

Documentos de Jóvenes Investigadores

n° 25

---

**Trabajo e integración social en las políticas  
de desarrollo socio-productivo en la  
Argentina (2003-2008)**

---

**Malena Victoria Hopp**

FECHA: DICIEMBRE 2010



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES GINO GERMANI  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
ARGENTINA

**Los DOCUMENTOS DE JÓVENES INVESTIGADORES son elaboraciones de becarios o auxiliares del Instituto. Previo a su publicación, estos documentos son evaluados por dos especialistas en el tema.**

**ISBN: 978-950-29-1246-2**

**Fecha: Diciembre 2010**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**  
**Facultad de Ciencias Sociales. UBA**  
**Uriburu 950, 6° piso**  
**(C1114AAB) Buenos Aires. Argentina**  
**Teléfono: (5411) 4508-3815; Fax: (5411) 4508-3822**  
**e-mail: iigg@mail.fsoc.uba.ar**  
**Centro de Documentación e Información**  
**e-mail: cdi@mail.fsoc.uba.ar**  
**<http://www.fsoc.uba.ar>**

## **Resumen**

El objetivo del presente documento de trabajo es describir y comparar los programas de promoción de desarrollo socio-productivo, implementados a partir del año 2003 en la Argentina, a fin de analizar en qué medida estas políticas proponen una nueva definición del concepto de trabajo y de qué modo es concebido el sujeto de la política social. Asimismo, reflexionamos acerca de las políticas hacia el mercado de empleo, sus resultados y las transformaciones del rol del Estado como promotor de “nuevas” formas de trabajo. En cuanto a la metodología, realizamos un estudio comparativo, a través del análisis documental de la normativa e informes de gestión y evaluación de los programas seleccionados. El estudio realizado remarca que más allá de las limitaciones que presentan las políticas de desarrollo socio-productivo, debido a la falta de un marco legal adecuado y una regulación eficiente de los mercados, de protección de la producción y de seguridad de los productores, se propone una nueva definición del trabajo que pone en cuestión la definición “clásica” de empleo asalariado en donde el capitalista es dueño del capital, del conocimiento y de la organización del proceso productivo. El trabajo adquiere un sentido más amplio que apunta a promover procesos de organización colectiva, de innovación y con potencialidades de generación de autonomía para los trabajadores. Este nuevo significado se encuentra en disputa y aún requiere de la creación de nuevas condiciones de institucionalidad que viabilicen su ampliación y desarrollo y fortalezcan la construcción de una integración social en condiciones de igualdad.

## **Palabras clave**

## **Abstract**

The objective of the study is to describe and to compare social programs for the promotion of self-employment, that have been implemented in Argentina since 2003, in order to analyze if these policies propose a new definition of the concept of work and how the subject of the social policy is conceived. Also, we examine the employment policies, its results and the transformations of the roll of the State in the promotion of “new” forms of work. About the methodology, it is comparative study using the documentary analysis. The investigation shows that although the limitations that these policies have, they propose a new definition of work that confront the “classic” definition of labor where the capitalist is the owner of the capital, the knowledge and the organization of the productive process. The work acquires an ampler sense that includes the promotion of collective organization, innovation and has potentialities to produce autonomy for the workers. This new sense of work is in dispute and still requires institutional conditions to promote the development of a social integration with equality.

## **Keywords**

## **Malena Victoria Hopp**

Lic. en Trabajo Social (Universidad de Buenos Aires -UBA-). Magister en Políticas Sociales (UBA). Profesora ayudante de Antropología Social I (Facultad de Ciencias Sociales - UBA). Becaria Doctoral (CONICET-IIGG). Integrante del Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo. <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/grassi/>

Agradezco los comentarios  
de Claudia Cabrera, quien  
me acompañó en la  
elaboración de este trabajo.

## Contenido

Introducción.....	1
Primera Parte .....	4
1. Integración social, trabajo y política social.....	4
2. Surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar en la Argentina.....	7
3. Los fundamentos teóricos de la retracción del Estado de Bienestar en el mercado de trabajo .....	11
4. Retracción del Estado de Bienestar, transformaciones del mercado de trabajo y políticas sociales en la Argentina neoliberal.....	13
5. La salida de la convertibilidad: ¿una nueva estrategia socioeconómica?.....	18
Segunda Parte.....	24
1. Precisiones metodológicas .....	24
2. La reestructuración de las políticas sociales asistenciales y de empleo .....	27
3. Sobre el surgimiento de los programas de desarrollo socio-productivo: el Plan “Manos a la Obra” .....	29
4. Ampliación y desarrollo de las políticas de autoempleo .....	33
5. Leyes y acciones de regulación y promoción del desarrollo socio-productivo...36	
6. Políticas de autoempleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social .....	39
6.1 Programa Herramientas por Trabajo.....	39
6.2 Programa de Inserción Laboral, línea Promoción del Autoempleo.....	40
6.3 Programa de Trabajo Autogestionado.....	41
7. La promoción de desarrollo socio-productivo en perspectiva comparada .....	42
7.1 ¿Integración de los “excluidos” o inserción de trabajadores desocupados?: objetivos y destinatarios de los Programas .....	46
7.2 Promoción de la autogestión del trabajo: ¿nueva estrategia de política social? .....	51
8. Reflexiones finales .....	54
9. Bibliografía .....	58
10. Fuentes .....	66

## **Siglas utilizadas**

MDS: Ministerio de Desarrollo Social

MTEySS: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social

PIL-autoempleo: Programa de Inserción laboral, línea autoempleo

PMO: Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra"

PJJHD: Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados

INAES: Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

## Introducción

La implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados<sup>1</sup> (PJJHD) marca el comienzo de un proceso de reestructuración de la política social que toma mayor fuerza en el 2003, acompañado por un discurso oficial que intentó diferenciarse de la política de gobiernos anteriores<sup>2</sup>. Sus argumentos hacían referencia al modelo neoliberal y sus medidas de ajuste estructural como causas de los problemas sociales; al mismo tiempo denuncian la focalización y el asistencialismo de las políticas destinadas a atenderlos. La propuesta más novedosa de este período –por sus objetivos, su enfoque y metodología- fue la implementación, desde el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), del Plan Nacional de Desarrollo Local “Manos a la obra” (Hintze, 2007). A partir de este Plan la economía social comienza a tener un rol más relevante en tanto estrategia de “inclusión social”, a través de la promoción del desarrollo local y el autoempleo. Si bien anteriormente existieron algunos programas destinados a fomentar la actividad asociada, el desarrollo y el empleo local, a ninguno se le dio tanta significación, ni alcanzó la trascendencia que tuvo el Plan “Manos a la Obra” al momento de su lanzamiento<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Este plan fue creado en enero de 2002 y puesto en marcha en mayo de ese mismo año para hacer frente de manera urgente a las consecuencias de un proceso que comenzó en la década del 90 y culminó en el estallido de la crisis en diciembre de 2001, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi dos millones de destinatarios y un presupuesto de 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004). El PJJHD estuvo destinado a jefas y jefes de hogar en situación de desempleo que tuvieran niños menores de edad o discapacitados a cargo. El Plan otorgaba un subsidio de 150 pesos mensuales y exigía la realización de una contraprestación laboral o capacitación de 20 horas semanales.

<sup>2</sup> A partir de este año “se ha tendido a reorganizar los programas existentes en el momento de asumir (de Kirchner a la presidencia y de Alicia Kirchner al Ministerio de Desarrollo Social) en tres planes nacionales que son considerados los ejes de la política social del Ministerio de Desarrollo Social: a) Plan de Seguridad Alimentaria “el hambre más urgente” que agrupa las acciones de apoyo alimentario, b) el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra que busca “promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios” y c) Plan Familias por la Inclusión social que apunta a transferir ingreso a las familias pobres, sin las contraprestaciones que exige el Programa Jefes de Hogar, demandando únicamente la realización de controles de salud y asistencia escolar de los hijos” (Hintze, 2007: 83).

<sup>3</sup> En ese momento Daniel Arroyo se desempeñaba como Secretario de Políticas Sociales, siendo su principal autor e impulsor. Hasta el inicio del Plan “Manos a la Obra”, la representación de las líneas de financiamiento que tenían que ver con el desarrollo local y la promoción de políticas socio-productivas en el presupuesto total del Ministerio de Desarrollo Social “era poco significativa, ya que solo alcanzaba alrededor de cuatro millones de pesos por año” (MDS A, 2007: 61). En el año 2003 se contó con un presupuesto de 10.468.160 de pesos para la Promoción del Desarrollo Social y Productivo del cual el gasto devengado fue de 8.151.258 de pesos, es decir que se duplicó la cantidad de recursos destinados a este tipo de políticas (MECON, 2003).

Por su parte, en ese mismo año y en consonancia con la propuesta de retomar el trabajo como elemento de "inclusión social", el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, hace explícita la búsqueda de "políticas activas que, en el marco del proceso de recuperación económica, favorezcan la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada"<sup>4</sup>. En ese contexto, se propone el objetivo de eliminación/reconversión del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.

En el año 2004 a través del decreto 1506/04 se comienza a promover el pasaje de los destinatarios del mencionado Plan hacia otros programas asistenciales y de empleo, al mismo tiempo que se da "de baja" a los destinatarios que hubieran conseguido un empleo, o dejaran de cumplir con los requisitos de acceso. Asimismo, comienzan a implementarse, el Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan de Promoción del Empleo que incluye - entre otras estrategias- diversos planes de autoempleo.

Considerando este cambio de orientación en las políticas que pone en el centro la cuestión de la promoción de desarrollo socio-productivo y en la significación otorgada en este marco a los planes de empleo por las autoridades del Ministerio de Trabajo, el objetivo de esta monografía es describir y comparar los programas de promoción de autoempleo, implementados a partir del año 2003 en el país, a fin de analizar en qué medida las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo proponen una nueva definición del concepto de trabajo -qué elementos se incluyen y cuáles se descartan en dicha definición- y de qué modo es concebido el sujeto de la política social. Asimismo, describiremos las políticas que apuntan al mercado de empleo, sus resultados y las transformaciones del rol del Estado como promotor de "nuevas" formas de trabajo, intentando analizar cuál es la importancia y la función que cumplen las políticas de desarrollo socio-productivo en la estrategia socioeconómica del gobierno. Partimos de la siguiente hipótesis: si bien discursivamente el gobierno adjudica un rol relevante al autoempleo en su estrategia socioeconómica y enfatiza las rupturas con las políticas sociales implementadas por gobiernos anteriores, los planes sociales para la generación de autoempleo que se proponen objetivos de integración social y económica de la población con

---

<sup>4</sup> <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/masymejor.asp>



problemas de trabajo, encuentran sus límites para alcanzarlos, porque se desarrollan al margen de un marco legal adecuado y una regulación eficiente de las condiciones de producción y comercialización, de protección y de seguridad de los productores.

En cuanto a la metodología, realizamos un estudio comparativo a través del análisis documental. Las fuentes utilizadas fueron las normativas de los programas, informes de gestión, de evaluación y documentos producidos por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

La presentación de los resultados se divide en dos partes, en la primera realizaremos una reflexión teórica acerca del concepto de trabajo, la política social y el problema de la integración social en las sociedades modernas, que nos permitirá analizar la distinción entre políticas sociales asistenciales y sociales de empleo. Luego describiremos brevemente el proceso de retracción del Estado de Bienestar y las transformaciones del mercado de trabajo en la Argentina en la década del 90. Por último, caracterizaremos las políticas hacia el mercado laboral post convertibilidad.

En la segunda parte, describiremos el surgimiento y desarrollo de las políticas de desarrollo socio-productivo y compararemos los programas implementados a partir del año 2003 en la Argentina, a fin de indagar qué estrategias proponen para disminuir las situaciones de desempleo y vulnerabilidad social y formular algunas preguntas acerca de eventuales efectos en las situaciones de desigualdad. Esto nos permitirá analizar las transformaciones de las formas intervención en la cuestión del desempleo, las formas en que el trabajo es definido y la concepción de los sujetos destinatarios de dichas políticas. Por último, plantearemos algunas reflexiones a modo de conclusión en torno a las perspectivas del desarrollo socio-productivo y los nuevos sentidos del trabajo que estas políticas proponen.

## **Primera Parte**

### **1. Integración social, trabajo y política social**

El proceso de secularización en las sociedades capitalistas modernas pone en el centro de la discusión el problema de cómo garantizar el orden social, entendido como un producto de las relaciones humanas. Ya no se trata de seguir la tradición y los designios divinos, sino de justificar e inventar mecanismos de control y gobierno. En este sentido, Bauman (1997) señala la importancia de la construcción cultural de la distinción entre razón y pasiones. Para el autor esta oposición fue algo más que una división moral, ya que se constituyó en una teoría de la sociedad que articulaba la oposición entre raíces “naturales” e individuales de los fenómenos antisociales frente al mecanismo organizado y jerarquizado del orden social, encarnado en el Estado y las elites dominantes y letradas que debían transmitir el conocimiento racional, en el cual se fundaba este nuevo orden.

En este marco, el problema de la integración se constituyó en una de las primeras preocupaciones de las ciencias sociales, ésta “refiere a la posibilidad de existencia de una unidad social autoidentificada” (Grassi, 2006: 5) y a las formas o mecanismos de regulación social que viabilizan la cohesión en las sociedades modernas. El problema de la integración refiere entonces a la forma en que las sociedades –a través de las intervenciones del Estado- abordan la cuestión social, entendida como una falla estructural del capitalismo moderno, que en palabras de Castel, resulta “una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura” (Castel, 1997: 20). Se trata de un desafío que pone en cuestión la capacidad de una sociedad de existir como conjunto ligado por relaciones de interdependencia. La cuestión social se nombró por primera vez en el siglo XIX dando cuenta del riesgo de destrucción de la sociedad liberal, debido a las nuevas tensiones generadas por la industrialización. Así emerge “lo social”, entendido como los sistemas de regulación (diferentes a los del mercado), instituidos para intentar llenar la brecha entre lo político y lo económico.

