



Informe N° 42

El “Potenciar Trabajo”.

Miradas relacionales entre concepciones y números para comprender su constitución¹.

Por Cynthia Ferrari Mango² y Ariana Bardauil³

Introducción

Los programas sociales surgieron como una medida transitoria “del mientras tanto” frente a los cambios en el mundo del trabajo que dificultaban el ingreso de población excluida del mercado laboral formal (Arcidiacono, 2012). Frente a dicha dificultad, los gobiernos han ido tomando medidas con diversos enfoques que abarcaron perspectivas de transferencias de ingresos condicionadas, sujeto con derechos, gerenciamiento de la cuestión social y economía social, solidaria, comunitaria y popular en sus diversas variantes.

En este marco, uno de los programas que se ha promovido es el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo”. El mismo aglutina a quienes eran titulares del programa Hacemos Futuro (ex Argentina Trabaja), Proyectos Productivos Comunitarios y del Salario Social Complementario. El objetivo que persigue es mejorar el empleo y generar propuestas productivas a través de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa (Resolución 121/2020).

Si bien el Potenciar Trabajo es un programa que lleva alrededor de tres años de implementación diversos autores, lo han abordado desde diferentes aristas. Algunos académicos tales como Cappa, Campana y Rosanovich (2023) así como también Messina y Brocca (2022) observaron su valor en términos de política de transferencia de ingresos.

En lo que refiere al trabajo, encontramos a Ledda (2023) quién se concentró en observar la capacidad del Estado de intervenir para generar puestos de trabajo. En este sentido, discute el concepto de trabajo en torno a las conceptualizaciones de economía popular y economía informal donde se evidencian actividades de baja productividad, tareas de cuidados y/o comunitarias que garantizan la reproducción social. De este modo, afirma cómo el mismo va adquiriendo diferentes formas.

Asimismo, Micha y Pereyra (2022) indagan en torno a la experiencia laboral de titulares, concentrándose particularmente en las trabajadoras comunitarias de cuidado. También, Almada y Falco (2023) resaltan aspectos tales como el reconocimiento de un tipo de labor particular con una

¹Este informe es elaborado con el apoyo del Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO Argentina y en articulación con el proyecto de investigación “La trama territorial de programas sociales en el conurbano bonaerense: entre nación, municipios y organizaciones sociales (2015-2023)” radicado en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Departamento de Derecho y Ciencia Política.

²Lic. en ciencia política por UNLaM, mg. en políticas públicas por FLACSO y doctora en ciencias sociales por UBA. Es investigadora asistente de CONICET con lugar de trabajo IICSAL, docente e investigadora en el Área Estado y Políticas Públicas y la UNLaM.

³Lic. en Ciencia Política por la UNLaM, candidata a mg. en generación y análisis de información estadística por la UNTREF. Es investigadora en la UNLaM y analista de datos en GCBA.

impronta de naturaleza comunitaria integrando actividades de cuidado a través de los comedores y merenderos, de la promoción de la salud, el cuidado y atención de poblaciones específicas como las infancias, los adultos mayores, las juventudes, personas con discapacidad. En la misma línea, Riva (2023) identifica los sentidos que un grupo de mujeres trabajadoras del programa Potenciar Trabajo le atribuyen a las actividades que llevan adelante cotidianamente en una cooperativa de trabajo.

Además, la literatura también se enfocó en analizar la vinculación entre el Estado y las organizaciones sociales. Tal es el caso de Larsen y Capparelli (2021) que buscan trazar una recorrido por organizaciones de la denominada economía popular, particularmente la CTEP, articulación con el Estado para la implementación del programa.

Por último, la gestión del programa y de sus antecesores también fue analizada desde municipios del conurbano. Ferrari Mango (2023) se concentró en caracterizar la concepción que le impregnan desde la implementación los municipios de La Matanza, Tres de Febrero y San Martín. Asimismo, Ferrari Mango y Soto Pimentel (2022) observaron a nivel territorial en el distrito de La Matanza y Tres de Febrero como llevaban a cabo la ejecución del programa tanto municipios como organizaciones sociales.

En este marco, en el informe nos proponemos caracterizar el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” a nivel nacional con foco en la provincia de Bs As en el periodo de marzo 2020- diciembre 2022. Específicamente nos enfocamos en primer lugar, en caracterizar el perfil de los y las titulares del programa teniendo en cuenta la edad, el género y la nacionalidad. En segundo lugar, describimos la distribución geográfica de las personas que forman parte del programa a nivel nacional discriminado por provincia para luego focalizar en la provincia de Buenos Aires que tiene más cantidad de titulares en términos relativos. En tercer lugar, identificamos la permanencia del titular para visualizar las altas y bajas. En cuarto lugar, describimos la evolución de los montos percibidos por los titulares.

La metodología que utilizamos es cualitativa y cuantitativa. Por un lado, nos concentramos en brindar un acercamiento a la mirada conceptual de los programas sociales así como también a la caracterización del Potenciar Trabajo junto con los antecedentes que lo constituyen. Por otro lado, utilizamos el Portal Nacional de Datos Abiertos (datos.gob.ar) que permite acceder a datos que publican los organismos de la Administración Pública Nacional.

Situándonos en la política social y sus concepciones

La política social es un instrumento que permite alterar los resultados negativos del mercado a través de una intervención que corrige o compensa la desigualdad social (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). Las mismas son constitutivas del régimen social de acumulación y se orientan de manera directa a las condiciones de vida de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso. Asimismo, contribuyen a la regulación del conflicto social así como también cuestionan la compensación en términos de desigualdades (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Danani, 2004). Por lo dicho, incide de modo directo en la regulación de la fuerza de trabajo y las condiciones de vida debido a que acentúan el carácter reparador y/o compensatorio de un mercado formal que tiene incapacidad para absorber a toda la población económicamente activa (PEA) en condiciones de trabajar (Soldano y Andrenacci, 2006).

La política social ha sido abordado en la década del noventa desde diferentes perspectivas teóricas tales como el gerenciamiento social (Kliksberg, 2004), el desarrollo humano (Sen, 1999), el ingreso ciudadano (Lo Vuolo, 1995), el enfoque de derechos (Pautassi, 2004), la economía social (Corragio, 1999 y Razeto, 1999). A principios de este siglo surgen otras interpretaciones que abarcan desde el desarrollo local y economía social (Rofman, 2006), la nueva economía social y solidaria



Vuotto, 2011, Hintze, 2010; Pastore, 2010, Altschuler y Casalis, 2006 y Danani, 2004) y la economía popular (Fernández Álvarez, 2018; Chena, 2017; Roig, 2017; Hintze, 2010 y Coraggio, 2009).

Los diversos enfoques teóricos en torno al concepto de economía social pertenecen al campo plural de la economía social, solidaria, popular y comunitaria. De este modo, se le asignan diversas denominaciones tales como “economía solidaria”, “nueva economía social”, “economía popular solidaria” y “economía social, solidaria y comunitaria” (Muñoz, 2021; Pastore, 2010). La economía social y solidaria es un término polisémico que constituye un “conjunto de experiencias que incluyen tanto a las experiencias históricas de la economía social presentes hoy en día como a la diversidad de trayectorias alternativas de hacer economía que se expandieron en las últimas décadas” (Pastore, 2010). En la misma línea, Hintze (2010) plantea que lo que entendemos hoy por economía social y solidaria parte de reconocer la existencia de un amplio debate en curso tanto en la academia como en las organizaciones sociales y políticas.

