

# Otra brecha más. Entre la oferta y la demanda de habilidades socioemocionales.

Ligia Altaleff y Micaela Megias.

Cita:

Ligia Altaleff y Micaela Megias (2021). *Otra brecha más. Entre la oferta y la demanda de habilidades socioemocionales. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/492>

## **XIV Jornadas de la Carrera de Sociología: “Sur, pandemia y después”**

**Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires**

**Autora:** Altaleff, Ligia<sup>1</sup>; Lopez, Guadalupe<sup>2</sup>; Megias, Micaela<sup>3</sup>; Trajtemberg, Agustina<sup>4</sup>

### **ENTRE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE HABILIDADES SOCIOEMOCIONALES: TRAYECTORIAS, SENTIDOS Y FUNDAMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA SOCIAL (ARGENTINA, 2015-2020)**

**Resumen:** La presente ponencia pretende identificar y realizar una caracterización de las formaciones y trayectorias de lxs funcionarixs vinculadxs<sup>5</sup> a la gestión de los programas “Hacemos Futuro”, “Salario Social Complementario” y “Potenciar Trabajo”; con el objetivo de indagar sobre las transformaciones y reorientaciones de sentidos que se visualizan en cada una de ellas con respecto a las nociones de trabajo, asistencia, derecho y sujetxs sociales. Se parte de la tensión asistencia-trabajo, sobre la legitimidad o ilegitimidad de las intervenciones sociales y la producción de lxs sujetxs sociales “merecedorxs” de la asistencia; ejes centrales que marcaron la política de finales del año 2015. Para ello, se agrega al análisis un cuestionamiento a las concepciones sobre las habilidades socioemocionales que refuerzan la focalización y que son planteadas dentro de la política social durante el período 2015/2020, estableciendo un supuesto impacto en la posibilidad de lxs destinatarixs de desempeñarse exitosamente en el mercado laboral. Este trabajo se encuentra inscripto en el PICT “Política Social y disputas político-culturales. Continuidades y rupturas en los modos de problematización de las relaciones entre trabajo, condiciones de vida y política social en Argentina (2015-2020)”, en el cual se busca estudiar los principios

---

<sup>1</sup> Estudiante de Trabajo Social (UBA) y Becaria UBACyT Estímulo. Integrante del “Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo” del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Mail: altaleff.ligia@gmail.com

<sup>2</sup> Estudiante de Trabajo Social (UBA) y Becaria por el Consejo Interuniversitario Nacional (CiN). Integrante del “Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo” del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Mail: lopez.guadalupe.nsr@gmail.com

<sup>3</sup> Estudiante de Trabajo Social (UBA). Integrante del “Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo” del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Mail: micalamegias@gmail.com

<sup>4</sup> Estudiante de Trabajo Social (UBA) y Becaria por el Consejo Interuniversitario Nacional (CiN). Integrante del “Grupo de Estudio sobre Políticas Sociales y Condiciones de Trabajo” del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Mail: agus.trajtemberg@gmail.com

<sup>5</sup> Para el presente trabajo utilizaremos la “x” para evitar la generalización masculinizante del lenguaje. (RES. 1558/2019, Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires).

valorativos y las categorías de percepción que organizan el sentido común sobre la relación Estado-sociedad en la Argentina en el período 2015-2020.

## **Introducción**

En la presente ponencia nos proponemos exponer los avances surgidos en el marco de un trabajo del PICT “Política Social y disputas político-culturales. Continuidades y rupturas en los modos de problematización de las relaciones entre trabajo, condiciones de vida y política social en Argentina (2015-2020)”. Nuestro objetivo es rastrear e identificar las formaciones y trayectorias de lxs funcionarixs involucradxs en la gestión e implementación de las políticas y programas “Hacemos Futuro”, “Salario Social Complementario” y “Potenciar Trabajo”, pertenecientes a la órbita de la Secretaría de la Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDSN) durante el período 2015-2020, con la finalidad de indagar sobre las transformaciones y reorientaciones de sentidos que se visualizan en cada una de ellas con respecto a las nociones de trabajo, asistencia, derecho y sujetxs sociales.

Para ello, organizaremos la ponencia de la siguiente manera. En el primer apartado, abordaremos los lineamientos metodológicos que sirven de marco para nuestra investigación, detallando las actividades realizadas y las actividades planificadas. En el segundo apartado, intentaremos destacar las líneas conceptuales y socio históricas que consideramos centrales para la comprensión de la temática que guía a la presente ponencia; así, en primer lugar, realizaremos un recorrido teórico e histórico sobre las políticas sociolaborales implementadas en nuestro país, para luego, en segundo lugar, describir los vínculos que se pueden desarrollar entre el Estado y los movimientos sociales en la ejecución de estas intervenciones estatales. El tercer apartado, por su parte, presenta los avances de nuestro trabajo de investigación; en una primera instancia, describimos a los programas seleccionados como referentes empíricos y, en una segunda instancia, presentamos algunas líneas de análisis vinculadas a los sentidos que se entranan en la formulación y ejecución de estas políticas, como así también, vinculadas a las trayectorias de quienes gestionan estas intervenciones.