Es importante marcar que la cuestión social no se presenta como contradicción y virtualidad de fractura de una sociedad, sino que “se

particulariza y metamorfosea en los problemas sociales cuyas definiciones son, a la vez, la expresión hegemónica del modo como la sociedad se interroga, interpreta, resuelve, ordena y canaliza aquel enigma” (Grassi, 2003: 22). Siguiendo a la autora, podemos decir que la forma en que se definen los problemas dan cuenta del modo en que la sociedad “nomina, describe, y aún, especifica el contexto de su referencia causal (económico, cultural, etc.) y los ámbitos de responsabilidad por su solución o por la intervención en lo social” (Grassi, 2003: 22). Estas formas de definición de los problemas, históricamente determinadas, son las que marcarán los distintos parámetros de inclusión y exclusión de las políticas sociales.

Las políticas sociales, entendidas como la forma política “estatalizada” de la cuestión social, tienen un rol central en las sociedades modernas. Éstas son el modo en que “la sociedad capitalista afronta aquella tensión de la estructura, entre el principio moderno de la libertad de los individuos, y la reconstitución de la dependencia operada por la relación salarial” (Grassi, 2004: 6). Las políticas sociales son intervenciones sociales del Estado orientadas directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos grupos sociales (Danani, 1996). El problema del que se ocupa la política social es por tanto el de la reproducción social y no simplemente el problema de la pobreza. “Los procesos de reproducción de la sociedad, de la población y de la fuerza de trabajo incluyen una dimensión biológica y una dimensión social, ésta alude a aspectos materiales y simbólicos; ambos están presentes en la esfera de lo económico, de lo demográfico y de lo político” (De Oliveira y Salles, 1986).

Las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación y operan especialmente en la distribución secundaria del ingreso. “Históricamente han cumplido una función reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo” (Danani, 1996: 22). Éstas no son las únicas intervenciones sociales del Estado, por ejemplo las políticas laborales también lo son, aunque operen directamente en la regulación de la relación capital-trabajo (Cortés y Marshall, 1993). Esta conceptualización de la política social problematiza y rompe la división entre políticas sociales y políticas de empleo; y nos permite pensar las intervenciones del Estado como un todo, poniendo en relación las políticas que operan en la distribución primaria y secundaria del ingreso, situándolas en el contexto social, político y cultural en el que se despliegan. Por ello en

este trabajo definiré las políticas de promoción de desarrollo socio-productivo como políticas socioeconómicas o políticas sociales de empleo y las distinguiré, en todo caso, de las políticas sociales asistenciales<sup>5</sup>.

Las políticas socio-productivas son intervenciones sociales del Estado que pueden definirse tanto como políticas sociales, porque su objeto es la reproducción de la vida de grupos sociales, como también como políticas económicas, dado que intervienen en la distribución primaria del ingreso y la intervención en las condiciones de reproducción de la vida se realiza a través de prestaciones típicamente económicas (como subsidios o créditos) que estimulan la producción para el mercado (Abramovich, 2007: 19). En este sentido, estas nuevas políticas tensionan la tradicional distinción entre la esfera de la política social y la política económica, no sólo por sus prestaciones, "sino también (por) el potencial de influencia en el marco de un conjunto de políticas del estado que tienden a garantizar condiciones para una nueva forma de acumulación" (Abramovich, 2007: 19).

Las políticas sociales contienen implícita o explícitamente una definición de las necesidades sociales y de los sujetos destinatarios de dicha política. En el caso que estamos analizando proponen una definición del trabajo<sup>6</sup>, de lo que es considerado como tal y de las actividades o tareas que se excluyen de dicha definición. Asimismo, estas políticas explicitan el objetivo de promover la integración social y económica de sus destinatarios. El problema de la integración social no puede ser pensado sin hacer referencia al trabajo, dado que éste se constituyó en un elemento integrador central en las sociedades capitalistas modernas, tanto como forma fundamental de garantizar la subsistencia, como en tanto elemento de reconocimiento social (Castel, 1997, 2004). A su vez, desde fines del siglo XIX la ciudadanía y el acceso a derechos y protecciones sociales fueron contruidos a partir del estatus de trabajador asalariado.

---

<sup>5</sup> A mediados de la década del 90 comenzaron a implementarse programas que otorgaban un subsidio y exigían una contraprestación laboral. Éstos fueron definidos desde el Estado como programas de empleo. A partir de allí se desarrolló una discusión respecto de los elementos necesarios que debe contener una política para ser llamada de empleo y si estos programas eran efectivamente planes de empleo o políticas sociales (asistenciales). Si definimos las políticas de empleo como "una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo" (Lanari, 2004: 8), es necesario analizar los resultados alcanzados por estos planes para afirmar que se trata efectivamente de políticas de empleo, es decir que son políticas que tienen incidencia real en el nivel o calidad del empleo. Dada la definición de política social que utilizaré en este trabajo no voy a retomar esta discusión. Para un análisis de esta cuestión ver Rodríguez Enríquez, 2007.

<sup>6</sup> Este concepto de trabajo supone también una nueva definición del trabajador.

En suma, las políticas de desarrollo socio-productivo y las formas de trabajo que promueven plantean algunas preguntas ¿Cuál es el sentido de la integración que promueven? ¿Se trata de resolver el problema del desempleo a través de la creación de trabajo, o por el contrario se reproduce el sentido que expresaron los planes con contraprestación laboral en donde el trabajo y el empleo se concibieron como asistencia? ¿Continúan siendo estos programas “portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad sociales” (Danani y Lindenboim, 2003: 262) o tienen potencialidades de modificar esas condiciones?

Para responder estas preguntas es necesario analizar el sentido del concepto de integración social y de trabajo que las políticas de desarrollo socio-productivo contienen y cómo éstos son disputados y puestos en práctica por los sujetos y organizaciones que participan de los programas. Estos sentidos dependerán también del rol e importancia del desarrollo socio-productivo en la estrategia socioeconómica.

Para comprender este punto describiremos el proceso histórico de surgimiento, desarrollo y retracción del Estado de Bienestar en la Argentina y algunos aspectos de su configuración luego de la caída del régimen de convertibilidad.

## **2. Surgimiento y desarrollo del Estado de Bienestar en la Argentina**

Como consecuencia de las Guerras Mundiales y la crisis económica de la década del 30 comenzó a implementarse en la Argentina un modelo industrialista basado en la sustitución de importaciones, impulsado por una política económica explícita, expresada entre otras cosas, en la gran cantidad de organismos de regulación económica que se constituyeron en ese periodo (Lindenboim, 2009: 36).

Conjuntamente con el desarrollo industrial, y a partir de la experiencia política del peronismo, se fue conformando una configuración estatal que promovió una fuerte intervención en la economía y que sostuvo su legitimidad en base a la expansión de la seguridad social y los derechos sociales<sup>7</sup>, sentando las bases de la dinámica que nutrió la fase expansiva del

---

<sup>7</sup> Entendemos los derechos sociales como derechos justiciables, de igual estatus que los derechos civiles y políticos. Los derechos sociales no son derechos de individuos, sino de grupos, poseen una dimensión colectiva (Abramovich y Courtis, 2006, Gamallo, 2008). Asimismo implican la existencia de condiciones institucionales para garantizar su cumplimiento.

Estado de Bienestar en la Argentina. Grassi, Hintze y Neufeld (1994) explican que éste se conformó incorporando componentes corporativos meritocráticos, cuyo acceso estaba condicionado por la posesión de un empleo formal<sup>8</sup>. En términos de Lo Vuolo y Barbeito (1998)<sup>9</sup> este régimen se constituyó como un *híbrido institucional* que incorporó elementos de los modelos de seguro social y del socialdemócrata. Así se estableció una red de seguridad laboral que protegió todos los ámbitos que hacen a la relación del trabajo (seguridad en los ingresos, en el puesto de trabajo, y en la representación de los intereses de los trabajadores). Asimismo, se establecieron instituciones con una cobertura universal (propias de un modelo Socialdemócrata), fundamentalmente en el sector educación y en menor medida en salud.

En el plano económico, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, que había comenzado ya con la crisis del 30, fue el eje motor del desarrollo y permitió mantener un alto nivel de empleo y de consumo (Llach y Gerchunoff, 2000). Así se creó un “círculo virtuoso” entre el alto nivel de empleo y la amplia posibilidad de financiar el gasto público creciente, lo que permitió un proceso de redistribución del ingreso en favor de los sectores populares a partir de un modelo de desarrollo incluyente, apoyado en el pleno empleo, la industrialización por sustitución de importaciones y la seguridad social. El pleno empleo (masculino) fue asumido como una característica propia del proceso económico, por lo que no se contó históricamente con un seguro de desempleo. Así, el bienestar de la familia se alcanzaría por “efecto cascada” del trabajo formal asalariado del jefe de hogar (varón proveedor)<sup>10</sup>.

Este modelo posibilitó un proceso de movilidad social ascendente de carácter tanto intra, como intergeneracional y generó un crecimiento acelerado del empleo urbano provocando una expansión de la clase media autónoma, la clase media asalariada, y la clase obrera asalariada. Hacia

---

<sup>8</sup> Se implementaron programas de Seguro Social, tales como previsión social, obras sociales y asignaciones familiares.

<sup>9</sup> Estos autores analizan el Estado de Bienestar en la Argentina a partir de la tipología elaborada por Esping Andersen (1993).

<sup>10</sup> Esta situación refuerza la concepción de la familia como célula básica de la sociedad, desestimulando la incorporación de la mujer en el mercado laboral. Asimismo, este modelo produce una diferenciación de hecho y de derecho para con las mujeres: por un lado, mejores coberturas para mujeres casadas con maridos protegidos y por otro las “madres solteras” o mujeres con maridos desprotegidos (Pautassi, 2003).

1945, la estructura social urbana estaba conformada por 40% de puestos de clase media y 60% de puestos de clase obrera, en ambos colectivos predominaba el empleo asalariado. Las posiciones asalariadas representaban el 72% del empleo global, un nivel asimilable al de los países capitalistas relativamente desarrollados (Torrado, 1991). De esta forma, el trabajo fue un elemento central de la integración social, ya que se constituyó como fuente de reconocimiento social, como soporte de la constitución de identidades colectivas ligadas a la figura del trabajador asalariado y como vía de acceso a los derechos sociales.

Con la caída del gobierno justicialista en 1955, se conformó un nuevo bloque de poder constituido por la alianza entre la burguesía nacional y el capital extranjero. En el plano económico, la industria siguió constituyendo un objetivo central del proceso de desarrollo, pero se impulsó una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, a través de la incorporación de capitales transnacionales. Asimismo, se observó una distribución regresiva del ingreso y se produjeron cambios en la relación laboral: el trabajo comenzó a ser más inestable (aumentó el desempleo y la precarización de la clase media y obrera), y se generó un importante crecimiento del trabajo por cuenta propia. En el plano social, el Estado comenzó un lento proceso que apuntaba a reducir el gasto social y comienza un retraimiento de la actividad del Estado en lo social, afectando con mayor dureza a los sectores de menos recursos que son los más dependientes del sector público. A pesar de esto, el impacto social del gasto social durante esta etapa fue ligeramente redistributivo, aunque estos beneficios fueron neutralizados por el efecto en sentido opuesto de otras formas de intervención estatal (Torrado, 1991).

A partir de mediados de la década del 70 y con la dictadura militar, el Estado tuvo un rol esencial en la imposición de un nuevo modelo económico que se profundizó en la década del 90 como veremos más adelante. Éste se basó en la valorización financiera en detrimento del proceso de industrialización llevado a cabo en las últimas décadas. Para alcanzar la consolidación del modelo aperturista fue necesario el disciplinamiento social y el control de los sectores populares mediante la represión, orientado a la eliminación de los dirigentes y líderes populares para desmovilizar a los sectores opositores y a cualquier organización que se opusiera a este nuevo modelo de acumulación (Basualdo, 2001). La estrategia económica de

desindustrialización contribuyó al disciplinamiento al provocar un aumento del desempleo y una mayor concentración de la riqueza. El proceso de valorización financiera favoreció a un grupo reducido de empresas locales, algunas transnacionales y a los grandes grupos económicos y bancarios. En cuanto a la industria, se transfirieron recursos del Estado a los grandes grupos económicos. Asimismo a partir de mediados de los 70 se abrió el mercado de bienes estimulando la importación, lo cual imposibilitaba la competencia de las empresas locales y favorecía al capital oligopólico. Otro de los factores fundamentales que posibilitó la concentración del capital fue el endeudamiento externo y la fuga de capitales. En este proceso el Estado cumplió un rol importante por tres motivos: por un lado a través del endeudamiento interno mantuvo una alta tasa de interés, además fue quien proveía las divisas que posibilitaron la fuga de capitales y por último asumió como propia la deuda externa del sector privado. La distribución de la riqueza a favor de los sectores ubicados en la cúpula de la pirámide social fue posible a partir de la abrupta disminución de la participación de los sectores asalariados dentro del Producto Bruto Interno del país, el pasaje de un sistema impositivo progresivo a uno regresivo y la reducción del gasto social ligado al principio de subsidiariedad del Estado. El modelo de valorización financiera fomentó la desindustrialización, que posibilitó la acumulación de riqueza mencionada, generando un crecimiento de la desocupación y la precarización laboral.

Lo Vuolo (1998) analiza este proceso, observando una "crisis de integración sistémica" del Estado de Bienestar argentino que comienza durante el período de dictadura militar. En la década del 80, ya estaba consolidado el poder económico de los grupos financieros, había aumentado considerablemente la deuda externa y las condiciones internacionales favorecían la estrategia aperturista. En ese contexto, la hiperinflación de los '80 no fue un mero fenómeno económico, sino que fue el evento político más significativo que mostró la fuerza de los nuevos grupos de poder y su capacidad de imponer condiciones a los gobiernos. En términos de Lo Vuolo (1998: 132) se constituyó en el punto de la crisis de "integración sistémica" que derivó en la "crisis de integración social". El autor marca diferentes ámbitos en los que se puede observar el déficit de racionalidad del Estado de Bienestar en la Argentina: 1) el ambiente económico y fiscal, en donde la expansión del gasto público produjo inestabilidad macroeconómica



generando la crisis fiscal del Estado. 2) En el mercado de trabajo y en la distribución del ingreso. 3) En el ambiente político ideológico, que da cuenta de un proceso de desjerarquización de todo lo vinculado con la actividad pública y política, sumada a la fuerte crítica al Estado por su ineficiencia y excesivo gasto. Los déficits mencionados incidieron en el desprestigio y la retracción del Estado de Bienestar y es en la década del 90 cuando se consolida y profundiza este proceso de reforma.