En lo que refiere a la economía popular, tomamos la definición de Coraggio (2020) como la economía empírica de los trabajadores que viven o quieren vivir de su trabajo involucrando tanto la economía de sus familias como de sus comunidades, asociaciones, organizaciones y redes de cooperación formales o informales. En este sentido, involucra a trabajadores que realizan su actividad laboral por fuera de la relación salarial tradicional y perciben ingresos bajos (Chena, 2017). Específicamente, se enmarcan en experiencias diversas que involucran tanto un pequeño emprendimiento de baja productividad o de carácter informal y/o doméstico donde la base organizativa puede ser la familia o la comunidad.

Además, abarcan trabajadores por cuenta propia que desarrollan experiencias autogestivas, se encuentran por fuera de la relación salarial tradicional y se trata de actividades desvalorizadas socialmente (Roig, 2017; Giraldo, 2017). De este modo, el foco está puesto en la reproducción de vida de sus miembros alejándose de una racionalidad empresarial (Bertellotti, 2019). En definitiva, se trata de un conjunto de actividades laborales para sobrevivir por fuera del mercado formal bajo la forma de unidades productivas con el objetivo de generar ingresos (Pérsico y Grabois, 2014).

En este marco, el concepto de cooperativa de trabajo se desdibuja y cobra relevancia el de unidad productiva como el conjunto de los medios de producción sean maquinarias, infraestructura, espacio y /o materias primas que sumado a la fuerza de trabajo permiten producir un bien o servicio. Tales unidades productivas pueden ser de distintos espacios (rural, urbano, calle, barrio), rama (reciclado, comercio, textil, etc), formas (formal e informal), y tener distinta estructura (familiar, comunitaria, patronal). Dentro de las mismas, la modalidad cooperativa alude a trabajadores que participan colaborativamente para producir un determinado producto o servicio para vender. Asimismo, su gestión es democrática en el sentido que todos los integrantes participan en las decisiones relativas a la producción, gestión y distribución equitativa de las ganancias y comparten la propiedad de todos los bienes, maquinarias, infraestructura (Pérsico y Grabois, 2014). En efecto, las personas y organizaciones que componen la economía popular, desarrollan una práctica en la que se organizan para la defensa de sus derechos, construyen cotidianamente los modos de organización del trabajo y de la vida, participando activamente de la sostenibilidad de la vida individual y comunitaria.

Situándonos en el Potenciar Trabajo.

Sus antecedentes y características.

El Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” se sanciona en el año 2020 aglutinando a quienes eran titulares del programa Hacemos Futuro (ex Argentina Trabaja⁴), Proyectos Productivos Comunitarios y del Salario Social Complementario. El objetivo propuesto es mejorar el empleo y generar propuestas productivas a través de proyectos socio-productivos, socio-comunitarios, socio-laborales y promover la terminalidad educativa (Resolución 121/2020).

Para ello, propone cinco sectores productivos con los cuales se intenta reactivar la economía y la producción desde una perspectiva de desarrollo local y de economía social donde los titulares deben realizar su contraprestación. Los mismos son: construcción, producción de alimentos, textil, economía del cuidado y recolección y reciclado de residuos urbanos. En definitiva, su objetivo central es contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas (Resolución del MDS 121/2020). Para ello, se prevé la participación de las y los titulares del programa en al menos una de las tres alternativas: a) proyectos socio-productivos; b) terminalidad educativa; c) proyectos socio-laborales o socio-comunitarios.

La modalidad de implementación consiste en articular al ministerio con unidades de gestión en diversas localidades que reciben transferencias de fondos y herramientas. Paralelamente, se insta un fondo de créditos no bancarios destinados a proyectos de carácter más autogestivos. Dichas unidades de gestión se caracterizan por ser gobiernos municipales o bien organizaciones sociales formalizadas.

Algunos puntos a destacar del diseño del programa son en primer lugar que promueven determinados sectores, tales como tareas de cuidados y servicios socio-comunitarios; reciclado y servicios ambientales; construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; agricultura familiar y producción de alimentos; producción de indumentaria y otras manufacturas; comercio popular. En segundo lugar, recupera conceptos e idearios del desarrollo local que estaban difusos en el Argentina Trabaja, desaparecieron en el Hacemos Futuro y eran promovidos por el Manos a la Obra. En tercer lugar, el grupo de participantes de cada proyecto será denominado grupo de trabajo, dejando difuminado el instrumento de cooperativa. En cuarto lugar, recupera y potencia la visión de género promovida en el Ellas Hacen que quedó solapada en el Hacemos Futuro. Específicamente, en articulación con el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad que promueve la incorporación al programa de nuevos y nuevas titulares en circunstancias de violencia de género, trata de personas o explotación sexual. En quinto lugar, continúa la posibilidad de inscribirse al Régimen de Monotributo Social para emitir facturas, acceder a obra social e ingresar al sistema previsional. El MDS realizará los pagos correspondientes al cien por ciento de este impuesto. Por último, las y los titulares del programa pueden ser inscriptos en el Registro Nacional de Trabajadores y Trabajadoras de la Economía Popular (RENATEP).

Al inicio del programa con la gestión de Daniel Arroyo, se delegó el carácter de autoridad de aplicación al la Secretaría de Economía Social cuando las Unidades de Gestión y las Unidades de Gestión Asociadas sean organizaciones no gubernamentales, mientras que el titular de la Unidad de

⁴ El Argentina Trabaja (AT- PRIST) tenía como propósito generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que no formaban parte del mercado laboral formal (Resolución 3182/2009). La contraprestación consistía en realizar tareas socio comunitarias y socio productivas de baja intensidad. En el 2018 se transforma en el Hacemos Futuro y finalmente en el 2020 se reconfiguran en el Potenciar Trabajo. Dependiendo de la etapa del programa, el funcionamiento en el territorio era llevado a cabo por organizaciones sociales y municipios (Ferrari Mango, 2021).

Gabinete de Asesores era el responsable cuando las Unidades de Gestión o Unidades de Gestión Asociadas se encontrarán conformadas por Organismos Gubernamentales. Luego con la gestión de Juan Zabaleta, se unificó el carácter de autoridad de aplicación en el titular de la Secretaría de Economía Social. Asimismo, se creó la Unidad Ejecutora Especial Temporaria “Unidad Ejecutora del Programa Nacional de Inclusión Socio-Productiva y Desarrollo Local - Potenciar Trabajo” en el Ámbito de la secretaría de Economía Social con el objetivo de la coordinación, el seguimiento, la gestión y la evaluación de dicho Programa (Resolución 1625/2021). En términos concretos, dicha modificación provocó que los municipios tuvieran que articular directamente con la secretaría y no con la unidad de gabinete de asesores tal como lo venían haciendo las organizaciones.

Para llevar a cabo los proyectos de tipo socio-productivos, socio-laborales y/o socio-comunitarios, se conforma un Plan de Actividades que presentan las Unidades de Gestión y/o las Unidades de Gestión Asociada y se firma de un convenio de implementación. El mismo está fundamentado en el diagnóstico socio-productivo local, priorizando los criterios de intervención y ejecución de acciones que promuevan el desarrollo local y fortalezcan o consoliden las iniciativas de formación, empleabilidad y productivas tanto individuales como comunitarias.

