimos y teníamos, aparte de que nos daban de todo, los días que teníamos, que dos días no trabajábamos. Siempre teníamos dos días libres. Era como un beneficio. (...) Pero también conocí a muchos chicos que estaban en el movimiento, no sé si del Evita, que ellos iban a las marchas y no tenían ninguna actividad. Iban directamente cuando había marchas, dos o tres veces tenían que ir a las marchas. Pero... Ellos no tenían que hacer ninguna actividad. Eso te quiero decir. Te digo cómo era el manejo que yo conocía en el barrio, ¿no? Bueno, y ahí te decían que si no ibas, bueno tenías una sanción. (Jorge)*

*Había gente que, ponele, no iba dos marchas seguidas y le daban como una sanción y cobraban la mitad del sueldo. Nos amenazaban. Constantemente. (Mariana)*

*Sí. Lo más importante eran las marchas. Vos podés faltar al servicio. O sea, a limpiar. Pero sí o sí tenés que ir a la marcha. Aunque estudies y no vayas con ellos, viste, la marcha era lo más importante. Eso era así. (Leonardo)*

*Yo tengo gente conocida del movimiento [social], que tenían un jefe que les decía: bueno, vos tenés que ir, no vas a la marcha, te descuento. Le extorsionaba y le pedían plata por ponerle seis, siete lucas para que le dé. (Gladys)*

Este uso de la militancia como contraprestación ad hoc plantea varias problemáticas. Por un lado, desvirtúa el propósito inicial del programa, que busca fomentar la capacitación y la inclusión laboral de los beneficiarios. Las actividades militantes no contribuyen a mejorar sus habilidades laborales ni a facilitar su integración al mercado formal, perpetuando su dependencia de las transferencias sociales. Por otro lado, introduce un sesgo en la gestión del programa, ya que prioriza a quienes están dispuestos a participar en dichas actividades, dejando en desventaja a aquellos beneficiarios que no se alinean con estas prácticas.

Asimismo, esta dinámica refuerza relaciones de poder asimétricas entre las unidades de gestión y los beneficiarios. En lugar de actuar como agentes de apoyo para la

superación de la informalidad, algunas organizaciones utilizan su rol intermediario para consolidar bases políticas, trasladando el costo de esta estrategia a los sectores más vulnerables. Esto no solo genera tensiones éticas y políticas, sino que también limita la percepción del programa como una herramienta genuina de inclusión social, afectando su legitimidad frente a la sociedad

Las unidades de gestión, en este sentido, tienen la ventaja de conocer el territorio y a los titulares, lo que les permite realizar un seguimiento personalizado. Sin embargo, esto también conlleva el riesgo de fomentar prácticas clientelistas y extorsiones políticas. La ausencia de mecanismos claros de control y transparencia, así como de asistencia y contención por parte de terceros hacia los titulares, los dejó expuestos a la buena voluntad de los intermediarios. Si bien se observaron mejores prácticas por parte de la Municipalidad en comparación con las organizaciones sociales, no queda claro si esto fue resultado de la existencia de mejores mecanismos de control y rendición de cuentas o, simplemente, producto de una gestión más eficiente del Programa por parte de la Municipalidad.

## 8. REFLEXIONES FINALES

El presente trabajo se propuso analizar el rol de la intermediación en el cumplimiento de los objetivos de inclusión social plena establecidos en la resolución de creación del programa Potenciar Trabajo. A partir de la investigación, se llegó a la conclusión siguiente: *la intermediación en materia de política social tiene un rol en la inclusión social en cuanto permite la capilaridad y adaptación al territorio que dicho objetivo demanda -y sería poco viable lograr desde el Estado Nacional directamente-, pero su mal diseño y aplicación en el caso del programa Potenciar Trabajo ha desvirtuado sus objetivos, permitiendo la utilización de los titulares para la política partidaria.*

El mal diseño y aplicación del Programa se basa en tres componentes: ausencia de capacidades estatales, tanto municipales como del gobierno nacional; la ausencia de una estrategia de política social en su conjunto, reflejada en la fragmentación de programas y una baja gestión de la información, que a su vez imposibilitó establecer la trazabilidad del titular y acompañar integralmente su trayectoria; y finalmente, una falta de cooperación y articulación con el sector privado, que permita generar trabajo calificado y romper el círculo de la informalidad. Los vacíos que dejan las inconsistencias mencionadas han dado lugar a la utilización del programa por parte de los intermediarios para intereses distintos a su objetivo.