### **3. Los fundamentos teóricos de la retracción del Estado de Bienestar en el mercado de trabajo**

Los fundamentos teóricos esgrimidos durante el proceso de retracción del Estado de Bienestar -en general- y en el mercado de trabajo en particular, retoman los postulados de distintas teorías que componen lo que Lo Vuolo (1991) define como el paradigma neoclásico<sup>11</sup>. Este paradigma es pre-Keynesiano, pero sus fundamentos son retomados y profundizados por el neoliberalismo. El paradigma neoclásico promueve el libre mercado, profundizando la preeminencia del capital privado sobre el público y el desmantelamiento de las instituciones del Estado de Bienestar (Lo Vuolo, 1991: 35). Uno de los elementos centrales que propone la teoría neoclásica es la *flexibilidad* del mercado de trabajo, entendida “fundamentalmente como eliminación de las trabas para que los mecanismos del mercado se encarguen de modo espontáneo de asignar el factor trabajo en cuanto a precio y empleo” (De la Garza Toledo, 2000: 152). Para que esto sea posible se parte de algunos supuestos: A) Los agentes que actúan en los mercados son racionales y buscan su máxima utilidad en el intercambio, por ello deben tener información completa acerca del mercado, los precios y las acciones de otros agentes. B) No se tienen en cuenta factores extra

---

<sup>11</sup> Éste incluye cuatro elementos: 1) la teoría del equilibrio general expuesta por Walras, según la cual dados los recursos productivos y su actual distribución, el conocimiento y disponibilidad de técnicas de producción y el libre intercambio de la riqueza de los individuos, en condiciones de libre competencia, se generará un sistema de precios relativos que definirán de forma automática valores de equilibrio. Es decir que de esta forma tanto los demandantes como los oferentes de mercancías alcanzarán la mayor utilidad (su máximo beneficio). 2) La teoría cuantitativa del dinero [...] por medio de la cual se postulaba que la cantidad de moneda disponible era un parámetro exógeno de la economía real e imponía una restricción objetiva al funcionamiento del mismo”, 3) la Ley de Say, que propone que la “oferta crea su propia demanda”, y 4) la economía del bienestar en la formulación de Pareto, la cual define el bienestar como la situación en donde las magnitudes y cantidades de algo se interrelacionan de manera tal que una no puede aumentar si la otra no disminuye. Esta situación “óptima” sólo se puede alcanzar en un mercado de competencia libre y perfecta” (Lo Vuolo, 1991: 35-39).

económicos tales como la cultura o los conflictos. C) El equilibrio de los mercados se alcanzará en condiciones de competencia perfecta (De la Garza Toledo, 2000).

El desmantelamiento de las protecciones sociales de los trabajadores y la pérdida de estabilidad laboral se fundamentan en la teoría de la producción marginal que tiene un lugar central en este paradigma. Esta teoría explica que el nivel de empleo y su precio están determinados por la oferta y la demanda. Si la oferta de trabajo excede a la demanda se producirá desempleo y una disminución de los salarios. Por eso, para promover la contratación de mano de obra es necesario reducir los costos laborales, salariales y no salariales, a fin de estimular la demanda. Esto sucederá si se cumple el supuesto de que los trabajadores son racionales e intercambiables y toman decisiones individualmente, es decir si no existen, por ejemplo, sindicatos que distorsionen el libre juego del mercado. Como el precio de equilibrio de la fuerza de trabajo está determinado por el producto marginal del trabajador, es importante promover la competitividad entre trabajadores y el aumento de la productividad del trabajo. Desde esta perspectiva la estabilidad del empleo atenta contra la competitividad: por un lado la legislación que regula el empleo, protegiendo al trabajo, limita la competencia entre trabajadores; por otro, las protecciones y la seguridad social “encarecen” la fuerza de trabajo. Por ello, se profundizó la retracción de dichas regulaciones del mercado de empleo<sup>12</sup>, cuya consecuencia fue un aumento de la inestabilidad laboral (eliminando o reduciendo la indemnización por despido, flexibilizando los contratos de trabajo, etc.), buscando promover la competencia entre trabajadores frente a la amenaza de despidos. También se señalaba que se debían flexibilizar las condiciones de contratación y la jornada laboral, a fin de estimular la productividad del trabajo.

Otra teoría utilizada para justificar la retracción del Estado de Bienestar es la de la crisis fiscal del Estado en la versión de la Nueva Derecha<sup>13</sup>. Ésta plantea la existencia de un desequilibrio estructural entre los gastos y los ingresos estatales y concibe al Estado como “improductivo, ineficaz y despótico” (Pierson, 1991:48 en Gough, 2003: 102). Esta teoría

---

<sup>12</sup> En la década del 80 se dio el mayor crecimiento del empleo informal.

<sup>13</sup> Cabe señalar que existen diferentes teorías de la crisis fiscal del Estado que presentan diferencias significativas, un ejemplo de ello es la teoría de O´Connor. Para un análisis de la misma ver: O´Connor, 1987, O´Connor, 1989 y Gough, 2003, capítulo 3.

fue utilizada para explicar la necesidad de una reforma estructural del Estado y de sus funciones. Desde el paradigma neoliberal se interpretó que los excesivos gastos en los que incurría el Estado para garantizar el pleno empleo, el bienestar y la seguridad social, sumado a factores políticos, como el fuerte peso de los sindicatos, se constituían en las causas de la crisis económica y del mal funcionamiento del mercado laboral. Desde la perspectiva neoliberal no es necesario recurrir al Estado para promover el bienestar. Los mercados, entendidos como los mejores y más eficientes asignadores de recursos, deben ser competitivos y la regulación de las relaciones sociales y de los factores de la producción (incluido el trabajo) debe realizarse a través del interés, las mercancías y los precios. Las teorías del paradigma neoclásico “parten del principio de que el mercado es un orden natural de la sociedad, donde los agentes son seres racionales que actúan de manera egoísta e individual, buscando maximizar su ganancia y utilidad” (Giraldo, 2001: 16). Así, el bien público se alcanza en la medida que cada individuo busca su bienestar personal libremente.

Como explicamos anteriormente la asignación de recursos se realiza a través de los mercados y los precios. Por tanto, las instituciones de regulación de los mercados los distorsionan. Por ello el Estado debe restringir la acción sindical y las regulaciones salariales, así como flexibilizar las relaciones laborales, a fin de promover la libre competencia entre empresas y trabajadores.

#### **4. Retracción del Estado de Bienestar, transformaciones del mercado de trabajo y políticas sociales en la Argentina neoliberal**

En el año 1989, con la asunción del presidente Carlos Menem, se consolidó el nuevo modelo social, político y económico, basado en los postulados del neoliberalismo. La visión dominante en ese entonces diagnosticaba que las causas de los problemas de la Argentina se debían a la expansión de las regulaciones estatales, la obstrucción de la libertad de mercado y el excesivo gasto público que traía como consecuencia el déficit fiscal del Estado. Partiendo de dicho diagnóstico, se sancionaron la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica (en septiembre de

1989), que se constituyeron en puntos fundamentales del proceso de redefinición del rol del Estado.

Sin embargo, "en el plano económico el gobierno siguió un rumbo incierto por un tiempo hasta que, a partir de 1991 implementó un programa económico (Plan de Convertibilidad) caracterizado por su celeridad, descuido de los mecanismos democráticos y negligencia acerca de los costos sociales" (Margheritis, 1999: 14). Este programa apuntó a objetivos de diferentes órdenes: financiero, a fin de equilibrar la balanza de pagos, macroeconómico para reestablecer el equilibrio fiscal y microeconómico restituyendo la estructura de los precios relativos: salarios, tipo de cambio, tasas de interés (Grassi, 2003: 52). Todas estas medidas formaron parte del ajuste estructural, condicionado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). El ajuste implicó, entre otros cambios, la desregulación y apertura de los mercados, la limitación de las medidas de protección estatales y una política de privatización de empresas y funciones, entre ellas el sistema de jubilaciones. A su vez, las medidas de ajuste eran condiciones para la renegociación de la deuda externa que aumentaba constantemente. Es importante señalar que estas medidas no fueron simplemente decisiones técnicas o económicas, sino que como afirma Grassi (2003: 55) fueron "la exteriorización de un proceso de transformación socio-cultural", a lo largo del cual los actores relevantes del mismo construyeron un universo de sentido con nuevas pautas político-culturales y diferentes reglas de juego políticas.

En consonancia con los postulados neoliberales, las instituciones de regulación del mercado de empleo se transformaron, profundizando la desestructuración y generando una creciente heterogeneidad de la estructura productiva y ocupacional. Como resultado del proceso de reforma política y económica, en el mercado laboral se observó un fenómeno "excepcional": el crecimiento económico sostenido<sup>14</sup> durante el periodo 1991-1995, expresado en las altas tasas de aumento del Producto Bruto Interno, no estuvo acompañado del aumento de la ocupación. Por el

---

<sup>14</sup> El "período de crecimiento "sostenido" y genuino, se desarrolla a lo largo de parte de la década de los noventa, y comienza hacia 1992, año en el cual, una vez estabilizada la economía y en plena implementación de las "reformas estructurales", el producto empieza a crecer por encima del máximo nivel alcanzado durante la década pasada. Pese a una importante caída en el año 1995, el producto agregado mostró tasas de crecimiento positivas y relativamente altas hasta 1998 (en promedio, del orden del 4% anual), acumulando un crecimiento entre puntas del 30%." (Lavopa, 2004: 22)

contrario, se produjo un deterioro sistemático de las condiciones del mercado laboral y un fuerte crecimiento del desempleo (Lavopa, 2004, Novick, 2007). La "característica general de la economía fue la reducida capacidad de generar empleo pleno, a pesar del crecimiento del producto y de la inversión. La condición de inserción más extendida de la fuerza de trabajo fue el desempleo abierto y el empleo precario" (Giosa Zuazúa, 2006: 2).

Siguiendo el postulado que proclamaba que el mercado constituía un modo "natural" y eficiente de asignación de recursos, la nueva Ley de Empleo (24.013, sancionada en 1991) flexibilizó las condiciones de contratación de los trabajadores, a través de la incorporación de modalidades de contrato a tiempo parcial, por tiempo determinado, contratos de aprendizaje o pasantías. Estas nuevas formas flexibles no preveían indemnización o reducían los montos de las mismas. Algunas de ellos no incluían o reducían la obligación por parte del empleador de realizar contribuciones a la seguridad social, cumpliendo con el principio de disminución de costos laborales. Estas reformas generarían las condiciones necesarias para incentivar la competencia y aumentar la productividad que desde el paradigma neoliberal se presentaban como la solución a la ineficiencia y falta de competitividad de las empresas y del Estado.

Asimismo, la nueva Ley de Empleo reestableció el tope de la indemnización por despido y creó el Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo. El mismo día fue sancionada la Ley de Accidentes Laborales que establecía un máximo de 55 mil dólares para las indemnizaciones por accidentes (Grassi, 2003: 112). En el mismo año fue promulgado el decreto 1334/91, "que ató la negociación salarial a la productividad, que habilitó, de hecho, la negociación por empresas. Esta forma de negociación fue incluida explícitamente en otro de los proyectos del conjunto de reformas de negociaciones colectivas, que terminó en el Decreto 470/93" (Grassi, 2003: 114).

En cuanto a los ingresos laborales se modificó la ley de salario mínimo y se estipularon incentivos salariales ligados a la productividad a través del decreto 1334/91. Al mismo tiempo componentes remunerativos pasaron a ser considerados no remunerativos, dejando de ser contabilizados para el aguinaldo o los aumentos salariales. Respecto del tiempo de trabajo, se flexibilizó la jornada laboral y la realización de horas extras. Como ya

dijimos, la negociación colectiva pasó de ser por rama de actividad a realizarse en el nivel de la empresa y se introdujeron nuevos temas de negociación –antes estipulados daramente en los contratos y la legislación laboral- como los descansos, vacaciones, etc. La flexibilización de las regulaciones de los ingresos salariales y no salariales y de la jornada laboral se justificó como vía de promoción de un aumento de la demanda de trabajo, tal como lo explica la teoría de la producción marginal y la visión de la economía de la oferta.

En el ámbito de las políticas sociales, tres procesos caracterizaron su transformación: la *focalización*, entendida como “sinónimo de selectividad del gasto social” y planteando umbrales mínimos de satisfacción de las necesidades (Sojo, 1990: 185), *privatización* (y tercerización a través de la prestación de servicios por empresas, derivación de responsabilidades en organizaciones de la sociedad civil, en particular la iglesia católica y ONGs, pero también mediante el pago individual de aranceles para acceder a servicios públicos como por ejemplo hospitales)” (Hintze, 2007: 41), y *descentralización*, también definida por distintos autores como *desconcentración*, ya que se traspasaron responsabilidades administrativas a las provincias y municipios, pero no los recursos para hacer frente a dichas responsabilidades. El proceso de desconcentración formó parte de la estrategia política de debilitamiento de las políticas más universales y generó competencia entre las distintas jurisdicciones del sector público, debilitó a los grupos de interés aislándolos política y geográficamente. Se trasladó la prestación de servicios sin la correspondiente transferencia de recursos, lo que significó un mayor ajuste para las provincias y municipios. Este mecanismo también contribuyó a diluir la responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional respecto de los problemas sociales, transfiriéndolos a los gobiernos provinciales y municipales (Lo Vuolo & Barbeito, 1998: 253).

En el marco de estos procesos que caracterizaron las transformaciones de la política social, con la sanción de la ley 24.241 (promulgada en octubre de 1993), se privatizó el sistema de jubilaciones y pensiones que llevó a la individualización del sistema de seguridad social y trastocó el sentido de solidaridad intergeneracional propia del sistema de reparto. A pesar del régimen de capitalización individual privada al cual se

le otorgó un rol central, el Estado siguió estando a cargo del pilar asistencial del sistema que quedó reducido en importancia<sup>15</sup>.

A diferencia del lugar residual que ocuparon históricamente las políticas asistenciales, respecto de las políticas sociales universales y de seguro social en la Argentina, en la década del 90 se consolidó un modelo de política social con un fuerte peso de las políticas asistenciales y focalizadas en los "grupos vulnerables". Al mismo tiempo que se produjo un desplazamiento de las provisiones que antiguamente proveía el Estado, hacia las personas, familias y redes sociales, para satisfacer las necesidades de protección social (Sunkel, 2007). Una característica que se vio reforzada en estas políticas fue la condicionalidad de los "beneficios" transferidos, que se otorgaban en la medida en que se "demuestre su merecimiento".