Específicamente, los proyectos socio-productivos engloban algunos de los siguientes ejes: 1) Reciclado y servicios ambientales; 2) Construcción, infraestructura social y mejoramiento barrial y habitacional; 3) Agricultura familiar y producción de alimentos; 4) Producción de indumentaria y otras manufacturas; 5) Comercio popular y 6) Otros. En lo que refiere a los proyectos socio-comunitarios las temáticas factibles de ser abordadas son: 1) Tareas de cuidado. 2) Promoción de la salud. 3) Deporte, cultura y arte. 4) Desarrollo de la Soberanía alimentaria. 5) Dispositivos de apoyo a la plena igualdad de oportunidades entre titulares de distintos géneros. 6) Otras. Por último, los proyectos Socio-laborales contemplan las siguientes temática: i) Innovación para la Terminalidad Educativa de Adultos; ii) Mejora de la empleabilidad y apoyo a la búsqueda de empleo; iii) Formación profesional; iv) Certificación de competencias laborales; v) Entrenamiento para el trabajo en ambientes laborales; vi) Cooperativismo; vii) Inclusión financiera; viii) Otros (Resolución 1625/2021 y Resolución 1868 / 2021).

Otra de las modificaciones que atraviesa el programa durante la gestión de Zabaleta es la creación del el “Potenciar Empleo” como línea de acción del Potenciar Trabajo con la finalidad de generar incentivos para que titulares del programa puedan incorporarse al empleo asalariado registrado en el sector privado (Resolución 410 / 2022). De este modo, el Ingreso Protegido al Empleo promueve la inclusión de los titulares al mercado formal de empleo. Para ello, destacan la necesidad de la articulación con organismos y actores de la sociedad civil para que la población destinataria pueda acceder tanto a un trayecto de capacitación y formación en oficios como a un tramo de entrenamiento laboral. Así, el objetivo es que dicha población pueda verse fortalecida para alcanzar una inserción laboral en el empleo registrado.

En este marco, en función de las modificaciones por las que fue atravesando el programa tanto en sus objetivos como en su modalidad de implementación, observamos una combinación de diversos enfoques. En un primer momento, convivían perspectivas de economía social, fomentadas principalmente por los municipios, con principios de economía popular impulsados por organizaciones sociales. Tras concentrar el programa en la secretaría de economía social, y ya no convenir municipios con Unidad de Gabinete de Asesores, sino directamente con la secretaría, cobra relevancia la concepción de economía popular. No obstante, a partir de las últimas modificaciones del programa comienza a fomentarse una lógica de “empleo protegido” cuestionando las particularidades de los trabajos sociocomunitarios y socioproductivos con la intención de una reinserción en el mercado laboral formal tradicional.

En la siguiente tabla 1, se puede visualizar diferentes ejes que han permitido caracterizar al programa. Los mismos son: normativa, objetivos, contexto de surgimiento, gestión, ejecución y concepción.

Tabla 1 Caracterización del Potenciar Trabajo.

Programa/Ejes	Potenciar Trabajo
Normativa	Resolución 121 / 2020 Resolución 1625 / 2021 Resolución 1868 / 2021 Resolución 410 / 2022 Resolución 835 / 2022
Objetivos	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.
Contexto de surgimiento	Cambio de gobierno de la Alianza Cambiemos al Frente de Todos
Gestión	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Arroyo Daniel 2019 -2021. Zabaleta Juan 2021-2022. Tolosa Paz 2022 - actual.
Ejecución	Unidades de gestión Municipio Organizaciones sociales
Concepción	Economía social Economía popular Empleo registrado

Fuente: elaboración propia en base a normativas.

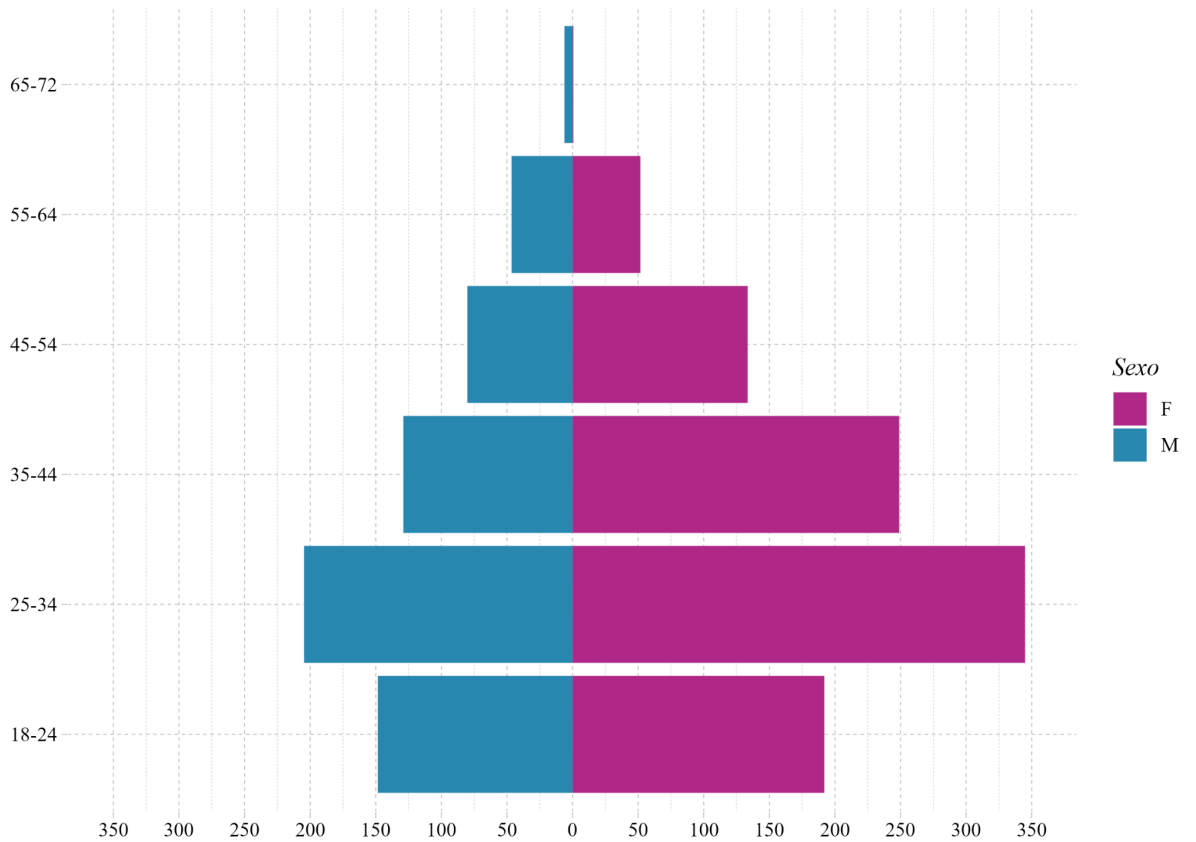
El programa en números

Perfil de titulares del programa: nacionalidad, género y edad

Para caracterizar el perfil de los titulares del programa tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires tenemos en cuenta la nacionalidad, la edad y el género. A nivel país, en lo que refiere a la nacionalidad se observa que el 87% de los titulares del programa corresponde a personas nacidas en Argentina. Respecto a la edad y género, en el Gráfico 1 se visualiza la pirámide poblacional de los titulares del Potenciar Trabajo de Argentina (2020 y 2022). La pirámide poblacional muestra una clara asimetría entre hombres y mujeres. Las mujeres representan una mayoría en todos los rangos etarios, con un porcentaje que va desde el 57% en el rango de 18 a 24 años, hasta el 66% en el rango de 35 a 44 años. Otro punto a destacar es que el grupo de edad con mayor cantidad de titulares es el de 25-34 años para ambos géneros.