De este modo, abordamos la presente ponencia con la intención de presentar las discusiones y análisis que sucedieron en el marco de nuestro trabajo de investigación. Intentaremos aquí dar cuenta de cómo las trayectorias y formaciones de lxs involucradxs en la gestión de las políticas influye sobre los sentidos que se elaboran en torno a lxs sujetxs sociales, la asistencia, el trabajo, el merecimiento, el derecho. Partimos de la hipótesis de que es posible observar una serie de rupturas y continuidades en dichos sentidos al

comparar los diferentes ciclos políticos. No obstante, consideramos que estas rupturas y continuidades no dependen únicamente de las trayectorias y formaciones de lxs funcionarixs, sino también de un clima epocal que imprime particularidades sobre las nociones y sentidos mencionados.

## **1. Metodología**

La metodología adoptada para este trabajo es de tipo cualitativa, sostenida a partir de trabajo documental para la recolección y análisis de información sobre las distintas formaciones y trayectorias de funcionarixs. Luego de este primer enfoque exploratorio, evaluaremos las posibilidades de llevar a cabo entrevistas a expertxs y personas involucradas en nuestro objeto de análisis, con soporte de una guía de entrevista ya confeccionada. Algunas de las dimensiones recuperadas para el análisis de las trayectorias son: cargo desempeñado en el período trabajado, dependencia institucional, formación de grado y posgrado e institución emisora del título, participación en programas o políticas públicas, espacio político de pertenencia y experiencia laboral. A partir de este relevamiento, condensamos dos tendencias principales de pertenencia de esas trayectorias, que serán problematizadas en futuros avances: los perfiles vinculados a movimientos sociales y los vinculados a organizaciones del tercer sector.

## **2. Claves conceptuales e históricas**

### ***2.1. Las políticas socio-laborales en Argentina***

La política social puede ser descrita como la forma estatalizada de la cuestión social (Grassi, 2003). Es decir, constituye el modo en que la sociedad capitalista desafía la tensión de la estructura entre el principio moderno de la libertad e igualdad de lxs individuuxs y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales (Fitoussi y Rosanvallon, 2003). Las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación e intervienen en las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales. Al mismo tiempo, operan en la distribución secundaria del ingreso y cumplen una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo (Cortes y Marshall, 1991; Danani, 1996). La política social está inscrita como posibilidad y como necesidad en el interior del Estado capitalista y es el resultado del desarrollo histórico de las contradicciones entre capital y trabajo, mediadas por la intervención del Estado (Fleury, 1997). De este modo, consideramos a la política social no sólo como “un intento de corregir o compensar la desigualdad que produce el mercado en la distribución de los recursos, sino también como una intervención generadora y moduladora de la propia desigualdad” (Adelantado, 1998, p. 141).

Entre los años 2003 y 2015, las políticas sociales de la Argentina acompañaron el objetivo de “inclusión social” a través de la generación de trabajo y la mejora de la calidad del empleo que se propuso explícitamente la estrategia socioeconómica del Gobierno Nacional. En esa dirección, cobraron impulso un conjunto de políticas instrumentadas centralmente desde el Ministerio de Desarrollo Social de Nación y acompañadas por agencias gubernamentales de distintos niveles (nacional, provincial y municipal), que promovieron la integración social a través del trabajo asociativo y cooperativo en el marco de la Economía Social. En este periodo, es posible observar un proceso de contrarreformas a los sentidos de las políticas que habían organizado el ciclo neoliberal de la década anterior (Danani y Grassi, 2008). Podríamos decir que estos nuevos sentidos tendieron a reconfigurar la relación entre seguridad social y asistencia, proponiendo una racionalidad de la protección y los derechos sociales para amplios sectores sociales que anteriormente eran abordados por las políticas asistencialistas como población careciente, ligados a las contraprestaciones que establecían como condicionalidad (Hintze y Costa, 2011; Lo Vuolo, 2010).