En el ámbito de las políticas de asistencia al desempleo, se instaló el concepto de "contraprestación", con la implementación del Programa Intensivo de Trabajo<sup>16</sup>, a partir del cual, todos los programas de asistencia social al desempleo incorporaron el elemento de "trabajo como contraprestación", generalmente vinculado a tareas en la obra pública, y otros empleos estatales de carácter secundario, algunas veces socialmente improductivos y otras, en reemplazo de empleos necesarios, como atención al público en instituciones, pero subsidiados<sup>17</sup>. Los diferentes programas y planes sociales orientados a asistir a aquellos sectores de la población como grupos vulnerables particulares, surgidos de las transformaciones en el aparato productivo del país, pusieron de manifiesto el nuevo sentido de las

---

<sup>15</sup> Cabe aclarar que este sistema de capitalización no era obligatorio, y que a pesar de que el proyecto de ley original hacía desaparecer el sistema de reparto, finalmente convivieron los dos sistemas, hasta enero de 2009, cuando comenzó a regir la nueva Ley de estatización de las jubilaciones, sancionada en noviembre de 2008.

<sup>16</sup> "En septiembre de 1993 el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social estableció las normativas que definirían el primer prototipo de los programas de emergencia ocupacional: el Programa Intensivo de Trabajo (PIT). Éste estaba destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional, previo convenio con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Su objetivo era brindar empleo transitorio a aquellos trabajadores desocupados, con o sin calificación, que estuviesen inscriptos en la Red de Servicios de Empleo. Los receptores debían necesariamente efectuar la acreditación de su condición de desocupados mediante la presentación de la constancia de desempleo y la tarjeta de postulante" (Luci, 2004: 49).

<sup>17</sup> Entre los programas de empleo con contraprestación laboral se encontraban el Plan Trabajar I (1996-1997), El Plan Trabajar II (1997), el Plan de Emergencia Laboral, implementado en 1999 con la llegada del gobierno de la Alianza UCR-FREPASO y más tarde luego de la crisis del 2002 el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Para un análisis detallado de este tema ver (Hopp, 2009)

intervenciones del Estado y de sus estrategias políticas: la propuesta de trabajo por contraprestación reprodujo el sentido que ya se expresaba en las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, de *trabajo a cualquier precio y en cualquier condición* (Grassi, 2003).

## **5. La salida de la convertibilidad: ¿una nueva estrategia socioeconómica?**

Argentina abandonó la regla de convertibilidad a comienzos del año 2002. El sostenimiento forzado de este tipo de régimen generó una fuerte crisis social, económica y política que estalló a fines del 2001. La respuesta a la crisis en el plano económico fue una maxi-devaluación que generó un aumento exponencial del desempleo y la pobreza<sup>18</sup>, ratificando estos problemas como los más importantes del inicio del nuevo siglo.

Hacia principios de 2003 comenzó una mejora en los niveles de empleo y del producto bruto, acompañada de una política hacia el mercado de empleo que se anunciaba como novedosa. En este punto analizaremos las potencialidades y limitaciones, continuidades y rupturas de esta nueva estrategia social y política.

Desde el discurso oficial<sup>19</sup> la estrategia socioeconómica del Presidente Kirchner<sup>20</sup> intentó mostrarse como un “nuevo modelo de desarrollo” que promovía el crecimiento económico con generación de empleo de calidad y redistribución de la riqueza, que desde esta perspectiva permitiría la reducción de la pobreza. En esta línea Palomino (2008:1) plantea que “Las actuales tendencias de crecimiento del empleo registrado y de estancamiento y disminución del empleo no registrado en el sistema de seguridad social, reflejan la instalación y consolidación progresiva de un nuevo régimen de empleo, posterior a la salida de la crisis de 2001 en Argentina” y considera que dado el crecimiento del empleo registrado entre

---

<sup>18</sup> En el año 2002 estos indicadores alcanzaron un pico de 41,4 % de hogares por debajo de la línea de pobreza y 21,5% de desocupación (EPH-INDEC).

<sup>19</sup> Las referencias a la intención de promover el crecimiento económico con “inclusión social” y la centralidad del empleo en el modelo económico son recurrentes en documentos y discursos del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo.

<sup>20</sup> Finalizado el mandato interino de Eduardo Duhalde, el 25 de mayo de 2003 asumió Néstor Kirchner a la presidencia. El 10 de diciembre de 2007 lo sucedió Cristina Fernández de Kirchner, cuya gestión continúa los lineamientos que se venían implementando. Por ello trataré y analizaré las políticas de ambos gobiernos como parte de un mismo proceso.



los años 2005 y 2007 esta tendencia podría prolongarse en el mediano plazo. Para el autor la idea de "régimen" apunta a señalar las complementariedades institucionales entre el rol de arbitraje y control del Estado sobre el empleo, la reinstalación a través de la intervención del Poder Judicial de una normativa laboral que favorece el empleo registrado<sup>21</sup>, las políticas de salario mínimo y negociación colectiva y las acciones de los actores sociales, entre ellos los sindicatos. Esta complementariedad permitiría afirmar la consolidación de un nuevo régimen de empleo (Palomino, 2007, 2008). En la misma línea, Schlessler (2009: 1) afirma que en los últimos seis años se ha instalado en el país "un patrón de crecimiento económico centrado en la producción nacional y el empleo, cuyas condiciones han sido determinadas como resultado de posicionar al trabajo decente en el centro de las políticas públicas". Para el autor, el factor principal que explica el avance económico alcanzado, es la combinación de costos laborales bajos y salarios reales crecientes. Los bajos costos laborales estimulan la competitividad de la producción nacional, y esto promueve el aumento del nivel de actividad económica e impulsa la creación de empleo. Asimismo, el aumento de los salarios reales estimula el consumo en el mercado interno generando un "círculo virtuoso".

En este sentido, Novick (2007: 12) señala que el perfil de la recuperación y el crecimiento de la economía favorecen la creación de puestos de trabajo y los nuevos precios relativos facilitan la expansión del potencial productivo y el aumento de la elasticidad empleo-producto. Esta situación podría marcar un nuevo patrón de crecimiento con mejores condiciones para la generación de empleo de calidad. Sin embargo, señala que este cambio de rumbo, sostenible en el corto plazo, aún no se ha constituido en un nuevo paradigma económico.

---

<sup>21</sup> La redefinición normativa se dio en diversas áreas, principalmente las vinculadas con la esfera de actuación del Poder Judicial. En este sentido, un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Laboral del año 2006 (Caso "RAMÍREZ, MARIA ISIDORA c/ RUSSO COMUNICACIONES E INSUMOS S.A. Y OTRO s/ DESPIDO"), restituyó "la vigencia plena del principio de solidaridad de los empleadores en la subcontratación, que había sido afectada a través de normas derivadas también de la jurisprudencia en la década pasada. [...] También pueden mencionarse otros ejemplos de la reorientación del Poder Judicial en el sentido de la producción de normas tendientes a consolidar un nuevo régimen de empleo, que van desde la revisión de la Ley de Accidentes de Trabajo y de la norma sobre indemnización por despidos por parte de la Corte Suprema, o la instalación de una nueva normativa que incorpora figuras penales (no excarcelables) en los casos de fraudes tributarios" (Palomino, 2007: 10-11).

En otra línea, cuestionando el optimismo de la idea un nuevo modelo económico, diversos estudios señalan las limitaciones en el mediano y largo plazo de las políticas implementadas. En este sentido Lindenboim (2008: 12) abre el debate en torno al proceso de crecimiento económico abierto en 2003 y pregunta en qué medida se debe a las políticas adoptadas por los Gobiernos (que se proclaman como alternativos a los lineamientos adoptados por el Consenso de Washington) o si por el contrario, esa dinámica económica se hallaba condicionada por el nuevo escenario internacional. *Salvia et. al* (2008) intenta responder a este interrogante partiendo de la tesis según la cual “un cambio de reglas macroeconómicas no es suficiente para alterar el renovado carácter heterogéneo, dual y combinado que presenta la dinámica de acumulación en la actual fase de la globalización” (pp.116) y muestra que si bien las políticas que desarrollaron en la Argentina en el periodo post convertibilidad fueron favorables y generaron un aumento del empleo -apoyado en una estrategia más industrialista y orientada tanto al mercado interno como externo- hasta la fecha de esta publicación, no se observan cambios cualitativos que modifiquen la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo. Esta afirmación se apoya en el análisis comparativo del empleo generado entre los años 1998 y 2006 según tipo de empleo, segmento (primario, de empleo estable, secundario o empleo precario, y sector marginal) y sector de actividad:

Al respecto, hemos mostrado que al comparar lo ocurrido en términos de la calidad del empleo en el momento de mayor crecimiento (2006), con respecto al momento inicial o final de la etapa recesiva de la convertibilidad (1998-2001), se hace evidente que mientras que el sector primario mantuvo su participación relativa y el segmento secundario la disminuyó, los empleos de indigencia casi duplicaron su participación (pp. 148).

Asimismo, señalan que el análisis de las distintas formas de inserción laboral según sectores muestra la cristalización de un reducido sector público de privilegio<sup>22</sup> y un sector privado moderno en un extremo, y un

---

<sup>22</sup> Cabe mencionar que si bien este estudio marca la existencia de un sector público de privilegio, gran parte del personal contratado por el Estado se encuentra en condiciones laborales precarias. Al respecto ver: Guimenez, 2009.

sector informal vinculado al segmento secundario y marginal de los empleos con remuneraciones más bajas en el otro<sup>23</sup>.

Lavopa (2008) analiza las potencialidades y limitaciones del crecimiento económico y el desarrollo argentino y plantea que entre el año 2002 y 2006 la economía Argentina creció un 41% y la ocupación un 27% y con ello se redujeron los índices de desempleo y pobreza. Sin embargo, en el periodo de "crecimiento genuino" (2004-2006) la creación neta de empleos se desaceleró y siguieron siendo los empleos en el sector de baja productividad los que explicaron la mayor parte del crecimiento. Es decir que comenzarán a visualizarse las limitaciones estructurales de una estructura productiva heterogénea. En la misma línea, Giosa Zuazúa (2006) marca el agotamiento de la elasticidad empleo-producto a partir del año 2004, poniendo en duda la sostenibilidad del crecimiento del empleo en el largo plazo.

Además de los análisis respecto de las condiciones estructurales en la que se da el crecimiento económico (que no equivale a desarrollo), señalaremos algunas de las medidas implementadas que tienen incidencias en el mercado de trabajo, a partir de la sanción de la nueva Ley de Régimen Laboral<sup>24</sup>.

A partir del año 2003, se retomó la herramienta de fijación de los montos del salario mínimo vital y móvil; y a través del decreto 1095/04 se convocó al Consejo del Salario<sup>25</sup> a discutir y determinar las modificaciones salariales. Este Consejo es "un ámbito institucional permanente de diálogo, del que participan pluralmente los trabajadores y empleadores", cuyo objetivo es "evaluar temas referidos a las relaciones laborales tales como la redistribución del ingreso, la asistencia a los desempleados, el compromiso con la generación de empleo genuino y decente y el combate al trabajo no

---

<sup>23</sup> "El sociólogo Artemio López publicó días atrás un informe en el que explica que la brecha salarial entre empleados en blanco y en negro está hoy en sus máximos históricos. Afirma que la brecha no se ha achicado durante los últimos tres años, pese a las tasas record de crecimiento económico y a las subas del salario mínimo. Según el Indec, los trabajadores en negro perciben en promedio un sueldo de 440 pesos mensuales, equivalente al 37 por ciento del salario promedio en blanco" (Página 12 6/8/2006).

<sup>24</sup> Ley 25.877, sancionada el 2 de marzo de 2004.

<sup>25</sup> El Consejo del Salario, creado por Ley de Empleo N° 24.013 (sancionada en el año 1991), "es un organismo autónomo, con atribuciones legales asignadas por el Congreso Nacional en materia de redistribución del ingreso y la asistencia a los desempleados. Con facultades para vincular pautas de productividad y formación profesional". URL [http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos\\_creacion.asp](http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos_creacion.asp). (Consultado 16/4/2009).

registrado, entre otros<sup>26</sup>. De esta manera, se promueve la acción de un organismo que se ocupa de la fijación del salario mínimo, a fin de preservar el poder de compra de los salarios. Asimismo, el Ministerio de Trabajo señala que se propone fomentar la redistribución del ingreso, a través de la participación de los actores sociales, usando como herramienta la negociación colectiva, ya no sólo en la empresa sino también a niveles macro y de rama de actividad (ley 25.877).

A partir del año 2004 –coincidiendo con la fijación del salario mínimo– aumentó la participación del salario, debido al efecto del incremento de las remuneraciones y del mayor número absoluto de trabajadores (Lindenboim *et. all.*, 2005: 10). Sin embargo, los sueldos no se compensaron en la misma proporción que el aumento de la productividad horaria<sup>27</sup>. Para el 2007, el promedio de los salarios había mejorado respecto a 2003 (SEL, 2006), sin embargo se plantean dudas acerca de su poder de compra (Grassi, 2009). Giosa Zuazúa (2006) señala la limitación de las actualizaciones salariales que debido a la incidencia de los altos niveles de inflación, no siempre son suficientes para cubrir la suba de precios, generando una disminución del salario real. Además es claro que estas mejoras salariales benefician solamente a los trabajadores registrados, manteniendo las desigualdades entre el trabajo formal y el informal<sup>28</sup>. Más allá de las dificultades para determinar los verdaderos alcances de estas medidas, éstas muestran el retorno de las políticas de Estado como elemento legítimo de intervención en el mercado de trabajo<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> URL [http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos\\_creacion.asp](http://www.trabajo.gob.ar/institucional/consejos_creacion.asp) Consultado el 16/4/2009

<sup>27</sup> “Sobre un índice 100 en 1993, habría caído a un nivel de 70 puntos en 2003, y evolucionado a 90 en 2006, en tanto que la productividad habría pasado de 115 a 150 en este último lapso (Lindenboim, 2008: 113). Aún así, todavía en 2005 el 33% de los ocupados tenía ingresos inferiores al salario mínimo en su ocupación principal. Esta proporción llegaba al 55% entre los asalariados privados no registrados estables y al 60% entre los no estables” (Grassi, 2009: 17).