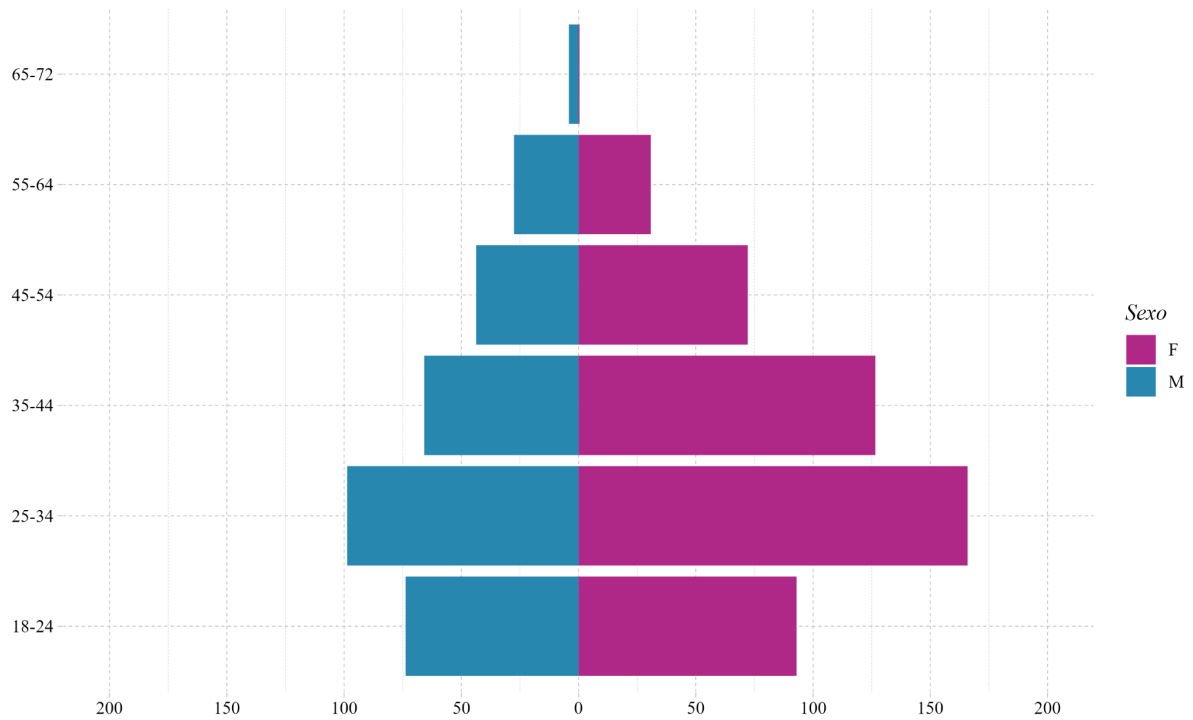
Gráfico 1: Titulares del Potenciar Trabajo de Argentina 2020-2022 (en miles)



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En la provincia de Buenos Aires los datos muestran una estructura de población similar en cuanto a la distribución por rango de edad y género en comparación con los datos de Argentina en su conjunto. De igual manera, la mayoría de los titulares poseen entre 25 y 44 años de edad y, existe una mayor cantidad de mujeres beneficiarias del potenciar trabajo en todos los rangos etarios salvo en las edades más avanzadas (65-72).

Gráfico 2: Titulares del Potenciar Trabajo de la Provincia de Buenos Aires entre el año 2020 y 2022 (en miles)



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

La siguiente tabla n°2 presenta la distribución de género en Argentina, desglosada en varias categorías. La tabla ofrece una visión detallada de cómo se distribuye la población de los titulares del Potenciar Trabajo a nivel país en términos de identidad de género.

Tabla 2: Distribución del Género del programa en la totalidad del país

Datos de género y frecuencia

Género	Cantidad	Porcentaje
Mujer	970,555	61.17 %
Varón	611,010	38.51 %
Feminidad trans/travesti	2,867	0.18 %
Masculinidad trans	1,086	0.07 %
No Binario	721	0.05 %
Otro	437	0.03 %
Total	1,586,676	100 %

Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

Tal como se indujo en las pirámides poblacionales, la población de mujeres es significativamente mayor que la de los varones. Las mujeres representan aproximadamente el 61% de los titulares totales. Además, se puede observar la presencia de diversas identidades de género, incluyendo feminidad trans/travesti, masculinidad trans, no binario y "Otro." Es importante destacar la importancia de esta incorporación en los registros administrativos, dado que contribuye a la creación de políticas y programas más sensibles a las necesidades específicas de diferentes grupos. Al respecto el 0.32% (5.111) de los titulares del Potenciar Trabajo corresponde a identidades de género por fuera de los géneros binarios.

Al igual que en la tabla correspondiente a la totalidad de titulares de Argentina, si tomamos el recorte de la provincia de Buenos Aires, las mujeres son la mayoría de la población, representando aproximadamente el 60.93% de la población total, mientras que los varones constituyen alrededor del 39%. En este caso el porcentaje de disidencias es un poco menor, es el 0.14% sobre el total de titulares (1.711). En la siguiente tabla n°3 se puede observar la distribución de género en Buenos Aires.

Tabla 3: Distribución del Género del programa en Buenos Aires

Datos de género y frecuencia

Género	Cantidad	Porcentaje
Mujer	488,894	60.93 %
Varón	311,834	38.86 %
Feminidad trans/travesti	835	0.1 %
Masculinidad trans	360	0.04 %
No Binarie	295	0.04 %
Otro	221	0.03 %
Total	802,439	100 %

Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Distribución geográfica a nivel país y en la provincia de Buenos Aires

El Potenciar Trabajo se caracteriza por ser una programa que se implementa a lo largo de todo el país difiriendo la cantidad de titulares en cada provincia, siendo Buenos Aires la que tiene más cantidad de en términos relativos. La siguiente tabla n°4 muestra la cantidad de titulares por año, por provincia y el porcentaje sobre el total de ese año entre 2020 y 2022.