Esta línea de políticas y sentidos comienza a atravesar un proceso de transformación a partir del triunfo de la alianza “Cambiamos”. Desde finales del año 2015 se inaugura en Argentina un nuevo ciclo histórico y político, en el cual es posible observar una orientación en las modalidades de intervención estatal y en los debates públicos más generales sobre la política social, las condiciones de vida y el trabajo. Durante la gestión que abarcó los años 2016-2019, las críticas centrales estuvieron dirigidas a las políticas socio-laborales implementadas con anterioridad y al gasto público delimitado como excesivo e ineficaz (Ayo y Jack, 2018; Hopp, Lijterman y Vecinday, 2020). Desde esta perspectiva, se produjeron una serie de transformaciones en las intervenciones estatales que buscaron reducir el rol del Estado frente a áreas consideradas secundarias: cultura, salud y educación (Acevedo y otras, 2019). En el campo de las políticas sociales, esta lógica se pudo observar en la reivindicación de los componentes ligados al mérito, la aspiración, el sacrificio y el éxito personal (Canelo, 2019). En el mundo laboral, por su parte, estos componentes aparecieron bajo la noción del emprendedor, considerado una figura central de la retórica de la teoría gerencial: un sujeto capaz de liberarse de las trabas del mercado y triunfar gracias a sus cualidades personales (Canelo, 2019; Hopp, Lijterman y Vecinday, 2020). El *management*, se consolidó como un proceso que garantiza la homogeneización de los valores de los sujetos y la hegemonización de los sentidos alrededor del capitalismo. Así pues, desde estos discursos podemos develar hoy un viraje conceptual en torno a la figura clásica del trabajo y hacia la acción de emprender como lo deseable (Luci, 2009). Se trata de paradigmas que establecen como virtudes las características del ser emprendedor: flexibilidad, autonomía, proactividad, aceptar los riesgos y desafíos del escenario incierto.

De esta manera, se consolidan ciertas creencias valorativas alrededor del emprendedurismo como posibilidad de progreso y éxito individual (Pederiva, 2019).

Una de las líneas de discusión central durante este proceso de reorientaciones políticas, ha sido la serie trabajo-asistencia bajo una interpretación que asocia el déficit en la creación de “trabajo genuino” con el diagnóstico del “descontrol” de la política social, refiriendo a la proliferación de “planes” sin criterios de merecimiento o justa vinculación con la obligación de trabajar, proponiendo un endurecimiento en las condiciones de otorgamiento y permanencia en diferentes ámbitos e intervenciones. En concatenación, se observan tensiones entre el reconocimiento de un nuevx sujetx del trabajo en la economía popular y la reiterada alusión a la debilidad en la “cultura del trabajo” de los sectores populares.

## **2.2. La relación de los movimientos sociales y el Estado**

La incorporación de funcionarixs referentxs de distintos movimientos sociales en cargos estatales supone una problematización específica por la distinción o similitud de los intereses de ambos espacios. El Estado y los movimientos sociales poseen una historiografía particular en los distintos momentos relevados (Masseti, 2019). La metáfora de “ambos lados del mostrador” sobrevuela con mayor o menor énfasis según la figura que encarne el nuevo rol asignado y la trayectoria en la participación social de la que provenga. En este sentido es que incorporamos a nuestra categorización algunas aproximaciones a los vínculos entre los movimientos sociales y el Estado, para esbozar pistas sobre la carga simbólica que pueden llegar a interpelar a lxs referentxs de espacios como el Movimiento Evita de forma diferenciada a lxs provenientes de fundaciones u organizaciones del tercer sector como el Grupo Sophia.

La cuestión del dilema de los movimientos sociales ante el Estado ha sido abordada por diferentes autorxs en momentos históricos específicos. Se observan dos corrientes teóricas según las cuales el Estado es visto como factor de consenso o bien como el espacio que tiende a reproducir la conflictividad social (Longa, 2019). Por un lado, la corriente que toma al Estado como el actor que resuelve la conflictividad social, encuentra su origen en autores como Hegel y Weber, y sostiene que el Estado-Nación es en las sociedades modernas la forma de conciliar las tensiones sociales. Por otra parte, la corriente que afirma que el Estado es el reproductor de las desigualdades sociales es sostenida por la perspectiva marxista.

Longa (2019) recupera las tres tradiciones políticas más relevantes en Argentina de los últimos años que enmarcaron la acción de los movimientos sociales ante el Estado: la autonomista, la marxista y la nacional- popular. Para la tradición marxista, el Estado burgués

siempre garantiza la conflictividad social y, en ese sentido, las clases trabajadoras deben tomar el aparato estatal y transformarlo en función de una nueva institucionalidad. Según la tradición autonomista, la estrategia consiste en construir instituciones en el campo de lo social que se diferencien de las estructuras políticas tradicionales referenciadas en el estatismo. Por último, la tradición nacional-popular sitúa al Estado en el lugar de mediador de la conflictividad social y tiene como principal antecedente en nuestro país al proyecto peronista.