<sup>28</sup> Cabe destacar que según el informe “La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH” (elaborado por el Ministerio de Trabajo y el INDEC con apoyo del Banco Mundial) para el cuarto trimestre de 2005 el empleo no registrado alcanzaba el 45% de los 5,3 millones de trabajadores de dicho aglomerado.

<sup>29</sup> Es importante recordar que en los 90 también había una muy fuerte intervención estatal para asegurar las condiciones de desregulación del mercado de trabajo, que sin embargo nunca se alcanzaron plenamente. La difundida idea de un Estado “ausente” no fue tal, ya que la imposición de dicho modelo requirió de la activa intervención político-cultural del Estado para redefinir y trastocar completamente las reglas de juego.

Respecto del problema de la informalidad laboral se comenzó a implementar el Plan Nacional de Regulación del Trabajo, definido como “una política activa implementada por el Estado Nacional tendiente a transformar aquellas ocupaciones que se desenvuelvan en la esfera de la irregularidad, en trabajo de calidad realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. El Plan es la materialización de la decisión de reinstalar la presencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como agente de contralor de las relaciones laborales”<sup>30</sup> . Si bien este Plan representa un avance en esta materia, diversos estudios (Novick, 2007, Giosa Zuazúa, 2006) marcan que el trabajo no registrado y la flexibilización laboral no podrán resolverse solamente con acciones de inspección y control laboral.

Por otra parte, en el marco de la estrategia de creación de empleo, se implementaron políticas activas dirigidas a la realización de planes de obra pública o de infraestructura<sup>31</sup> y se promovió la generación de autoempleo a través de programas sociales para los trabajadores desocupados.

En síntesis, lo que plantean estos autores es que es innegable que el escenario de crecimiento económico y del empleo muestra un contexto más favorable y una ruptura con el periodo anterior, al menos hasta el año 2006 que es el último del que se tiene información confiable. En este sentido, Palomino (2008) plantea que estamos ante un proceso de consolidación de un “nuevo régimen de empleo”. También se observa el retorno de las políticas e intervenciones del Estado como elemento válido de incidencia en las condiciones laborales y para la generación de empleo, a diferencia de la pretendida libertad de mercado y la consiguiente deslegitimación de la política que se difundió en la década de hegemonía neoliberal. Sin embargo, estas medidas aún no alcanzaron a producir un cambio cualitativo en la estructura socioeconómica, lo que pone en duda la sustentabilidad de este modelo en el largo plazo.

---

<sup>30</sup> URL <http://www.trabajo.gob.ar/inspeccion/pnrt.asp>

<sup>31</sup> El objetivo del Plan de Obra Pública Local, en el marco del Plan de Promoción del Empleo es “mejorar las posibilidades de inserción laboral de trabajadores con problemas de empleo, mediante la realización de prácticas laborales y adquisición de saberes en la industria de la construcción, fomentando a su vez el desarrollo de proyectos productivos y locales que requieran infraestructura”

URL [www.http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp\\_listado.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp_listado.asp) (Consultado 16/4/2009).

## Segunda Parte

### 1. Precisiones metodológicas

Para realizar un estudio comparativo hay que determinar qué es lo que vamos a contrastar y establecer si se trata de cosas comparables (Sartori, 1999). Además, es necesario plantear la relevancia de dicho análisis.

Desde el discurso oficial, los planes de promoción de autoempleo se proponen como una respuesta a la desocupación que no puede ser resuelta a partir de la política económica y desde la esfera de la producción<sup>32</sup>. Es decir que los sectores más vulnerables o los llamados “excluidos” del mercado de trabajo serán atendidos por la política social y programas de empleo, cuyo objetivo explícito es promover la reinserción laboral y garantizar ingresos.

Si bien cada programa implementado por las distintas agencias estatales no representa la política social de empleo en su conjunto, su análisis nos permite explorar su lógica y problematizar cuestiones naturalizadas o tomadas como “dadas”. La intención de la comparación realizada es observar por un lado, en el plano normativo (formal) las similitudes y diferencias de las estrategias de abordaje del problema del desempleo que proponen los programas objeto de análisis, la forma en que el trabajo es definido y cómo conciben al sujeto destinatario de las políticas de asistencia al desempleo.

No desconocemos que lo establecido en la normativa y el diseño de los programas no es necesariamente –ni la mayoría de las veces- lo que se plasma en la implementación, pero su análisis contribuye a comprender las disputas en torno a los sentidos de la política social. Además el estudio comparativo de estos programas puede mostrar las transformaciones en el rol del Estado como promotor de “nuevas” formas de trabajo. Asimismo,

---

<sup>32</sup> En el mensaje de elevación del Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación del proyecto de Ley de Presupuesto 2006 se explica que “es por medio del crecimiento económico y desde la esfera de la producción que se generará empleo y paralelamente se reducirá el desempleo. Pero para las personas que, aún con el crecimiento económico, continúan en el desempleo se hará uso de la obra pública para reabsorberlos, y para aquellos grupos que aún permanecen en la pobreza se hará uso de la política social” (citado en Giosa Zuazúa, 2006: 18).

interesa explorar las diferencias entre los programas implementados por el MTEySS y el Plan “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social, para esbozar alguna hipótesis respecto de las implicancias de esta separación.

Uno de los problemas que se presentó al momento de realizar esta comparación fue la dificultad de acceso a las fuentes de información. Si bien existen diversos informes de gestión y evaluación de los programas, no todos se encuentran disponibles para consultarlos y las normativas que crean y reglamentan los programas no son de fácil acceso. Una parte importante del trabajo -previo a la comparación- fue la reconstrucción del proceso de surgimiento ampliación y desarrollo de los programas de desarrollo socio-productivo, que permitió contextualizar las políticas y comprender su lógica. La segunda dificultad tiene que ver con las fuentes a partir de las que realizamos trabajo, las normativas de los programas<sup>33</sup>. Como mencionamos antes se trata del aspecto formal, del “deber ser” de los mismos, por ello no permiten analizar el funcionamiento efectivo de los mismos. Sin embargo, consideramos que es necesario explorar este plano normativo como un acercamiento que permite plantear algunas hipótesis respecto de la implementación de los programas y da pistas para comprender la lógica de las políticas de asistencia al desempleo y las disputas en torno su sentido.

Para realizar este análisis comparativo tomamos cuatro programas<sup>34</sup>:

- 1) **Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”** (PMO), implementado a partir del año 2004, debido a que es el único plan de promoción de autoempleo que se ejecuta desde el Ministerio de Desarrollo Social, además, como veremos más adelante, los distintos programas de autoempleo que se desarrollan actualmente tienen su “origen” en el PMO.
- 2) **Programa Herramientas X Trabajo** (componente productivo del Programa de Transición de Jefes de Hogar, anteriormente llamado componente materiales - Tipología 6 del Plan Jefas y Jefes

---

<sup>33</sup> También se utilizaron informes de gestión y evaluación de los programas seleccionados, producidos por distintos organismos estatales, a fin de contrastar los objetivos propuestos en la normativa con algunos resultados alcanzados.

<sup>34</sup> Si bien existen diferencias entre el significado de los términos plan y programa, aquí lo utilizaré indistintamente.

de Hogar Desocupados o Insumos y Herramientas), iniciado a principios del 2004. Seleccioné este programa, porque se trata del primero de promoción de autoempleo del periodo que es ejecutado desde el MTEySS. El mismo tuvo distintos nombres, que marcaron diferentes momentos del objetivo de reconversión del PJJHD en “políticas activas de empleo” (MTEySS). Cabe aclarar que si definimos las políticas de empleo como “una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo” (Lanari, 2004: 8), es necesario analizar los resultados alcanzados por estos programas para afirmar que se trata efectivamente de políticas de empleo, es decir que tienen incidencia real en el nivel o calidad del empleo.

3) **Programa de Inserción Laboral-autoempleo** (PIL-autoempleo), en ejecución desde diciembre de 2006. El PIL representa el componente de promoción de autoempleo del Plan Integral para la Promoción del Empleo que desarrolla el MTEySS.

4) **Programa Trabajo Autogestionado**, que está destinado a una población particular, las empresas recuperadas, y si bien también es un programa de apoyo al desarrollo socio-productivo, se refiere a esta forma de trabajo como autogestión. Por ello resulta interesante analizar las implicancias, similitudes y diferencias entre estas formas de nominación del trabajo.

Consideramos que estos cuatro programas son comparables, porque presentan similitudes respecto del problema que atienden (la inserción o reinserción laboral de los desempleados), de la estrategia que proponen para abordarlo (la promoción de desarrollo socio-productivo) y de la población destinataria (personas con problemas de empleo, ya sean desocupados o trabajadores en condiciones de precariedad laboral). Sin embargo, existen sutiles diferencias que intentaremos hacer visibles, ya que suponemos que éstas tienen implicancias en la implementación de los programas, en los sentidos del trabajo que construyen y los que adquieren para los sujetos, y en la forma en que se concibe el sujeto de la política social y el rol del Estado.

No ignoramos que el Programa Trabajo Autogestionado es el que más difiere de los demás seleccionados, por un lado porque su población



destinataria son los trabajadores de empresas recuperadas, aunque también está dirigido a unidades productivas autogestionadas en general. Es decir que este programa no es únicamente de asistencia al desempleo, porque las unidades productivas pueden estar en funcionamiento<sup>35</sup>, ni son estrategias de apoyo exclusivas para microemprendimientos, ya que muchas recuperadas son medianas o grandes empresas, aunque después de la quiebra la cantidad de trabajadores que emplean y el volumen de producción que realizan suele ser menor al que su capacidad instalada les permitiría producir. Entonces la selección de este programa se justifica porque éste se encuentra dentro del conjunto de programas de promoción de desarrollo socio-productivo implementados en la Argentina en el periodo de análisis delimitado, y presenta algunas características singulares que son justamente interesantes para analizar y justifican su inclusión en esta comparación.

Las variables utilizadas para realizar el análisis fueron: a) población destinataria, b) requisitos de acceso, c) cobertura, d) prestación que otorga el programa, e) fuentes de financiamiento, f) tipo de contraprestación requerida, h) objetivos, i) agencia que implementa el programa.

## **2. La reestructuración de las políticas sociales asistenciales y de empleo**

En el año 2003 con la asunción de Néstor Kirchner como presidente y de Alicia Kirchner como Ministra de Desarrollo Social, el gobierno intenta diferenciarse y propone una revisión de las políticas sociales implementadas en la década anterior. Sus argumentos hacen referencia al modelo neoliberal y las medidas de ajuste estructural, como causas de los problemas sociales. En oposición a este modelo, desde el discurso oficial se propone una concepción de la política social, según la cual “la mejor política social es la creación de empleo”, que contribuye a fortalecer “una Argentina

---

<sup>35</sup> Sin embargo, si no se apoya y promueve la recuperación de empresas o la creación y sostenimiento de cooperativas, los trabajadores empleados en dichas unidades productivas quedarían en situación de desocupación. Según el Segundo Informe de Relevamiento de Empresas Recuperadas del Programa Facultad Abierta, en el año 2004 se relevaron 136 empresas recuperadas, que ocupan a 8727 trabajadores. URL <http://www.recuperadasdoc.com.ar/Publicaciones%20propias/Las%20empresas%20recuperadas%20en%20Argentina.%20Informe%20del%20segundo%20relevamiento.pdf> (Consultado el 20/7/2009). Este número sigue aumentando: en el 2008 serían aproximadamente 168 (Hopp y O´Dezaille, 2008) y en el 2009 se produjeron al menos cuatro nuevas recuperaciones.

que ha vuelto a instalar al trabajo como fuente de derechos de inclusión social para todos”<sup>36</sup>. A pesar de este discurso optimista que intentaba definir la política que proponía como un “nuevo modelo de desarrollo”, los grupos de desempleados o de empleados en el sector marginal continuaron requiriendo la asistencia del Estado, brindada mediante políticas sociales asistenciales y sociales de empleo.

En el año 2004 a partir del dictado del decreto N° 1506/04 que reguló la reformulación de los programas de transferencia de ingresos, se produjo una división de la cartera de destinatarios del Ministerio de Desarrollo Social y del Ministerio de Trabajo. Esta división marcó una clara distinción entre la política social y la de empleo. Con el objetivo explícito de “agudizar la mirada sobre las necesidades específicas de quienes se encuentran bajo la línea de pobreza”<sup>37</sup>, comienzan a implementarse programas “para dos realidades diferentes: las personas que tienen menores dificultades generales para encontrar un trabajo (por su situación familiar, cantidad de hijos que atender, formación, etc.) y las familias en situaciones de mayor vulnerabilidad social (por número de hijos, niveles de deserción escolar) con menores posibilidades de acceder o sostenerse mediante el empleo”<sup>38</sup>. A partir de estas premisas, el Estado clasifica a los destinatarios de la política según criterios de “empleabilidad”. De esta forma, quedan bajo la órbita del Ministerio de Trabajo las personas que podrían llegar a conseguir un empleo<sup>39</sup>. En cambio, las personas devenidas “inempleables”, según los criterios que en términos de Castel (1997) determinan la *handicapología* y que no cuentan con el tipo de capacidades que demanda el mercado, serán “beneficiarios” de las políticas sociales focalizadas en los grupos más vulnerables<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Discurso pronunciado por Carlos Tomada, Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el marco de la presentación oficial del Seguro de Capacitación y Empleo, el 13 de Febrero de 2006.

<sup>37</sup> URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp> (Consultado 20/7/2009)

<sup>38</sup> URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>

<sup>39</sup> Claro que no se explicita qué tipo de empleo serán capaces de encontrar estas personas que han sido clasificadas como empleables, aunque se encuentren en similares condiciones que los “inempleables”.

<sup>40</sup> “[...] se fija un plazo de 180 días contados a partir del 01/01/2005 para que los ministerios de trabajo, empleo y seguridad social y de desarrollo social en forma conjunta y sobre la base de los datos con que a la fecha cuentan ambas jurisdicciones, realicen una clasificación de los beneficiarios del programa mencionado de acuerdo a las condiciones de empleabilidad que eventualmente, reúnan los mismos. A tal fin definirán los requisitos y perfiles que deban

En este marco se planteó el objetivo de reconversión del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, promoviendo el pasaje de sus destinatarios hacia otros programas sociales, de empleo -para los “empleables”- y asistenciales -para los vulnerables o que no cumplen con los requisitos de empleabilidad<sup>41</sup>-. Así estas personas luego de ser clasificadas, podrán “optar” por el pasaje del PJJHD al Plan Nacional Familias<sup>42</sup>, realizar un emprendimiento en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra”, (ambos del MDS), pasar al Seguro de Capacitación y Empleo o a programas de promoción de autoempleo en el marco del Plan de Promoción del Empleo (en la órbita del MTEySS).