Tabla 4: Porcentaje de titulares por provincia y año

Sobre el total de titulares

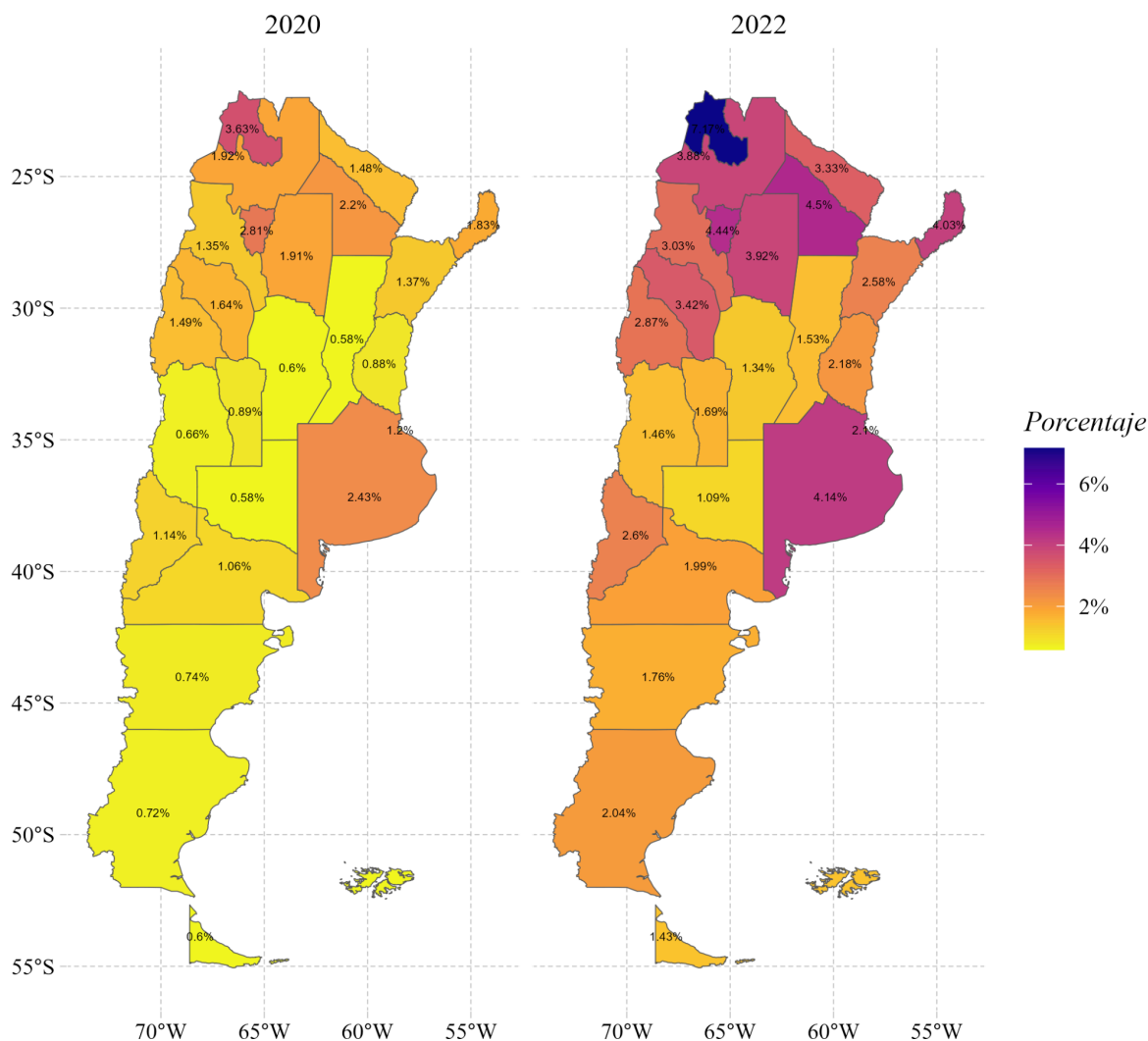
Provincias	Titulares 2020	Titulares 2021	Titulares 2022	Porcentaje 2020	Porcentaje 2021	Porcentaje 2022
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	36986	63105	64817	4.74%	4.62%	4.4%
Buenos Aires	425489	700762	739912	54.5%	51.36%	50.17%
Catamarca	5594	11652	12788	0.72%	0.85%	0.87%
Córdoba	22680	46439	51562	2.91%	3.4%	3.5%
Corrientes	15386	25595	29437	1.97%	1.88%	2%
Chaco	26440	49599	55307	3.39%	3.64%	3.75%
Chubut	4606	10172	11230	0.59%	0.75%	0.76%
Entre Ríos	12207	26690	30759	1.56%	1.96%	2.09%
Formosa	8986	17460	20447	1.15%	1.28%	1.39%
Jujuy	27986	51057	56480	3.58%	3.74%	3.83%
La Pampa	2079	3804	3975	0.27%	0.28%	0.27%
La Rioja	6470	12518	13814	0.83%	0.92%	0.94%
Mendoza	13150	26178	29658	1.68%	1.92%	2.01%
Misiones	23115	45955	51982	2.96%	3.37%	3.52%
Neuquén	7578	15938	17719	0.97%	1.17%	1.2%
Río Negro	7909	14749	15241	1.01%	1.08%	1.03%
Salta	27414	50718	56588	3.51%	3.72%	3.84%
San Juan	11620	21305	22890	1.49%	1.56%	1.55%
San Luis	4540	7868	8793	0.58%	0.58%	0.6%
Santa Cruz	2618	7917	7835	0.34%	0.58%	0.53%
Santa Fe	20495	46041	54784	2.63%	3.37%	3.71%
Santiago del Estero	18670	34547	39144	2.39%	2.53%	2.65%
Tucumán	47670	72016	76991	6.11%	5.28%	5.22%
Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur	1034	2394	2598	0.13%	0.18%	0.18%
Total	780722	1364479	1474751	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Uno de los datos que se destaca es que más del 50% de los titulares del Potenciar Trabajo se encuentran en la provincia de Buenos Aires. Esto refleja una inversión sustancial en una región que alberga una parte significativa de la población del país. Sin embargo, es importante considerar cómo esta asignación se traduce en relación con la representación poblacional real de la provincia. Para ello, a continuación se puede observar el porcentaje de titulares del programa en relación con la población de las provincias, utilizando las proyecciones poblacionales del INDEC basadas en el censo de 2010.

Grafico 3: Porcentaje de titulares por provincia

En base a proyecciones de INDEC



Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y proyecciones poblacionales de INDEC.

Asimismo, se observa mayor presencia del programa en la zona norte del país que en la zona sur. Específicamente, en Tucumán con 5.22%, le sigue con porcentajes similares Salta con 3.84% y Jujuy 3.83%, luego Chaco con 3.75% y Misiones con 3.52%.

En términos generales, los datos muestran un aumento significativo en el número de titulares del Potenciar Trabajo entre 2020 y 2022. En 2020 había 780.722 titulares, mientras que en 2022 la cifra se elevó a 1.474.751. Esto sugiere un incremento en la cantidad de personas que acceden a estos programas en ese período de tiempo. En efecto, entre el 2020 y el 2022 se duplicó la cantidad de titulares.

En general, se puede observar que el porcentaje de titulares del Potenciar Trabajo aumentó en todas las provincias entre 2020 y 2022. Santa Cruz, Santa Fe, Entre Ríos, Tierra del Fuego, Chubut, Neuquén, Formosa, Catamarca, Córdoba, Mendoza, Misiones, La Rioja, Santiago del Estero, Chaco y Salta tuvieron un crecimiento en el porcentaje de titulares según su población de más del 100%. Es

decir, duplicaron la proporción de titulares en función de la población de la provincia. Sin embargo, también es importante considerar que el crecimiento del programa ha sido desigual.