Natalucci (2011) entiende a los movimientos sociales como producto de una dislocación entre las vinculaciones clásicas entre el Estado y la sociedad civil (Pérez, 2010: 440 en Natalucci, 2011); como espacios multiorganizacionales que potencialmente amplían los horizontes de expectativas con respecto a los marcos de acción que posibilitan las intervenciones y disputas sobre las denominaciones del presente. Estos espacios no se oponen a la existencia y transformación de los partidos políticos y sindicatos, sino que manifiestan las rearticulaciones de lo público, lo privado y lo estatal (Natalucci, 2011). La autora identifica que en la Argentina en el año 2003 hubo un punto de inflexión en la relación entre Estado y movimientos sociales, luego del triunfo de Néstor Kirchner, “la propuesta concreta era incorporarse al plantel gubernamental, trabajar en lo territorial y despejar las calles de la manera en que lo habían hecho hasta entonces” (Natalucci, 2011, p. 28).

El interés por las trayectorias profesionales de los funcionarios se encuadra en dos ciclos políticos con marcada diferencia al nivel de su composición. Sin embargo, el análisis de ambos períodos analizados nos advierte sobre la relación entre movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales y el Estado. De esta manera, nos enfocaremos en las formas de integración de los referentes organizacionales tanto de la economía popular como del sector de organismos no gubernamentales a la estructura estatal ministerial de Desarrollo Social.

### **3. La política social individualizada**

#### ***3.1. Descripción y análisis de las intervenciones***

A partir de la asunción de “Cambiemos” en el gobierno a fines de 2015, se evidenció una reorientación en las políticas estatales que comenzaron a enfocarse en la flexibilización del mercado laboral, la apertura económica, la quita de subsidios a los servicios públicos, la devaluación de la moneda, el fuerte endeudamiento externo, etcétera. En las políticas sociales implementadas desde el MDSN se observó un quiebre en su orientación, en la concepción sobre los sujetos destinatarios, sus objetivos y la vinculación con las

organizaciones sociales (Hopp, 2017). Aquellas políticas de promoción a la Economía Social que habían fomentado la creación de miles de cooperativas entre los años 2003 y 2015 -como el “Argentina Trabaja” y el “Ellas Hacen”- fueron reemplazadas por otras políticas cuyo énfasis estuvo puesto en “la formación laboral y el fortalecimiento de la empleabilidad de los destinatarios, que desplazaron la relevancia asignada al trabajo asociativo y a la figura de las cooperativas como forma de organización del mismo” (Hopp y Lijterman, 2018, p. 146).

En ese sentido, en febrero de 2018 se eliminaron los programas “Argentina Trabaja” y “Ellas Hacen” y sus destinatarios fueron transferidos al programa denominado “Hacemos Futuro”. Este programa definía a la población objetivo como “personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social”, estableciendo como contraprestaciones la formación laboral o la terminalidad educativa. De este modo, se suprimió la figura de la cooperativa como organizadora de las actividades que propone el programa y se centralizó la intervención estatal en los sujetos. Así pues, uno de los objetivos centrales de esta política en particular y de la política social en general, estuvo enfocado -durante el período- en el fortalecimiento de las habilidades socioemocionales para la empleabilidad mediante el desarrollo de instancias de formación que representan la contraprestación necesaria por las condicionalidades establecidas. Estas capacitaciones estuvieron dirigidas al seguimiento de metas y contaron con el respaldo de organismos internacionales de crédito (Arcidiacono y Bermudez, 2019). Durante esta etapa, las habilidades socioemocionales se consideraban “requeridas por el mercado de trabajo y fundamentales para el desarrollo personal” (MDSN, 2019, p. 77). Al mismo tiempo, se contempló el reconocimiento de las habilidades y capacidades preexistentes de los participantes de los programas sociales y el fortalecimiento de las habilidades socioemocionales que permitan la “adaptación” al ámbito laboral. De esta forma, se superponen categorías que se ponen en juego como “significantes vacíos”, dado que el mismo gobierno no define ni determina abiertamente, en su dimensión de Estado Nacional, cuáles son las habilidades socioemocionales, qué implican, cómo se abordan ni desde qué paradigma se configuran. Según el informe “Hacemos Futuro: la autonomía de la persona como centro de la política pública” del año 2019, estas formaciones son otorgadas desde fundaciones del tercer sector y desde la Mesa Transversal de Género<sup>6</sup> durante el 2018.