Luego de haber descrito la forma en que se reorganizó la política destinada a atender a la población con problemas de empleo o en situación de vulnerabilidad social surgen algunas preguntas: ¿Existe una relación/articulación entre los programas del MTEySS y los de Desarrollo Social? ¿Por qué son ejecutados desde distintas agencias? ¿Cuáles son las diferencias entre estos programas, y qué implicancias tiene dicha forma de ejecución?

### **3. Sobre el surgimiento de los programas de desarrollo socio-productivo: el Plan “Manos a la Obra”**

Si bien a mediados de los 90 se implementaron algunos programas de promoción de autoempleo o empleo local, es recién a partir del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” que el desarrollo socio-productivo cobra mayor importancia en el abordaje del problema del desempleo y de la pobreza, dada la significación y trascendencia que tuvo el Plan al momento de su lanzamiento y debido al alcance y cobertura que llegó a alcanzar. “Hasta el inicio del Plan, la

---

acreditar los interesados. Los beneficiarios con posibilidades de empleo continuaran percibiendo sus beneficios en la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los que no cumplan con los requisitos establecidos quedaran incluidos dentro de los programas creados o a crearse en el ministerio de desarrollo social” (Decreto 1506/04).

<sup>41</sup> Al mismo tiempo que se va dando “de baja” a los destinatarios que hubieran conseguido un empleo formal, o dejaran de cumplir con los requisitos de acceso. Según los datos del MTEySS la cantidad de “beneficiarios” del PJJHD pasó de casi dos millones de personas en el año 2002 a menos de 600.000 en el 2008, es decir que se produjo una reducción de 1,4 millones (69,5%) de destinatarios.

<sup>42</sup> El Plan Familias es un Programa de transferencia de ingresos, cuyos destinatarios son principalmente mujeres con hijos que no cumplirían los requisitos de “empleabilidad” (el 91,6% de los receptores de este Plan son mujeres). Desde una perspectiva de género, este dato da cuenta de la forma en que la política social construye roles diferenciados para mujeres y varones, reforzando las desigualdades.

representación de estas líneas de financiamiento en el presupuesto total del organismo (MDS) era poco significativa, ya que solo alcanzaba alrededor de cuatro millones de pesos por año" (MDS A, 2007: 61). El Ministerio de Desarrollo Social invirtió en este Programa 110 millones de pesos en el año 2005 (un 4% de su presupuesto) (Hintze, 2007), 131.568.973 de pesos en el 2006 (Informe de ejecución Presupuestaria MDS, 2006) y 129.386.294 en el 2007 (Informe de ejecución Presupuestaria MDS, 2007). En el 2008 se destinaron 142 millones (La Nación 24-8-2008). Por otra parte, este Plan plantea una ruptura en la estrategia de abordaje del desempleo y su marco conceptual y el enfoque metodológico que intenta recuperar diferentes propuestas de la economía social y el desarrollo local resultan novedosos.

El diagnóstico oficial que da origen al Plan parte de señalar los problemas centrales del país en tres niveles: a nivel macro social, observan las consecuencias del modelo neoliberal en la desestructuración del sistema productivo y las transformaciones en las regulaciones del trabajo, las cuales generaron desempleo, subempleo, flexibilización y precarización laboral. Esto tuvo como correlato un aumento de la pobreza y de la cantidad de personas en situación de vulnerabilidad social. Se señalaba que para afrontar estas dificultades un sector de esta población comenzó a desarrollar estrategias de generación de ingresos a través de emprendimientos productivos de baja calidad, que debido a los lineamientos del modelo de desarrollo neoliberal presentaban dificultades en la comercialización de su producción y para su sostenimiento. A nivel local planteaba la existencia de actores sociales que se encontraban desarticulados o debilitados, lo cual limitaba el potencial de generación de un desarrollo socialmente sustentable con equidad. Por último, este diagnóstico afirmaba que los emprendedores no cuentan con la suficiente experiencia en la gestión de emprendimientos productivos y tienen dificultades para planificar su actividad y calcular los costos y beneficios. Por otra parte, se observaba una gran dificultad de acceso al sistema financiero y bancario, lo cual limitaba la posibilidad de obtener un crédito o financiamiento para este tipo de iniciativas socio-productivas.

A partir de este diagnóstico se propone diseñar el PMO que integró diversos programas focalizados existentes en el Ministerio de Desarrollo Social desde la década del 90. Rebón y Salse (2003) explican que desde los

inicios, su implementación presentó una serie de desafíos organizacionales y de gestión que implicaron, entre otros:

La reorientación de diferentes programas y proyectos dispersos hacia un objetivo estratégico común que nucleó varias formas de financiamiento, distintas modalidades de proyectos socio-productivos, distintos actores y metodologías de trabajo, etc.; la propuesta de homogeneizar la variedad de estrategias, criterios de evaluación y monitoreo existentes; el impulso de mecanismos de coordinación con otras instituciones; la profundización y/o redefinición de los espacios de participación y control social, conformando mesas de trabajo con redes de Organizaciones de la sociedad civil (OSC) y fortaleciendo los espacios multiactorales; el desarrollo de estrategias de intervención en función de las particularidades locales. (pp.6).

La resolución 1.375/04 MDS estipula la creación del Plan “Manos a la Obra”, cuyo propósito era “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”. Para ello se plantean tres objetivos generales:

- 1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país.
- 2) Promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local.
- 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad.

Podemos observar que los ejes de este plan son la promoción del desarrollo local y la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios. Las formas de trabajo que promueve son emprendimientos individuales, asociativos o familiares, que permitan el fortalecimiento del capital social y la inclusión social y económica (Res. MDS 192/06). Se explicita la preocupación por promover un desarrollo social con inclusión que pone en el centro la cuestión del trabajo.

Desde el discurso oficial se planteaba así un enfoque que intentaba “transformar las necesidades en oportunidades de acción colectiva” (MDS,

2006) a través del otorgamiento de créditos o subsidios para la producción en emprendimientos asociativos. Cabe recordar que Daniel Arroyo (2004), el principal creador e impulsor del Plan, define el desarrollo local como el desarrollo “desde abajo”, desde el territorio, contemplando las particularidades locales. Plantea que para promoverlo es necesario definir con claridad qué actores participan y quiénes son los actores de la localidad, y en función de eso definir líneas muy rápidas de trabajo a corto plazo, centrándose en el eje productivo, el eje del empleo y las condiciones estratégicas; partiendo de las fortalezas y oportunidades de un territorio determinado, a nivel de los recursos naturales, económicos, sociales y políticos, tendiendo a mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad (Arroyo, s/d). Este enfoque pone el acento en las acciones concretas y no en la teoría o la búsqueda de estrategias a largo plazo.

El PMO está destinado a personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas que se encuentren en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que desarrollen alguna actividad productiva y/o comunitaria o necesiten apoyo para comenzar. Es decir que se trata de un programa focalizado, aunque se explicita la pretensión de tener un alcance masivo. Además requiere la realización de una contraprestación que consiste en la donación de productos o servicios realizados por los emprendimientos a la comunidad.

La estructura del plan incluye tres componentes:

- Apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y de servicios.
- Fortalecimiento institucional, cuyo objetivo es fortalecer espacios de concertación local, tales como Consejos Consultivos Locales y Provinciales de Políticas Sociales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, espacios de intercambio de la economía social.
- Asistencia técnica y capacitación.

En cuanto a la implementación del PMO, el artículo 6º de la Resolución 1375/04 MDS explicita que “el Plan se implementará a través de procesos participativos e intersectoriales de nivel local que fortalezcan los espacios multiactorales, partiendo de las potencialidades del territorio”. La estrategia de intervención que se propone, además de ser descentralizada a fin de fomentar la participación de los actores locales, busca promover la

producción y comercialización de bienes y servicios y “el desarrollo de capacidades que permitan mejorar los ingresos y la calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad<sup>43</sup>” (Res. 1.375/04 MDS). Por ello desde el lanzamiento del plan se han implementado distintas medidas de apoyo a la Economía Social -que describiremos luego con mayor detalle- y se puso en marcha una línea de financiamiento de Proyectos Integrales (Res. 192/06 MDS) destinada a “La promoción de la participación de distintos actores locales [que] procura el consenso en la formulación, diseño y ejecución de proyectos integrales de desarrollo territorial socio-productivos”.

#### **4. Ampliación y desarrollo de las políticas de autoempleo**

En la segunda etapa de implementación del PMO a fines del año 2004, se introdujeron nuevas líneas de trabajo con los objetivos de ampliar la cobertura, a fin de alcanzar a receptores del PJJHD (Convenio MTEySS N°. 01 y Convenio MDS N° 032 y Resolución Conjunta 176/04 y 260/04 de la Secretaría de Empleo y Secretaría de Políticas Sociales) y a jóvenes de entre 18 y 25 años que no estuvieran incluidos en otros programas sociales (Resolución 1031/04 MDS), y al mismo tiempo, desconcentrar la evaluación de los proyectos productivos a nivel nacional, a partir de la descentralización de fondos para crédito y subsidios en las provincias.

Así el PMO se fue ampliando y desdoblado en distintos programas de promoción de desarrollo socio-productivo que fueron implementados conjuntamente con el MTEySS, hasta la autonomización de una línea de autoempleo que actualmente lleva adelante exclusivamente el MTEySS. De los programas con implementación conjunta, los que se encuentran actualmente en ejecución son el “Programa Herramientas por Trabajo” y el “Programa de Inserción Laboral (línea autoempleo)”. Ambos tienen como objetivo financiar emprendimientos productivos de beneficiarios del PJJHD y del Seguro de Capacitación y Empleo respectivamente. Estos programas surgieron en el año 2004 con otro nombre -“el Componente Materiales - Tipología 6 para destinatarios del PJJHD, denominado también “Herramientas x Trabajo”-, dependiente formalmente del PMO, pero

---

<sup>43</sup> Es interesante señalar que la idea de equidad aparece fuertemente en el discurso de los 90 para fundamentar la focalización de la política social. Para este tema véase: Minteguiaga & Ramírez (2007), Danani (2008) y Garretón (1999).

ejecutados por el Ministerio de Trabajo<sup>44</sup>. Este programa tuvo un primer financiamiento del Banco Mundial en el 2004, pero luego según el testimonio de una funcionaria del MTEySS, estuvo 10 meses sin recursos. Entre fines del año 2005 y principios de 2006 recibió un segundo financiamiento y pasó a depender directamente del MTEySS, al igual que el PIL-autoempleo que fue creado en el 2005.

Por otra parte, el MTEySS impulsa el Programa de Trabajo Autogestionado que surgió en el año 2004 (Res. 203/04 MTEySS), en el marco del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Actualmente, todos los programas de autoempleo mencionados se desarrollan en el marco del Programa Integral de Promoción del Empleo<sup>45</sup>.

La descripción del desarrollo del autoempleo permite retomar algunas de las preguntas que ya se han planteado: ¿Qué implicancias tiene el pasaje de los programas desde el Ministerio de Desarrollo Social al de Trabajo? ¿Puede ser una búsqueda de institucionalización del autoempleo como política de empleo? ¿Cuáles son las potencialidades y obstáculos del desarrollo socio-productivo como estrategia para afrontar la desocupación?

En el cuadro 1 se sistematizan y sintetizan los planes presentados. Allí se puede observar claramente el año de implementación de cada medida y el pasaje de los programas del MDS al de Trabajo que se dio a lo largo del periodo.

---

<sup>44</sup> La incorporación de una nueva tipología al Componente Materiales y las funciones que desarrolla cada Ministerio, se encuentran previstas en el Convenio Marco de fecha 4 de enero de 2004 (Convenio MTEySS Nro. 01 y Convenio MDS Nro. 032). El antecedente de esta línea de trabajo conjunta fue el Componente de Ayuda Económica no Reembolsable – Componente Materiales creado por Resolución Nro. 173/03 del Ministerio de Trabajo, creado en el marco del PJJHD, que “se constituyó en un mecanismo de aporte económico para la ejecución de proyectos de infraestructura comunitaria que se agrupan bajo un total de cinco tipologías y se ejecutaba en localidades de entre quinientos y cien mil habitantes” (SIEMPRO, 2005: 2).

<sup>45</sup> El objetivo del Plan Integral para la Promoción del Empleo es “contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el ministerio y otros órganos del estado nacional, provincial y municipal con la participación de los sectores productivos involucrados” e incluye diversos programas de promoción de empleo en el sector público, privado y de autoempleo.



**Cuadro 1: Síntesis del desarrollo de Planes de Autoempleo según agencia de implementación**

Agencia	MTESS	IMPLEMENTACIÓN	MDS
<b>Año</b>		<b>CONJUNTA</b>	
<b>2002</b>	PJJHD (antecedente)		
<b>2003</b>	Plan integral para la promoción del empleo (256/03)  Creación del componente ayuda económica no reembolsable – componente materiales del PJJHD (Res. 173)		Lanzamiento del Plan “Manos a la Obra” (11/8/2003)
<b>2004</b>	Programa trabajo autogestionado (res. 203/2004), en el marco del programa nacional de promoción y asistencia al trabajo autogestionado y la  Microempresa - proyecto PNUD arg./02/003.	Decreto 1506/04 estipula el traspaso del PJJHD al plan familias o a programas de empleo del MTESS  Resolución conjunta 176/04 y 260/04 secretaría de empleo y  Secretaría de políticas sociales: creación  Componente materiales-tipología 6 del PJJHD (herramientas por trabajo)	Creación Plan “Manos a la Obra” (Res. MDS 1375/04)
<b>2005</b>	Fortalecimiento programa trabajo autogestionado  Herramientas por trabajo (ex componente materiales tipología 6)		Implementación del área de “Compre Social”, que tiene por objetivo diseñar acciones de promoción y comercialización de emprendimientos de efectores de la economía social.
<b>2006</b>	Lanzamiento del Seguro de Capacitación y Empleo  Programa de inserción laboral (autoempleo)		Resolución MDS N° 192/06 Proyecto Integral del Plan Manos a la Obra
<b>2007</b>			Programa Nacional de Microcrédito “Padre Carlos Cajade”

Fuente: elaboración propia en base a las normativas y resoluciones del MDS

## 5. Leyes y acciones de regulación y promoción del desarrollo socio-productivo

Al mismo tiempo que los programas de promoción de autoempleo se fueron consolidando, ampliando y transformando, desde el Parlamento y el Poder Ejecutivo Nacional se crearon normativas de regulación de la economía social y se diseñaron formas de regularización y registro de los emprendimientos generados a partir de los planes de promoción de desarrollo socio-productivo.