Reflejado está en las reflexiones de los titulares del apartado 6.5.4. que pueden resumirse en las palabras de un titular:

*Sí. Lo más importante eran las marchas. Vos podés faltar al servicio. O sea, a limpiar. Pero sí o sí tenés que ir a la marcha. (Leonardo)*

La intermediación ha revelado un panorama de relaciones complejas entre el Estado y las organizaciones sociales. Estas últimas han actuado como aliadas en la implementación del programa, pero también han surgido tensiones vinculadas al control de recursos, la rendición de cuentas y las prioridades de política pública. Estas dinámicas han influido directamente en la efectividad del programa y en la percepción que los beneficiarios tienen del mismo.

Consideramos sin embargo que la intermediación es un mecanismo indispensable para la implementación de un PTCI con las características del Potenciar Trabajo. Las unidades de gestión desempeñan un doble rol: por un lado, facilitan el acceso de los beneficiarios a los recursos y servicios del programa; por otro, actúan como vehículos para

interpretar las necesidades locales y adaptar las propuestas de desarrollo a cada contexto. Sin embargo, el margen de autonomía de las unidades de gestión en la administración de los beneficiarios puede generar desigualdades en el acceso, mientras que sus deficiencias en términos de capacidades exigen un trabajo articulado y un acompañamiento sostenido por parte del Estado Nacional. Para que la implementación a través de intermediarios funcione, resulta fundamental que el Estado Nacional establezca mecanismos efectivos de control y acompañamiento a las unidades de gestión.

La intermediación plantea a su vez un debate sobre qué actores son más adecuados para administrar programas como el Potenciar Trabajo. Si bien las organizaciones sociales han jugado un rol clave en la implementación, su desempeño ha evidenciado limitaciones en términos de capacidad técnica, transparencia y sostenibilidad. En este contexto, a la luz de la investigación llegamos a la conclusión de que los municipios se presentan como una alternativa más conveniente para la administración del programa. Al ser el nivel de gobierno más cercano a la población, los municipios cuentan con un conocimiento más profundo de las dinámicas locales, lo que les permite identificar de manera más precisa las necesidades de los beneficiarios y diseñar estrategias más efectivas para su inclusión social y laboral. Además, los municipios tienen mayor capacidad para articular políticas con otros niveles de gobierno y actores locales, lo que contribuye a una implementación más integrada y coordinada. Atribuirles a los municipios la gestión del programa también podría fortalecer su capacidad institucional, promoviendo un modelo de gobernanza más transparente y profesionalizado que reduzca las desigualdades en el acceso y asegure un uso más eficiente de los recursos públicos.

Finalmente, la intermediación puede considerarse efectiva en términos de inclusión social si se logra una integración del trabajo en el mercado formal. Esto implica que las unidades de gestión, idealmente los municipios, tienen como tarea diseñar la contraprestación del programa en línea con su matriz productiva, articulando con el sector privado para desarrollar personas capaces de asumir trabajos calificados, fomentando su autonomía y con una ruta de egreso clara.

Los intermediarios en la política social son necesarios y deseables cuando implican a los gobiernos locales. Pero presentan un desafío tanto para el gobierno nacional en términos de mecanismos efectivos de control y de seguimiento de una estrategia integral, como para los municipios: desarrollo de propuestas ricas en contenido, integradas con la matriz productiva, focalizadas y alineadas con el desarrollo de la autonomía de las personas.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral: aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL, N° 155. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).  
<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44938>
- Avenburg, A., Park, L., Trombetta, M., Migliore, M., & Poy, S. (2024). *Lecciones aprendidas y desafíos actuales de los programas de empleo: Un análisis de Potenciar Trabajo en CABA*. Fundar.
- Banerjee, A. V., & Duflo, E. (2011). *Repensar la pobreza: Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Taurus.
- Bardach, E. (2009). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. SAGE Publications.
- Beccaria, L., & Minujín, A. (1985). *La pobreza en la Argentina: Un análisis multidimensional*. Editorial Losada.
- Benítez, J., & Casanova, L. (2015). *La vulnerabilidad laboral en América Latina: un enfoque multidimensional*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39186>
- Bertranou, F., & Casanova, L. (2013). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. OIT.  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_234705.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_234705.pdf)
- Bertranou, F. M., & Paz, J. A. (2007). *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina* (1ra ed.). Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertoldi, S., Fiorito, M. E., & Álvarez, M. (2006). Grupo Focal y Desarrollo local: aportes para una articulación teórico-metodológica. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, 17(33), 111–131.
- Bourdieu, P. (2000). *La distinción: Criterio y bases sociales del juicio*. Siglo XXI Editores.
- Buvinic, M., Mazza, J., & Deutsch, R. (2006). *Exclusión social y pobreza en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castel, R. (1995). *La exclusión: La encarnación de la pobreza*. Editorial Siglo XXI.