---

<sup>6</sup> La Mesa Transversal de Género se compuso de las siguientes organizaciones: Asociación de Mujeres Argentinas por los Derechos Humanos (AMADH), Estilo Diversa, Embarriarte, Madres Víctimas de Trata, Red Nacional de Alto al Tráfico y la Trata, Say Sacayán, Asociación Abolicionista Nacional, CETAD, Fundación Formar, Fundación SES y junto a más de 20 organismos gubernamentales provinciales y nacionales entre los cuales están el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Ahora bien, dentro del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se lanzó en el año 2017 el informe “Las habilidades socioemocionales en el modelo de cinco factores” destinado a la educación en primarias y secundarias. Este informe da cuenta de una sintonía ideológica y técnica entre los distritos de Nación y Ciudad que deriva -para el periodo analizado- de una idéntica pertenencia política. En este documento, se definen a las habilidades socioemocionales a partir de los postulados de Duckworth y Yeager (2015) como formas de pensar, sentir y actuar, que no están relacionadas a las habilidades intelectuales o cognitivo-académicas y que son beneficiosas para lograr metas socialmente valoradas, para quienes la ejercen y para su entorno. Además, se postula que estas habilidades se sostienen en el tiempo aunque pueden ser modificadas por ser maleables y que dependen de una puesta en práctica o un accionar concreto sobre la realidad para expresarse; es decir, “se desarrollan más o menos en relación con características de los contextos familiar, comunitario y social en que la persona lleva adelante su vida” (UEICEE, 2017, p.11).

A partir de estas definiciones cabe preguntarnos, entonces, si las habilidades socioemocionales que se pretendieron instaurar desde la política social fueron efectivas para el cumplimiento de su objetivo: mejorar la calidad de vida de lxs sujetxs desde una lógica focalizada y que situaba la responsabilidad únicamente en lxs destinatarixs. Al retirar la dimensión comunitaria y/o colectiva de las cooperativas del “Argentina Trabaja” y el “Ellas Hacen”, y reducir los programas a la formación para la empleabilidad eliminaron el plano comunitario y social que el mismo sector político postulaba en la definición de las mencionadas habilidades socioemocionales. La opacidad de esta estrategia de intervención que llevó adelante el ministerio nos conduce a cuestionarnos por cuales son los sentidos que se impulsan desde este accionar.

Esta política social focalizada en la inserción laboral al mercado de trabajo privado y en la necesidad de fortalecer la autonomía como diagnósticos de la vulnerabilidad social, permitió incluir acciones que tensionaron la discusión asistencia-trabajo por alojarse entre la individualidad, la asalarización y el reconocimiento al trabajo. La Ley N° 27.345 de Emergencia Social funcionó como el marco legal para el surgimiento del “Salario Social Complementario”. Esta normativa sancionada a fines del 2016, tuvo como objeto:

“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 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.” (RES. 201/2017, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social).

Producto de la crisis económica, la fuerte caída del consumo y la flexibilización del mercado laboral, desde Diputados Evita y el Peronismo para la Victoria, junto con la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), el Movimiento Evita, Barrios de Pie y la Corriente Clasista y Combativa, presentaron un proyecto de ley que se terminó aprobando en el Congreso Nacional con algunas modificaciones. Sin dudas, marcó un quiebre en el camino hacia la institucionalización y el reconocimiento de la economía popular, dado que es la primera vez que un instrumento normativo nombra a lxs trabajadorxs del sector como tales. Esta ley promovió, así, la creación del “Salario Social Complementario”, la creación del Consejo de la Economía Popular y el Registro de Trabajadores de la Economía Popular (RENATEP).<sup>7</sup>

El “Salario Social Complementario” se concibe como un complemento al trabajo en la economía popular, pero no propone la creación de trabajo bajo la forma cooperativa. Más bien, se presenta como una transferencia individual que se funda en la emergencia pública y cuya denominación como salario elimina la asociatividad y la autogestión del trabajo que promovieron las políticas implementadas a partir del año 2003 (Hopp, 2017). Sin embargo, la institución del salario pretende ubicar a sus destinatarixs dentro de un proceso de asalarización en el cual son reconocidxs como trabajadorxs respondiendo a una longeva demanda de los sectores de la economía popular. Asimismo, la descentralización de los entes ejecutores de esta política dió lugar a que organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones sociales adquirieran un mayor protagonismo, en línea con una serie de procesos que se pudieron observar durante la gestión de “Cambiamos”. En este sentido, varixs de lxs funcionarixs que se desempeñaron en el MDSN, evidencian trayectorias anteriores en organizaciones no gubernamentales o sociales (Arcidiácono y Luci, 2021).

Con el cambio de gobierno de la mano de Alberto Fernandez a fines del año 2019, se creó el Programa Nacional de Inclusión Socio Productiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” (RES. 285/2020, Ministerio de Desarrollo Social), que unifica a los programas “Hacemos Futuro” y “Salario Social Complementario” en una única iniciativa. Esta política se propone abonar a la empleabilidad mediante la formación laboral, terminalidad educativa que puede o no estar dentro de unidades productivas con el fin de alcanzar una autonomía económica, y exige una contraprestación que puede establecerse dentro de proyectos

---

<sup>7</sup> La sanción de la Ley de Emergencia Social fue en cierta medida posible gracias a la gran movilización de las organizaciones sociales en las calles y en los territorios. La estrategia institucional fue complementada con una estrategia de lucha, que se vio en los cortes de calle, movilizaciones en las inmediaciones al Congreso y la instalación de ollas populares a lo largo de todo el territorio nacional.

socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios o a través de la terminalidad educativa.