Uno de los problemas centrales que presentan estas formas de trabajo es la situación de informalidad en la que se encuentran las unidades productivas, por eso muchos de los emprendedores no cuentan con un sistema de protección de salud, tampoco realizan aportes para la jubilación, ni tienen acceso a los derechos laborales consagrados en la Constitución Nacional y la legislación laboral.

El Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social<sup>46</sup>, creado en el año 2004, tenía entre sus objetivos desarrollar instrumentos legales para subsanar esa situación. "El Efector Social, en condiciones de inscribirse en el Registro, es aquella persona que está realizando una única actividad productiva y ve dificultada su inserción en la economía por estar en una situación de vulnerabilidad social. El Registro fue creado para facilitar al Efector Social el desarrollo de su actividad económica y el incremento de sus ingresos, a partir de la posibilidad de facturar y de ese modo incorporar nuevos compradores o clientes"<sup>47</sup>. Los inscriptos en este registro se encuentran bajo la figura del Monotributo Social<sup>48</sup> que permite facturar legalmente, pero no alcanza a garantizar las protecciones sociales y de salud necesarias. Además, el número de inscriptos en el Registro Nacional de Efectores es muy pequeño (24.800 monotributistas según el informe de gestión 2006) en relación con el total de destinatarios del programa<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Creado por [Decreto 189/04](#).

<sup>47</sup> <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp> (Consultado 15/5/2009)

<sup>48</sup> Creado por la Ley 25.865.

<sup>49</sup> Desde el comienzo de la implementación hasta la actualidad se ha ampliado la cobertura del Programa. En el año 2003 se financiaron 7000 unidades productivas, alcanzando a 141 mil emprendedores. Para la segunda etapa, a partir del 2004, "se apoyaron financiera y técnicamente 26.900 emprendimientos productivos, alcanzando a 284 mil beneficiarios" (MDS, 2006: 61). El informe de ejecución presupuestaria del año 2006 del Ministerio de

Como mencionamos antes, uno de los puntos centrales del diagnóstico de la situación de los emprendimientos de la economía social realizado por el Gobierno, plantea las dificultades de acceso al sistema financiero por parte de las personas en situación de vulnerabilidad social. Por ello se intenta brindar acceso al crédito y a subsidios para financiar las actividades productivas de esta población que por su situación económica son excluidos de los sistemas de crédito bancario. Se parte del supuesto de que generar oportunidades de acceso al financiamiento permitirá el desarrollo de las capacidades productivas de los destinatarios de la política social de empleo, al mismo tiempo que se asocia directamente la obtención de un microcrédito o de un subsidio con la posibilidad de acceder a ingresos. En base a este diagnóstico, el 21 de julio de 2006 se sancionó la Ley de Promoción de Microcrédito (Ley 26.117), cuyo objetivo es “estimular el desarrollo de grupos y personas de escasos recursos y fortalecer a entidades sin fines de lucro que colaboran con el desarrollo de políticas sociales” (Ley 26.117)<sup>50</sup>. A partir de la sanción de esta ley se constituyó la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito, encargada de ejecutar el Programa Nacional de Microcrédito “Padre Carlos Cajade”. El monto que otorga el microcrédito según lo que establece la ley alcanza hasta un máximo de 12 salarios mínimos.

Esta vía de apoyo y promoción del autoempleo plantea al menos dos problemas: por un lado, el acceso al crédito *per se* no genera necesaria ni directamente oportunidades de generación de ingresos suficientes para cubrir las necesidades de los emprendedores y de sus familias. Esta afirmación se apoya en los datos que aportan las auditorías del PMO realizadas por la Sindicatura General de la Nación: para el caso de la Provincia de Jujuy, en donde se ha tomado una muestra de 42 emprendimientos, la mitad se encuentra con una producción “mínima o

---

Desarrollo social refiere que los emprendimientos productivos financiados fueron 34.950, alcanzando a 109.501 pequeños productores.

<sup>50</sup> “Se trata de “un proyecto con valor social y no mensurable en términos económicos”, explicó el ministro de Desarrollo Social, Juan Carlos Nadalich, durante un acto desarrollado en Casa de Gobierno. El funcionario anunció que se creará un fondo nacional de 100 millones de pesos para estimular los microcréditos. En tanto, el secretario de Políticas Sociales Daniel Arroyo, explicó que “los destinatarios serán personas que están por debajo de la línea de pobreza o que no son sujetos de crédito bancario e instituciones que tienen mucho vínculo con los vecinos y conocen claramente la realidad del lugar y saben a dónde apuntar los recursos”. En el mundo operan cerca de 7 mil instituciones de microfinanzas que asisten a 80 millones de personas” (Página 12, 21-7-2006).

precaria". A su vez señalan las dificultades que todos tienen en la comercialización de la producción, lo cual incide negativamente en los ingresos que los emprendedores pueden llegar a percibir. En este sentido, el informe de la encuesta de emprendimientos asociativos mercantiles realizada por la Universidad Nacional de General Sarmiento muestra que:

Del total encuestado<sup>51</sup>, un conjunto mayoritario de Emprendimientos Asociativos Mercantiles no llega a generar ingresos equivalentes al monto de un plan de empleo (\$150) por integrante. Un segundo gran grupo (casi 1 de cada 3) genera ingresos individuales mayores que un plan pero menores que lo que un Jefe de hogar debería aportar para cubrir la canasta básica de alimentos que define la indigencia para una familia tipo (aprox. \$400). Son pocos (menos del 15%) los que logran superar los \$400 mensuales por trabajador (Coraggio & Federico, 2006).

Estos datos dan cuenta de las restricciones respecto de la capacidad de generar ingresos –al menos en el corto plazo- de los emprendimientos financiados, lo cual dificulta la posibilidad de cumplir los objetivos buscados y generar una mejora en el bienestar de los destinatarios.

La segunda limitación que observamos tiene que ver con los montos de los subsidios (hasta 10 salarios mínimos por integrante del emprendimiento) o del microcrédito (12 salarios mínimos según Ley 26.117). El financiamiento es limitado y muchas veces insuficiente para poner en marcha un emprendimiento productivo si el mismo no cuenta ya con alguna capacidad instalada, capacitación u otros recursos que complementen los otorgados por el Plan "Manos a la Obra". Cabe preguntarse si con estos montos de dinero que se están otorgando realmente pueden generarse nuevos puestos de trabajo genuinos.

Con respecto al problema de la comercialización de la producción, en el año 2008 se creó a través de la Ley 26.355 la marca colectiva: "MARCA COLECTIVA es todo signo que distingue los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social" (Ley 26.355) y sólo los inscriptos en el Registro

---

<sup>51</sup> Se realizaron 623 encuestas a emprendimientos asociativos mercantiles en total en los meses de junio y julio de 2005

Nacional de Efectores pueden solicitarla. El objetivo de la marca es identificar productos y/o servicios de la Economía Social y según lo que expresa el Ministerio de Desarrollo Social representa “valores, métodos productivos comunes y estándares compartidos, para productos elaborados o servicios prestados por agrupamientos de emprendedores”<sup>52</sup>. Esta medida puede resultar positiva para visibilizar estas experiencias, respaldando y distinguiendo los productos elaborados por las unidades productivas de la economía social. Sin embargo, es necesario complementar esta medida con una estrategia de construcción de espacios de comercialización y de difusión de la economía social y del consumo responsable en las localidades.

En el cuadro 2 se presentan y sintetizan las principales leyes y acciones de regulación y promoción del desarrollo socio-productivo en el periodo analizado.

### **Cuadro 2: Síntesis Leyes de regulación y promoción del autoempleo**

<b>2004</b>	-Decreto 189/04 Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social  -Ley 25865 Creación del Monotributo Social  -Decreto 204/04 - Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional
<b>2006</b>	Ley de Promoción de Microcrédito 26.117
<b>2007</b>	Creación de la Comisión Nacional de Promoción del Microcrédito
<b>2008</b>	Ley 26.355 creación de la Marca Colectiva

Fuente: elaboración propia en base a normativas y leyes que regulan o promueven la Economía Social.

## **6. Políticas de autoempleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social**

### **6.1 Programa Herramientas por Trabajo**

Como mencionamos anteriormente, Herramientas por Trabajo se puso en marcha en el año 2005, en el marco del Plan de Promoción del Empleo y depende de la Secretaría de Empleo, de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo del MTEySS. El Programa está dirigido a “Trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar” y el propósito del mismo es “Promover la inserción laboral de las personas desocupadas mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter

<sup>52</sup> Presentación Marca Colectiva. Secretaría de Políticas Sociales, MDS URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp> (Consultado 26/3/09).

asociativo o individual". Para ello se otorga financiamiento a trabajadores asociados para la compra de herramientas y materiales de trabajo. Asimismo, se brinda asistencia técnica a los integrantes de proyectos productivos, a fin de mejorar su capacidad productiva, la gestión y comercialización.

Este programa no exige ningún tipo de contraprestación, pero plantea el requisito de la asociatividad de los trabajadores que participan del proyecto productivo, que deberá ser evaluado y aprobado por el MTEySS. Los montos financiados son hasta \$ 19.000 si el proyecto cuenta con tres integrantes desocupados (2 del PJJHD); hasta \$ 13.000, si cuenta con dos integrantes desocupados y hasta \$5000 si solo tiene un 1 integrante del PJJHD. La compra de las herramientas o maquinarias que otorga el programa la realiza el Municipio<sup>53</sup> y "Los beneficiarios continúan percibiendo la prestación mensual de \$150". Para que el proyecto sea financiado debe "Contar con el aval institucional de los Municipios" y es allí también donde éste debe ser presentado para ser entregado a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral de cada provincia, donde el proyecto será analizado y aprobado<sup>54</sup>.

## **6.2 Programa de Inserción Laboral, línea Promoción del Autoempleo**

También en el marco del Plan de Promoción del Empleo, el PIL-autoempleo comenzó a implementarse en el año 2005, destinado a Trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo. Se propone facilitar la inserción laboral de trabajadores desocupados, a través de la realización de emprendimientos productivos individuales o asociativos. Apunta a que el trabajador que quiera desarrollar un oficio o concretar un proyecto de autoempleo pueda recibir "anticipadamente y en un solo pago el monto de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo". El requisito para el financiamiento es la presentación y aprobación por parte del MTEySS de un proyecto de autoempleo. Al igual que

---

<sup>53</sup> La compra por parte del Municipio requiere de trámites burocráticos que demoran la llegada de los materiales. En el caso del PIL, el dinero se gira directamente a los emprendedores, lo cual agiliza el trámite, pero a veces resulta perjudicial para la compra de materiales, porque no consiguen tan buenos precios como los del municipio que compra en cantidad y tiene experiencia en la compras, entonces puede negociar mejores condiciones (Entrevista a funcionaria del MTEySS, realizada el día 19-11-2008).

<sup>54</sup> URL [http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/promoempleo\\_promoAutoempleo.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/promoempleo_promoAutoempleo.asp) (Consultado 19/6/2009).

Herramientas por Trabajo, brinda asistencia técnica y capacitación para la formulación y desarrollo de proyectos productivos y cuenta además con tutorías durante el desarrollo del proyecto. La propuesta de autoempleo debe ser presentada ante la Gerencia de Empleo-Oficina de Empleo Municipal de la localidad, donde será evaluada. A diferencia de Herramientas por Trabajo, cuando el proyecto es aprobado se gira directamente el dinero a los destinatarios para que compren ellos mismos las herramientas o maquinarias que solicitaron.

### **6.3 Programa de Trabajo Autogestionado**

El Programa Trabajo Autogestionado se puso en marcha a fin del año 2003, en el marco del Proyecto ARG/02/003 del Programa Nacional de Promoción y Asistencia al Trabajo Autogestionado y la Microempresa, con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el 2005, en el marco del Plan de Promoción del Empleo fue reforzado y ratificado como una línea de intervención del MTEySS. Su propósito es “contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores” (Res. 194/04 MTEySS). La fundamentación del programa alude a “la crisis socioeconómica sufrida en años anteriores” como originaria del “fenómeno de las empresas recuperadas” entendidas como una “iniciativa adoptada por los trabajadores para mantener o recuperar sus puestos de trabajo” (Res. 194/04 MTEySS). A fin de promover la sustentabilidad y el desarrollo de estas experiencias, el MTEySS impulsó estrategias y acciones de apoyo técnico, económico y financiero. El programa incluye diferentes líneas de acción que se expresan en:

A) el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión (cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo), implementado a partir del año 2006<sup>55</sup>, cuyo objetivo es “contribuir a mejorar la competitividad y sustentabilidad de las Pequeñas Empresas Autogestionadas por los trabajadores y apoyar la

---

<sup>55</sup> El Programa fue aprobado mediante Carta Convenio MTEySS N° 24 entre el Ministerio y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) correspondiente a la ATN/ME-9355-AR, suscripta el 12 de abril de 2006.

aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles". La prestación otorgada consiste en la co-financiación de "asistencia técnica y capacitación, en temas jurídicos, organizativos, productivos, administrativos, financieros y comerciales, fortaleciendo sus condiciones como sujetos elegibles para el crédito; y, de esta forma, facilitando el acceso al financiamiento orientado al incremento del capital de trabajo, reparación y/o adquisición de equipamiento y reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones".

B) Programa de Asistencia para la Higiene y Seguridad en el Trabajo, cuyo objetivo es "contribuir a la mejora de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo mediante la provisión de equipamiento básico, reacondicionamiento/reparación del equipamiento existente, y a promover la incorporación de políticas preventivas y correctivas en materia de mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo", a través de acciones de capacitación y asistencia técnica, y de asistencia económica no reembolsable para inversión en equipamiento y obras de infraestructura.