Cena, R. B. (2014). *Las organizaciones sociales y el Estado: relaciones e impactos de la política social*. Editorial Biblos.

Ferrari Mango, F. (2019). *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión* (1ª ed.). Flacso Argentina.

<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/118496>

Ferrari Mango, F. (2020). El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009–2018). *RIEM*, 22, 93–124.

[https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0719-17902020000200093](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-17902020000200093)

Gasparini, L., Gluzmann, P., & Tornarolli, L. (2019). *Pobreza crónica en datos de corte transversal: Estimaciones para Argentina* (Documento de Trabajo N° 252). CEDLAS.

<https://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/no-252>

Gasparini, L. (2021). *La desigualdad en América Latina: Diagnóstico y perspectivas*. CEDLAS.

Gerchunoff, P. (2013). Treinta años de economía política en democracia. La crítica, la compasión y la empatía en el método de la Historia. *Desarrollo Económico*, 53(209), 195–222.

Hernández-Sampieri, R., & Mendoza, C. (2020). *Metodología de la investigación: Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta* (6ª ed.). McGraw-Hill.

Honneth, A., & Fraser, N. (2000). *El reconocimiento o la redistribución: Un debate de justicia*. Editorial Akal.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2002). *Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos: Octubre de 2002*.

[https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/pobreza\\_adic\\_total\\_oct02.pdf](https://biblioteca.indec.gob.ar/bases/minde/pobreza_adic_total_oct02.pdf)

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). (2023). *Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos (EPH)*.

[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado\\_trabajo\\_eph\\_4trim23BB05224E02.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_4trim23BB05224E02.pdf)

Kaztman, R. (2001). *Exclusión social y pobreza en América Latina*. CEPAL.

Krugman, P., & Wells, R. (2018). *Fundamentos de economía* (3ª ed.). Editorial Reverté.

Ledda, V. (2023). El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020–2023): Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo. *Punto Seguido. Revista de Gestión Gubernamental*, 3(1), 51–64.

Micha, M., & Pereyra, M. (2022). *Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo*. OIT Argentina. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/240202>

Narayan, D., Patel, R., Schafft, K., Rademacher, A., & Koch-Schulte, S. (2000). *La voz de los pobres: ¿Hay alguien que nos escuche?* Barcelona: Impresiones Prensa.  
<https://documents1.worldbank.org/curated/zh/935771468175148602/pdf/219360SPANISH01out0BOX800A200310010.pdf>

Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales: El caso del programa “Argentina Trabaja”. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3).

Nussbaum, M., & Sen, A. (2009). *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1999). *Trabajo decente: Memoria del Director General* (Informe I). 87ª Conferencia Internacional del Trabajo.  
<https://webapps.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

Pereyra, L. (2010). *Pobreza y estigmatización: Los pobres en la mirada social*. Editorial Prometeo.

Plá, J., & Salvia, A. (2009). Trabajo y autonomía económica. *Barómetro de la deuda social argentina*, 5, 69–84. <https://www.aacademica.org/jesicalorenapla/22>

RENATEP. (2022). *Potenciar Trabajo: Principales características de la economía popular registrada*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Rizo López, A. (2006). *Exclusión social: Conceptualización, mecanismos y causas*. Universidad de Guadalajara.

Rodas P. *et al.* (2020). Grupos Focales: Marco de Referencia para su Implementación. *INNOVA Research Journal*, ISSN 2477-9024 Vol. 5, No.3 pp. 182-195

Salvia, A. (2019). *Pobreza y desigualdad en América Latina: Una mirada desde el desarrollo humano*. Fondo de Cultura Económica.

Schipani, G. (2008). Organizando el descontento: Movilizaciones de desocupados en la Argentina y Chile durante las reformas de mercado. *Latin American Perspectives*, 35(1), 47–66. <https://www.jstor.org/stable/27667826>

Schipani, G., & Forlino, M. (2024). Asistencia y empleabilidad en el actual ciclo de la política social argentina. *Trabajo y Sociedad*, (40), 1–18.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta.

Silver, H. (1994). Exclusion and social solidarity: A critical review. *International Labour Review*, 133(5–6), 531–578.

Subirats, J., Alfama, E., & Obradors, A. (2009). Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo. *Documentos de Trabajo Fundación Carolina*, 133–142.

Svampa, M., & Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio: La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Editorial Biblos.  
[https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.8884/pr.8884.pdf](https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8884/pr.8884.pdf)

Winnicott, D. W. (1971). *Realidad y juego*. Gedisa.