Como consecuencia de la unificación de los programas mencionados, se observan algunos cambios y continuidades. Por un lado, una continuidad en la individualización de la política social fomentando la formación para el trabajo, así como el reconocimiento de la condición de trabajadorxs tensionando dicho estatuto y, por lo tanto, la existencia de un salario de un sector postergado históricamente. Por el otro, se produce una ruptura ante la reincorporación de las unidades socio laborales y/o productivas como requisito para el acceso, retomando enfoques de la economía popular en clave comunitaria. Ahora bien, la diferencia principal entre estos programas es quién impulsa estas medidas y el debate cultural que las sustentan. En estos dos periodos, el papel de los movimientos sociales es fundamental. Durante el año 2016, como ya mencionamos, son los movimientos sociales quienes impulsaron desde abajo y desde afuera del Estado, el RENATEP y el Salario Social Complementario, reivindicando luchas desde la necesidad del reconocimientos como sector de la economía que hasta el momento no habían podido cristalizar en la política social. En contraposición, desde fines del 2019 estos mismos movimientos sociales se incorporan al Estado y discuten su accionar en un doble movimiento: como funcionarixs y desde lxs referentxs de estas organizaciones en los medios de comunicación, resignificando y otorgando contenido a esa cristalización. Es por esto, que no podemos dejar de preguntarnos cuáles son los factores que inciden en la construcción de la política social y cómo influyen las trayectorias socio-laborales dentro de la burocracia estatal.

### ***3.2. Trayectorias socio-laborales de lxs funcionarixs del Ministerio de Desarrollo Social: entre la organización y el Estado***

La procedencia organizativa de quienes ocupan cargos de decisión en el Estado, particularmente en el MDSN, muestra una marcada ruptura entre la gestión de “Cambiamos” y la actual gestión encabezada por el “Frente de Todxs”. Particularmente, la primera gestión inaugura una lógica de reclutamiento del escenario político de las nuevas jurisdicciones a su mando, a partir del 2015 tanto en Nación como en la Provincia de Buenos Aires. Arcidiácono y Luci (2021) reponen que el reclutamiento por fuera de estructuras partidarias produjo un salto a la función pública de cuadros empresariales y figuras provenientes de la sociedad civil. Perelmiter y Marcalle (2021) sumarán al enclave del *management* empresarial y de las organizaciones no gubernamentales, la pertenencia al mundo de la gestión porteña.

Durante la gestión de “Cambiemos”, fueron lxs referentes de organizaciones de la sociedad civil, quienes “saltaron” al Estado. En la Secretaría de Economía Social es posible observar experiencias de trabajo en organizaciones tales como el Grupo Sophia, la Fundación Nuestras Huellas, Caritas, entre otras. En cambio, en la actual gestión del “Frente de Todxs” se trata de funcionarixs que provienen -en su mayoría- de los movimientos sociales; fundamentalmente, el Movimiento Evita, el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), el Frente Popular Darío Santillán y el Frente Patria Grande. Otro aspecto a resaltar es que la mayoría de lxs funcionarixs de la gestión inaugurada a fines del año 2015 no presentan experiencias previas en el Estado, como sí lo hacen lxs funcionarixs actuales.

En relación a la dimensión de la formación, interesa realizar una primera distinción entre la participación en universidades públicas y privadas. Lxs funcionarios de la gestión de “Cambiemos”, tendieron a realizar sus estudios en universidades privadas: Universidad Católica Argentina (UCA); Universidad de San Andrés; Universidad Torcuato Di Tella; y, la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES). Los títulos obtenidos se refieren al mundo empresarial, las relaciones internacionales o el campo de la psicología. Por el contrario, lxs funcionarixs del “Frente de Todxs” han transcurrido sus estudios en universidades públicas: Universidad de Buenos Aires (UBA); Universidad Nacional de Lanús (UNLa); Universidad de San Martín (UNSAM); y, Universidad Nacional de La Plata (UNLP); entre las más usuales. Otra dimensión interesante para analizar, pero que excede los objetivos de este trabajo, es la cuestión de la procedencia religiosa y los vínculos entre asistencia y religión.

Dialogando con el análisis de las formaciones y trayectorias de lxs funcionarixs, Perelmiter y Marcalle (2021) analizan el comportamiento de las elites en la micropolítica ministerial, a través de las cúpulas del MDSN en la gestión de Cambiemos, estableciendo que:

Los altos funcionarios... se han caracterizado por tener mayores vínculos de pertenencia al partido de gobierno, por una composición de saberes donde la expertise económica y managerial tiene un lugar más destacado, por trayectorias educativas con una mayor proporción de circuitos privados y por un origen social de clase media, alta y alta (p. 194).