La provincia con el mayor crecimiento fue con un aumento del 183% Santa Cruz, que pasó de poseer un 0.72% a 2.04%. Le siguen Santa Fe, que en 2022 poseía un 0.58% de titulares y en 2022 1.53% (aumentó un 164%), y Entre Ríos, que pasó de 0.88 a 2.18% (148%). Las provincias con el menor crecimiento fueron Ciudad de Buenos Aires de 1.20 a 2%, Buenos Aires de 2.4% a 4% y Tucumán que pasó de 3% a 4.4%

Asimismo, el porcentaje de titulares con respecto a la población total también aumentó, pasando del 1.7% en 2020 al 3.2% en 2022. Esto indica que un mayor porcentaje de la población forma parte del programa en el país. En la siguiente tabla se observa los porcentajes de titulares por año.

Tabla 5: Porcentaje de titulares por año

En base a proyecciones poblacionales de INDEC

Año	Titulares	Poblacion	Porcentaje
2020	780722	45376763	1.7%
2022	1474751	46234830	3.2%

Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En la provincia de Buenos Aires, que tiene más cantidad en términos relativos, también se observa un aumento del 70% de la proporción de titulares en relación a la población de la provincia. En 2020 había 425.489 titulares, mientras que en 2022 la cifra se elevó a 739.912. Asimismo, el porcentaje de titulares con respecto a la población total también aumentó, pasando del 2.4% en 2020 al 4.1% en 2022 tal como se detalla en la tabla a continuación. En la tabla n°6 se puede visualizar dichos datos.

Tabla 6: Porcentaje de titulares por año en Buenos Aires

En base a proyecciones poblacionales de INDEC

Año	Titulares	Poblacion	Porcentaje
2020	425489	17541141	2.4%
2022	739912	17875743	4.1%

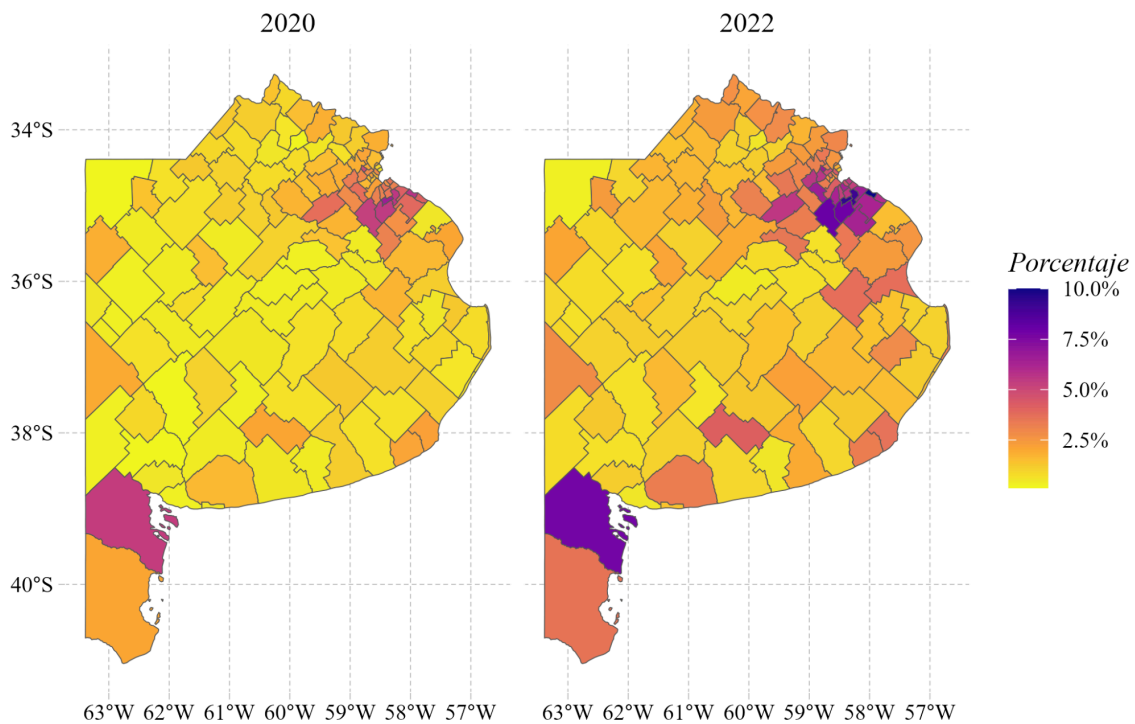
Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En lo que refiere a la distribución en la provincia, se evidencia mayor concentración en el conurbano bonaerense. Luego, le sigue la zona sur, específicamente en Patagones y Villarino donde también se observa presencia del programa. Finalmente, la distribución es similar en el resto del

territorio.

Gráfico 4: Porcentaje de titulares por departamento

En base a proyecciones de INDEC

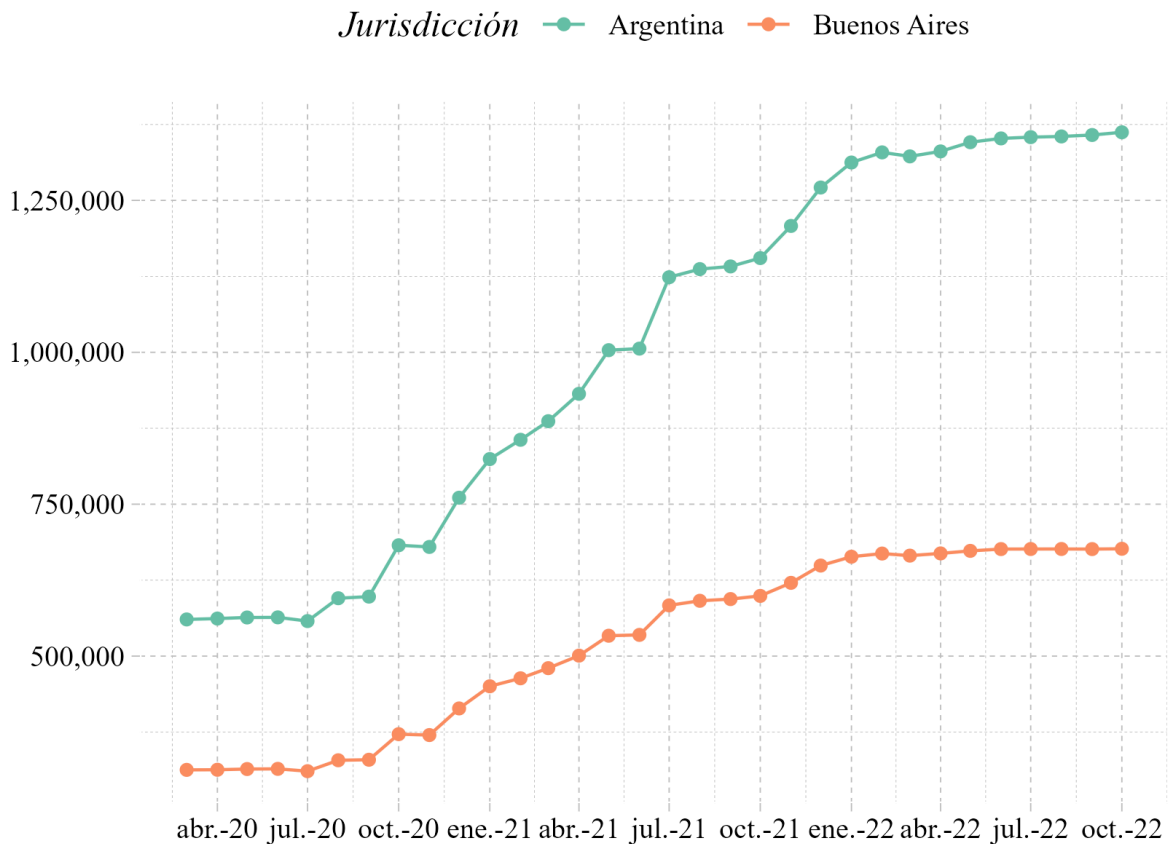


Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y proyecciones poblacionales de INDEC.