El análisis comportamental de las elites en el caso de estudio que se analiza en el anterior fragmento, permite contrastar y dar cuenta de la composición heterogénea de estos grupos, considerando las distintas percepciones y formas de gestión de los perfiles en su trabajo en el Estado. En este sentido, las autoras establecen que “la renovación de las élites estatales no implicó cambios en la orientación más general de las políticas sociales” (Perelmiter y Marcalle, 2021:206). En esta línea se ilustra un contrapunto importante con el objeto de nuestro trabajo, ya que si bien se observan marcadas diferencias en las trayectorias de lxs

funcionarixs de ambos ciclos políticos, se afirma que la orientación general de las políticas sociales no se modifica con el mismo ritmo. Esto nos lleva a preguntarnos: ¿Cómo se conjugan las formas de gestión con sus funcionarixs a cargo y las formas de implementación históricas de las políticas sociales? ¿Constituyen los programas analizados un “terreno ganado” en clave de concesión-conquista (Pastorini, 1997) de derechos sociales? ¿Cuáles son las condiciones que hacen a este tipo de política social “invariable” o menos sensible a los cambios de orientación de las gestiones estatales?

### **Reflexiones finales**

A partir de exponer brevemente el perfil que tuvieron las políticas sociolaborales en el período que abarca desde el 2003 al 2020 en Argentina, y sumando alguna pista para pensar la compleja vinculación de los movimientos sociales con la estatalidad, podemos aproximarnos a una explícita heterogeneidad de trayectorias sociolaborales de lxs distintxs funcionarixs que formaron parte de dos períodos de gobierno contiguos. Como nombramos anteriormente, durante el periodo de gobierno de la alianza “Cambiamos”, con Mauricio Macri como presidente y Carolina Stanley como Ministra de Desarrollo Social de Nación, nos encontramos con funcionarixs formadxs en su mayoría por universidades o terciarios privados en profesiones de las Ciencias Económicas, en Psicología con especialización en Neuropsicología o profesorado, entre otras. Además, la trayectoria de estxs funcionarixs por fuera de la función pública se centra en la participación en el tercer sector; algunas de ellas son fundaciones propias del PRO en la Ciudad de Buenos Aires, como Fundación Grupo Sophia, y otras fundaciones que no tienen una pertenencia partidaria. Estas están orientadas a la inclusión y asistencia financiera a través de microcréditos como en el caso de Fundación Nuestras Huellas, Ashoka Argentina y Sistema B Argentina. Según la Cámara argentina de Comercios y servicios estas empresas (empresas B), “buscan utilizar las fuerzas del mercado para dar respuesta a problemas sociales y/o ambientales” (CAC, 2017). Las acciones y actividades que estxs funcionarixs ejercieron dentro de estas organizaciones sin fines de lucro, y que nutre su formación laboral, pueden considerarse como antesala de las intervenciones que ejecutaron dentro de la gestión pública como en el caso de los talleres de formación en habilidades socioemocionales.

Por otra parte, nos encontramos con las trayectorias de lxs funcionarixs de la actual gestión de gobierno de Alberto Fernandez. Podemos observar que quienes cursaron estudios universitarios, lo realizaron en universidades públicas con predominancia de la Universidad de Buenos Aires, de universidades del conurbano y de distintas universidades del país: Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional de La Plata, Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Cuyo, entre otras.

Además se encuentran muchxs funcionarixs cuya formación tiene una fuerte presencia dentro de los movimientos sociales con largas trayectorias.

Esta contextualización nos lleva a pensar en la relación entre la formación laboral y los contenidos y sentidos que nutren el trasfondo de la política social y las reorientaciones que se producen a partir del cambio de gobierno. En este sentido, surge la pregunta por la centralidad de las habilidades socioemocionales como concepto basal de las políticas sociolaborales de las órbitas ministeriales vinculadas al tratamiento de lo social dentro del período de gestión de Cambiemos. Sin embargo, a partir de nuestros referentes empíricos pudimos ver que muchas de las orientaciones que comenzaron a surgir en el periodo de gobierno de Mauricio Macri, se mantuvieron ante el cambio de gobierno dentro del programa "Potenciar Trabajo". Entonces, la verdadera pregunta yace en cuál es la capacidad de incidencia que tienen lxs funcionarixs y los movimientos sociales en el Estado y si los sistemas económicos como constructos sociales marcan los fundamentos de la política social. Entendemos que hay condicionalidades que se expresan tanto de forma interna como de forma externa, que afirman la profundidad del trabajo sobre las habilidades socioemocionales en tanto "refinamiento" de un modo de gestión atribuido a un estilo técnico que ya caló en las burocracias estatales.

En esta línea argumental, nos restaría profundizar al respecto del alcance de las reestructuraciones de los distintos programas analizados, así como intentar conjugar las disputas simbólicas llevadas a cabo por lxs distintxs trabajadorxs responsables de su implementación, vinculada con su trayectoria socio-laboral, su espacio de pertenencia, su identidad política. El desafío se enmarcaría en el modo de retomar el concepto de forma provechosa a partir de sus potencialidades así como las encrucijadas que puede presentar transformar lo individual en una construcción colectiva.

## **Bibliografía**

Acevedo, M.; Andrada, M.; López, E.; y, Rotondi, E. (2019). Políticas de juventud en tiempos de Cambiemos: ¿de la inclusión a la meritocracia? En, M. Nazareno; M. Segura y G. Vázquez (Edits.). *Pasaron cosas: Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*, pp. 335-359. Córdoba: Editorial Brujas.

Adelantado, J. (1998). Las relaciones entre estructura y políticas sociales: una propuesta teórica", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60, N°3, pp. 123-156.

Arcidiácono, P. y Luci, F. (2021). *Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado*. Editado por Luis Gómez Encinas, 82.

Ayos, E. y Jack, T. (2018). La inseguridad desde abajo: postales sobre el “descontrol”. Elaboraciones sobre el miedo al delito en diferentes grupos del espacio social. En E. Grassi y S. Hintze (Coord.). *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Canelo, P. (2019). *¿Cambiamos?: La batalla cultural por el sentido común de los argentinos*. Siglo XXI Editores.

Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2017), Informe Empresas B. Disponible en: [https://www.cac.com.ar/data/documentos/29\\_Empresas%20B.pdf](https://www.cac.com.ar/data/documentos/29_Empresas%20B.pdf)

Cortes, R. y Marshall, A. (1991). Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990”, en *Estudios de Trabajo*, N°1, pp. 21-49.

Danani, C. (1996). La política social como campo de estudio y la noción de población-objeto, en S. Hintze (org.) *Políticas Sociales. Contribuciones al debate teórico-metodológico*, Buenos Aires: EUDEBA-CEA, pp. 21-38.

Danani, C. y Grassi, E. (2008). Ni error ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional, Argentina 1993-2008, en J. Lindenboim (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (pp. 259-298). Buenos Aires: Editorial Eudeba.

Fitoussi, J.P. y Rosanvallon, P. (2003) *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Manantial.

Fleury, S. (1997). *Estado sin ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Grassi, E. (2003) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. Buenos Aires: Espacio.

Hintze, S. y Costa, M. (2011). La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección, en C. Danani, y S. Hintze (coord.), *Protecciones y desprotecciones*, pp. 153-183). Los Polvorines: UNGS.

Hopp, M.; Lijterman, E.; y Vecinday, L. (2020). Política asistencial y trabajo en Argentina y Uruguay. Primeras aproximaciones hacia un abordaje comparado. En A. Minteguiaga y P. Aguilar (Edits.). *La disputa por el bienestar en América Latina en tiempos de asedio neoliberal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Longa, F. (2019). ¿ Desde abajo o desde arriba? Acerca del debate teórico entre Estado y movimientos sociales en la Argentina reciente. *Observatorio Latinoamericano y Caribeño*, 3(2), 108-126.

Lo Vuolo, R. (2010). Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al “Programa Bolsa Familia” de Brasil y a la “Asignación Universal por Hijo para la Protección Social” de Argentina, *Documento de Trabajo N°75*, CIEPP, Buenos Aires.

Masetti, A. (2010). Limitaciones de los movimientos sociales en la construcción de un estado progresista en Argentina. *Argumentos. Revista de crítica social*, (12). <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20110420100939/4-masetti.pdf>

Natalucci, A. (2011). Entre la movilización y la institucionalización: los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis* (Santiago), 10(28), 193-219. <https://journals.openedition.org/polis/1448>

Pastorini, A. (1997). ¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría “concesión-conquista”. En, *Serviço Social & Sociedade*, N°53. Sao Paulo: Cortez.

Perelmiter, L., y Marcalé, M. (2021). Élités estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos. *Revista mexicana de sociología*, 83(1), 185-213.

Unidad de Evaluación de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE), Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (2017). Investigación y Evaluación sobre habilidades socioemocionales en el contexto escolar.

Unidad de Evaluación Integral de la Calidad y Equidad Educativa (UEICEE), Ministerio de Educación de la Ciudad de Buenos Aires (2017). Las habilidades socioemocionales en el modelo de cinco factores , Un estudio con alumnos participantes de FEPBA 2014.

Valobra, A. M. (2015). El Estado y las mujeres, concepciones en clave feminista.