Evolución y montos

En este apartado, identificamos la permanencia del titular para visualizar las altas y bajas. Asimismo, describimos los montos percibidos por los titulares lo que permite visualizar la evolución del mismo. En el Gráfico 5 se presenta la evolución de la cantidad de titulares en el total país y en la provincia de Buenos Aires. Entre marzo del año 2020 y diciembre de 2022 la cantidad de titulares en ambas jurisdicciones fue in crescendo en línea con lo que analizamos en el apartado anterior.

Gráfico 5: Evolución de la cantidad de titulares del total del país y de la Provincia de Buenos Aires

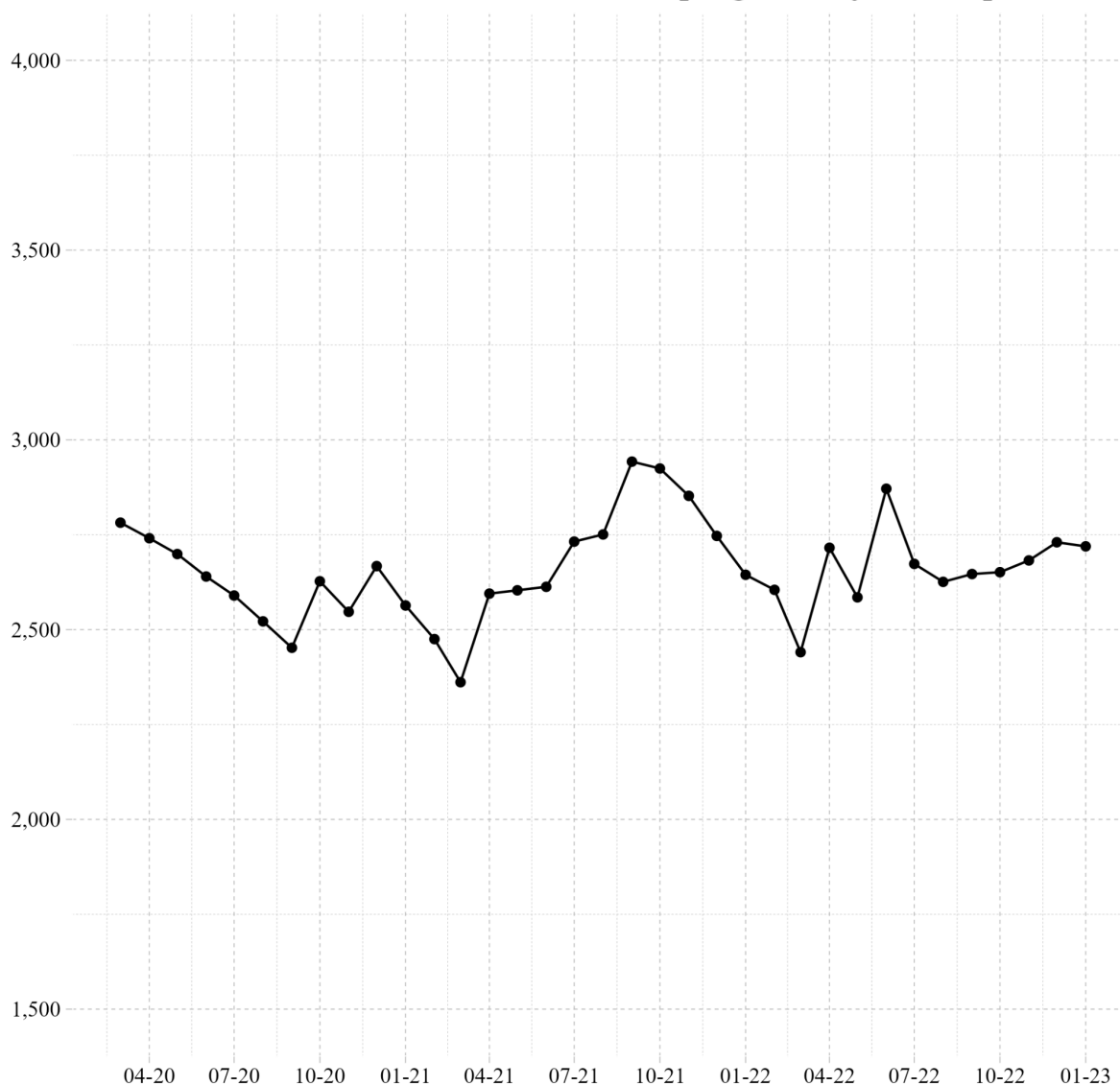


Fuente: elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

En el Gráfico 6 se observa la evolución de los montos percibidos por los titulares del Potenciar Trabajo. Dichos ingresos fueron ajustados en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Indec tomando como año base el año 2016⁵. Esto se realizó con el objetivo de tener en cuenta la inflación o la variación en los precios para mantener el poder adquisitivo constante en términos reales. Se toma el valor en un momento específico o año base, en este caso 2016, para comparar la evolución de precios año tras año. Este ajuste ayuda a comparar de manera más precisa el valor real de los ingresos a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta las fluctuaciones en los precios.

⁵ <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-5-31>

Gráfico 6: Evolución de los montos del programa ajustados por IPC



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Índice de Precios del Consumidor (IPC) del INDEC con año base 2016

En este sentido, se observa que se mantuvo el valor del monto percibido por los titulares año a año. No obstante, si vemos el gráfico se ve que dentro del año hubo meses que el ingreso estuvo por debajo del ingreso obtenido en un inicio en términos reales, es decir, se observa un pequeño periodo de pérdida del valor adquisitivo que luego es reconstruido al finalizar o iniciar el año siguiente.

Reflexiones finales

En el presente informe nos propusimos caracterizar el Programa Nacional de Inclusión Socioproductiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” a nivel nacional con foco en la provincia de Buenos Aires en el periodo de marzo 2020- diciembre 2022. El mismo responde al devenir de la política “del mientras tanto” hacia las reconfiguraciones del mundo del trabajo inspiradas en la economía social, solidaria, popular y comunitaria en sus diversas variantes.



Para ello, recupera elementos de programas anteriores tales como Hacemos Futuro, el Salario Social Complementario y el Argentina Trabaja. Específicamente, componentes de terminalidad educativa y proyectos tanto sociocomunitarios como sociolaborales. En este marco, la figura de la cooperativa se diluye en unidades productivas tanto colectivas como individuales. Dicha individualidad también se presenta a inducir una corriente en torno al empleo protegido.

En ese sentido, se observa cómo los cambios de gestión a nivel nacional, así como también la capacidad de agencia de las organizaciones sociales y las capacidades de los municipios van moldeando las concepciones de los programas. Por ello, surgen interrogantes sobre qué direccionalidad tendrá el Potenciar Trabajo con el próximo cambio de gobierno.

Además de la perspectiva conceptual, hemos presentado al programa en datos numéricos concretos teniendo en cuenta el perfil de los y las titulares en torno a la edad, el género y la nacionalidad. Específicamente, se observó que mayoritariamente son de nacionalidad Argentina concentrándose en el rango de edad que va de los 25 a 34 años y con predominio de población femenina tanto en todo el país como en Bs. As. Asimismo, al describir la distribución geográfica de las personas que forman parte del programa observamos que Bs. As. tiene más cantidad de titulares en términos relativos.

En efecto, se observa como el programa tiene un direccionamiento hacia mujeres jóvenes. Este proceso de feminización es importante considerarlo a la hora de continuar pensando modificaciones y reacomodamientos en torno del programa. Asimismo, cobra relevancia el componente de territorialidad impregnado de las necesidades de la sociedad local. Las mismas son canalizadas por actores locales sean organizaciones sociales o bien municipios que permiten acercar los programas a partir de mediaciones en los barrios.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, 123-156.
- Almada, J. A., y Falco, G. M. (2-4 de agosto de 2023). *Políticas sociales como modos de retribución del trabajo en la economía popular. El funcionamiento del “Potenciar trabajo” en comedores y merenderos de la ciudad de Córdoba* [ponencia]. 16° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo “Nuevos y viejos desafíos para les trabajadores en América Latina. Escenario regional, reformas laborales y conflictos.” Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Altschuler, B. y Casalis, A. (2006). Aportes del Desarrollo local y la Economía Social a una estrategia nacional de desarrollo. En autor, *El Desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. Buenos Aires: Editorial Ciccus.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”*. Buenos Aires: Biblos.
- Bertellotti, A. (2019). Estimación cuantitativa de la economía popular. Observatorio de
- Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP). Disponible en <https://www.ocepp.com/post/2019/12/01/informe-estimaci%C3%B3n-cuantitativa-de-laeconom%C3%ADa-popular>
- BERTELLOTTI, A. FARA, I. y FAINSTEIN, C. (2019). La rama textil de la economía popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Documento de Trabajo No47. Buenos Aires: Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung. Cappa, A., Campana, J. y Rosanovich, S. (2023). Políticas de ingreso y regulación del mercado inmobiliario. Un análisis comparado.

●

- Chena, P. (2017). La economía popular y sus relaciones fundantes. En Pérsico, Navarro,
- Giandet, Roix, Chena. Economía Popular. Colihue.
- Coraggio, J.L. (2020) Economía social y economía popular: Conceptos básicos. En Consejo Consultivo, Documento No 1. Buenos Aires: INAES/Ministerio de Desarrollo Productivo.
- Coraggio, J. (1999). Política Social y Economía del trabajo. Alternativas a la políticaneoliberal para la ciudad. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- Danani, C. (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social. En Danani C. (comp), *Política social y economía social: debates fundamentales* (pp.9-27). Buenos Aires: Editorial Altamira.
- Fernández Álvarez, M. I. (2018). Más allá de la precariedad: prácticas colectivas y subjetividades políticas desde la economía popular argentina. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (62), 21-38.
- Ferrari Mango, C. (2023). Política social a nivel territorial: entre municipios y organizaciones sociales.. Ponencia preparada para el XVI Congreso Nacional de Ciencia Política “La política extensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable”, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 18 al 21 de julio de 2023.
- Ferrari Mango, C y Soto Pimentel, V (2022). (2022). Organizaciones de la Economía Popular y su relación con el Estado en el marco de Políticas Públicas Participativas. Una revisión de programas en municipios de la Provincia de Buenos Aires. IV Jornadas Democracia y Desigualdades - UNPAZ.
- Ferrari Mango, C. G. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 1(24), 163-187.
- Fitoussi, J.; Rosanvallon, P. (2003) *La nueva era de las desigualdades*. Bs As: Editorial Manantial.
- GIRALDO, C. (2017). La economía popular carece de derechos sociales. En Economía popular desde abajo. Bogotá: Ed. Desde Abajo.
- Hintze, S. (2010). La política es un arma cargada de futuro. La economía social y solidaria en Brasil y en Venezuela. Buenos Aires: CLACSO.
- Kliksberg, B. (2004). Hacia un nueva visión de la política social en Argentina. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, No 2 , Primer Semestre, Año 2004, pp. 1-14
- Larsen, M. y Capparelli, D. (2021). “Del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo. Un recorrido desde las organizaciones sociales”. En I. Petz, M. Scaglia y G. Hindi (Comp.). *Antropología económica*. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Ledda, V. (2023). El programa Potenciar Trabajo en Argentina (2020-2023). Dimensiones y reconfiguraciones de la política pública más controversial del último tiempo. Gg. Punto Seguido-REVISTA DE LA LICENCIATURA EN GESTIÓN GUBERNAMENTAL, (3), 51-64.
- Lo Vuolo, R. (2010). El programa “Argentina Trabaja” y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. Buenos Aires: CIEPP.
- Messina, G. y Brocca (2022). La protección social argentina en la pandemia y postpandemia. *Boletín del SIMASOC Programa PIUBAMAS UBA - Año 1 - Número 2 - Septiembre 2022*.
- Micha, A y Pereyra, F. (2022) *Trabajadoras comunitarias de cuidado en el marco del programa Potenciar Trabajo. Experiencias laborales y aportes a la provisión de servicios*. Oficina de país de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.
-

- Muñoz, R. (2021). La promoción estatal de la economía social y solidaria desde lo local. *Otra Economía*, 14(26), 31-48. Recuperado a partir de <https://revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14957>.
- Pastore, R. (2010) Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina. En *Revista de ciencias sociales*, 18, pp. 47-74
- Pautassi, L. (2004). Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina”. En Valenzuela (edit.) *Políticas de Empleo para Superar la Pobreza*. Santiago de Chile: OIT.
- Pérsico y Grabois, 2014 A. *Organización y Economía Popular : Nuestra realidad I.CTEP - Asociación Civil de los Trabajadores de la Economía Popular*
- Razeto, L. (1999). La economía solidaria: concepto, realidad y proyecto. *Revista Persona Sociedad*, Volumen XIII, No 2 Agosto de 1999, pp.1-17, Santiago de Chile.
- Riva, A. A. (2023). Bordando sentidos en la economía popular desde el Trabajo Social. Los puntos de vista de trabajadoras del Potenciar Trabajo sobre sus actividades laborales. Ts. *Territorios-REVISTA DE TRABAJO SOCIAL*, (7), 211-234.
- Rofman, A. (2006). Políticas socioproductiva: un intento de adaptación del desarrollo local a la realidad del Conurbano bonaerense. En: Rofman, A. y Villar, A. (comps.) (2006), *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate* (pp. 259-286). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Roig, A. (2020). Enlazar cuidados en tiempos de pandemia. Organizar vida en barrios populares del AMBA. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *“Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19: la experiencia en la Argentina”*, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/153), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Soldano, D. y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Andrenacci, L. (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Los Polvorines: Prometeo, pp. 17-80.
- Vuotto, M. (2011). El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Serie *Documento de Trabajo* N° 217. Lima: OIT.