El Programa no requiere ningún tipo de contraprestación, aunque si prevé la co-financiación de la capacitación y asistencia técnica y tiene como requisito el carácter asociativo en el modelo de organización de los proyectos, definido como un modelo "que tienda a combinar la autonomía en la gestión con la propiedad social de los bienes/medios de producción; la orientación hacia la consecución de prácticas compatibles con el concepto de "trabajo de calidad", favoreciendo el trabajo productivo, la protección social y la equidad; el sustento solidario del emprendimiento en relación con sus miembros y la comunidad" (Res. 194/04 MTEySS).

## **7. La promoción de desarrollo socio-productivo en perspectiva comparada**

En los puntos anteriores describimos el propósito y las estrategias de intervención de los distintos programas de desarrollo socio-productivo. A continuación, presentamos un cuadro que sintetiza y compara los programas analizados, en función de las variables seleccionadas. Esta síntesis comparativa facilitará la lectura del análisis que realizaremos en este apartado.



**Cuadro 3: Síntesis comparativa de Programas de Promoción de desarrollo socio-productivo**

Programa	PMO	Herramientas por Trabajo	PIL-autoempleo	Trabajo Autogestionado
<b>Categorías</b>				
<b>Objetivos</b>	<p>"Lograr un desarrollo social económicamente sustentable que permita generar empleo, mejorar la calidad de vida de las familias".</p> <p>"Promover la inclusión social a través de la generación de empleo y de la participación en espacios comunitarios".</p> <p>"1) Contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social en todo el país. 2) Promover la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos de desarrollo local. 3) Fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local e incrementar el capital social, mejorar su efectividad y generar mayores capacidades y opciones a las personas, promoviendo la descentralización de los diversos actores sociales de cada localidad" (Res. MDS N° 1.375/04).</p>	<p>"Promover la inserción laboral de las personas desocupadas mediante el desarrollo de un proyecto productivo de carácter asociativo o individual".</p>	<p>"facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo a partir del desempeño de un oficio o el desarrollo de un emprendimiento de carácter individual o asociativo".</p>	<p>"Contribuir a la generación de nuevas fuentes de trabajo y/o al mantenimiento de puestos existentes, a través de la promoción y el fortalecimiento de unidades productivas autogestionadas por los trabajadores" (Res.194/04).</p>
<b>Destinatarios</b>	<p>Personas, familias o grupos de personas desocupadas o subocupadas que se encuentren en situación de pobreza y/o vulnerabilidad social y que estén desarrollando alguna actividad productiva y/o comunitaria o necesiten apoyo para comenzar.</p>	<p>Trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar.</p>	<p>Trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo.</p>	<p>-Unidades productivas en funcionamiento o por reactivar gestionadas por trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral.</p> <p>El Programa se dirige en particular a:</p> <p>- Empresas/Fábricas recuperadas por los trabajadores, independientemente de la figura</p>

				<p>jurídica que adopten.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperativas de trabajo y/o de producción que nucleen a trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral;</li> <li>- Entidades con personería jurídica que nucleen cooperativas, empresas recuperadas o microempresas, para el desarrollo de procesos asociativos de producción, comercialización y fortalecimiento de cadenas de valor.</li> </ul>
<b>Requisitos de acceso</b>	<p>Ser desocupado o subocupado</p> <p>Ser pobre</p> <p>Contar con el aval municipal o del consujo consultivo local</p>	<p>-Presentación y aprobación de un proyecto de autoempleo</p> <p>-Asociatividad</p>	<p>Presentación y aprobación de la viabilidad del proyecto de autoempleo.</p>	<p>- que se trate de proyectos asociativos.</p> <p>Inscripción en el Registro de Unidades Productivas Autogestionadas por los Trabajadores</p>
<b>Prestaciones</b>	<p>- Apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos y de servicios.</p> <p>-Fortalecimiento institucional, objetivo</p> <p>-Asistencia técnica y capacitación.</p>	<p>Se financia a trabajadores asociados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compra de herramientas y materiales de trabajo.</li> <li>• Asistencia técnica para optimizar los emprendimientos productivos.</li> </ul>	<p>Los trabajadores que deseen desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo podrán recibir en forma anticipada y en un solo pago, el monto total o parcial de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica y Capacitación para la formulación y desarrollo del proyecto.</li> <li>• Tutorías a lo largo del desarrollo del proyecto</li> </ul>	<p>Apoyo técnico y económico no reembolsable para la implementación</p> <p>- Acceso a líneas de crédito en articulación con otros organismos.</p>
<b>Contraprestación</b>	<p>Donar parte de la producción a la comunidad</p> <p>Prestar servicios a la comunidad de forma</p>	<p>No requiere contraprestación</p>	<p>No requiere contraprestación</p>	<p>No tiene contraprestación</p>

	voluntaria.			
<b>Organismo Ejecutor</b>	MDS	Dirección Nacional de Promoción del Empleo - Secretaría de Empleo; MTEySS	Dirección Nacional de Promoción del Empleo Secretaría de Empleo; MTEySS	Secretaría de Empleo; MTEySS
<b>cobertura</b>	Todo el territorio nacional	Todo el territorio nacional	Todo el territorio nacional	-Todo el territorio nacional  -Trabajadores afectados por la crisis económica que procuran concretar iniciativas laborales gestionadas en forma independiente, tanto en el ámbito urbano como rural.
<b>Fuentes de Financiamiento</b>	Cofinanciado con el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo	Cofinanciado con el Banco Mundial	Cofinanciado con el Banco Mundial	Cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Fuente: elaboración propia.

La estrategia de promoción del autoempleo como política social responde al desarrollo de propuestas alternativas de desarrollo socio-productivo (Clemente, 2003, Abramovich, 2008), en sus diferentes denominaciones: economía social, economía solidaria (Razeto, 2002), economía del trabajo (Coraggio, 2004), entre otras.

Esta “creciente preocupación desde distintos sectores y grupos sociales se da en conjunción con la proliferación de nuevas experiencias que proponen soluciones parciales e improvisadas –pero originales– a los problemas” (Abramovich, 2008: 225). A pesar de estos desarrollos y preocupaciones, la promoción del autoempleo se inscribe en la política pública como una estrategia paliativa para atender a las personas que no pueden insertarse en el mercado de trabajo o se encuentran en situación de pobreza. En este marco, surge el PMO, el primer plan de promoción de desarrollo socio-productivo del periodo, que se propone apoyar experiencias de trabajo asociativo, autogestionado o estrategias familiares e individuales de generación de ingresos que ya venían desarrollando distintos grupos y organizaciones sociales. Luego, este Plan se fue ampliando y diversificando

hasta la consolidación de una línea de promoción de autoempleo implementada exclusivamente desde el MTEySS.

Desde nuestra perspectiva de análisis, las políticas sociales dan cuenta del modo en que se concibe el problema de la integración social, que entendemos como un problema de producción y reproducción social es decir, de relaciones sociales complejas y multidimensionales y no de grupos de personas. Lo que está en juego en las definiciones que éstas proponen "es la disputa por la igualdad y por la prevalencia de este principio como orientación de las políticas; y, por lo tanto, el modo de constitución política de la cuestión social" (Grassi, 2006: 2). Asimismo, éstas contienen una definición explícita o implícita de las necesidades sociales, de los sujetos destinatarios y en este caso también proponen una definición de trabajo. En este apartado, intentaremos mostrar, comparar y explicar las distintas definiciones que proponen y los diversos sentidos del trabajo que se encuentran en disputa.

### ***7.1 ¿Integración de los "excluidos" o inserción de trabajadores desocupados?: objetivos y destinatarios de los Programas***

Si analizamos los objetivos de los distintos programas, podemos observar que si bien todos intentan facilitar la inserción laboral de sus destinatarios, el único que plantea como propósito explícito promover la integración social a través de la generación de empleo, es el PMO. Los "beneficiarios" de este plan son personas o grupos definidos como personas en "situación de vulnerabilidad", "situación de pobreza" o "de bajos recursos". Esta diferencia en la enunciación de los objetivos, supone la definición de los destinatarios de la política social como "excluidos" del mercado de trabajo y del sistema social, por ello resulta necesario promover su "inclusión". El desarrollo de emprendimientos socio-productivos aparece como la vía escogida para ello. El problema de la integración en este caso, parece ser concebido como un problema de las personas o de los grupos que no pueden incorporarse al mercado laboral. De esta manera, la cuestión del desempleo y la pobreza son escindidas de las relaciones sociales y los múltiples factores que intervienen en la producción y reproducción de las mismas.

A diferencia del PMO, los planes del MTEySS tienen como objetivo promover la inserción laboral o resguardar el empleo y están destinados a “trabajadores desocupados” (PIL, Herramientas por Trabajo) o a “unidades productivas autogestionadas” (Programa Trabajo Autogestionado). Aquí aparece como única intención la generación de trabajo, propia de las políticas de empleo. Esta diferencia en la definición de los objetivos se relaciona con la división de los destinatarios de los programas del Ministerio de Desarrollo Social y el de Trabajo a partir de la evaluación de las condiciones de empleabilidad de los sujetos, que refuerza la idea de que las políticas definidas como políticas sociales -por estar implementadas desde el Ministerio de Desarrollo Social- deben ser focalizadas y destinadas a combatir exclusivamente la pobreza y la exclusión, a diferencia de la política laboral cuyo propósito es generar empleo o intervenir en las condiciones laborales.

Cabe aclarar que al problematizar esta división entre política social y política laboral no estamos negando la existencia de grupos que por las condiciones en que se encuentran o porque no están en condiciones de trabajar deben recibir asistencia. Lo que se pone en duda en todo caso es si –dada la división de las políticas sociales antes mencionada- el PMO es un programa de empleo, cuyo objetivo es generar trabajo o si el trabajo está siendo concebido como forma de asistencia y moralización (a partir del supuesto del trabajo como necesidad humana). Si se trata de pensar el trabajo como asistencia, se plantean algunos problemas, dada la contradicción de promover la realización de actividades laborales para personas que no se encuentran en condiciones de hacerlo (más aún si se trata de trabajo autogestionado, con la dedicación, tiempo, capacitación y esfuerzo que esta forma de producción requiere). Esta situación generará nuevos problemas al interior del grupo familiar o la unidad doméstica que tendrá que reorganizar las tareas laborales, domésticas y de cuidado en función de las nuevas exigencias laborales en el emprendimiento productivo que el plan promueve.

Por su parte, el Programa de Trabajo Autogestionado presenta una particularidad, los destinatarios no son definidos como personas o grupos en situación de vulnerabilidad, ni como desocupados, sino que se trata de “unidades productivas en funcionamiento o por reactivar gestionadas por trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral” (Res. 194/04

MTEySS). Concretamente el programa se destina a “Empresas/Fábricas recuperadas por los trabajadores, independientemente de la figura jurídica que adopten [...]”. El Programa hace alusión a la crisis socioeconómica (aunque no se especifica qué tipo de crisis, ni cuándo y cómo se produjo) que tuvo como consecuencia el “fenómeno de las empresas recuperadas” entendidas como una “iniciativa adoptada por los trabajadores para mantener o recuperar sus puestos de trabajo” (Res. 194/04 MTEySS). La existencia de un programa destinado específicamente a estas unidades productivas tiene que ver con la conformación de un actor social y político que representa y lucha por conseguir el apoyo estatal para este tipo de experiencias. En este sentido se puede observar también el reconocimiento logrado y la imposición de una definición de trabajo diferente a las de los otros programas del MTEySS, en los que éste se define como autoempleo.

Las distintas formas de nominación del trabajo que proponen los programas plantean algunas preguntas: ¿Cuál es la diferencia entonces entre autogestión y autoempleo? ¿Existen diferencias en las prácticas de los trabajadores autogestionados y autoempleados? ¿Cuál es la diferencia entre los emprendimientos de trabajadores desocupados y los realizados por personas en situación de vulnerabilidad o de bajos recursos? El análisis y comparación de las normativas muestra que en el caso de los Programas Herramientas por Trabajo y PIL el tipo de trabajo que se intentaría generar se acerca más a la idea de un trabajador autónomo, o cuentapropista por ello se lo denomina autoempleo y los requisitos de acceso enfatizan más la cuestión de la “aprobación de la viabilidad del proyecto” que el carácter asociativo del mismo. En cambio en el Programa Trabajo Autogestionado se ve plasmada la definición de una forma de organización laboral que promueve iniciativas gestionadas de manera independiente con la propiedad social de los medios de producción.

Esto da cuenta de una disputa política por el sentido del trabajo y de las condiciones en el que éste se realiza, se trata de una propuesta de gestión del trabajo alternativa de los trabajadores, opuesta al modo típico de producción capitalista en donde la propiedad privada de los medios de producción y la dirección de la organización del proceso de producción son fundamentales. En el caso del trabajo autogestionado son los trabajadores los que se adueñan de ambas. Los procesos de recuperación de empresas tuvieron importancia simbólica al poner de relieve la centralidad del trabajo

en una sociedad con altos índices de desempleo y se constituyeron en una nueva expresión social de prácticas colectivas que pueden entenderse como formas de respuesta a la crisis y como propuestas exploratorias de modalidades de gestión alternativas (Rebón, 2004). Es este sentido del trabajo (y la lucha por imponerlo) el que puede entreverse en la normativa del programa Trabajo Autogestionado, además de la explicitación de un destinatario colectivo, la "unidad productiva autogestionada".

Por su parte, el PMO es el único programa que explicita la intención de promover la Economía Social y "fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como los espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local" (Res. MDS N° 1.375/04). En la normativa del PMO, al igual que en la del Programa Trabajo Autogestionado, el trabajo se define como diferente al empleo demandado en el mercado, pero en este caso adquiere un sentido diferente, que apunta a "la revalorización de los saberes y los recursos existentes en cada región o localidad del país". En el PMO, aparece también la idea de desarrollo local, -no presente en el resto de los programas-, como una vía de desarrollo económico socialmente sustentable y capaz de promover la integración social de los destinatarios en la comunidad. En este sentido, el espacio cercano de la localidad donde se dan las relaciones cara a cara entre las personas, parece ser el lugar privilegiado para la reconstrucción del lazo social<sup>56</sup>.

En el caso del PIL y del Herramientas por Trabajo, se observa también la búsqueda de la articulación con otros actores, como por ejemplo los Municipios, a través de la presentación de proyectos ante las Oficinas de Empleo de las localidades, pero no se hace alusión a la generación de procesos de desarrollo local, como objetivo de los programas.

En cuanto a los requisitos de acceso, el PMO no presenta pautas estrictas respecto del tipo de emprendimiento, ya que financia tanto experiencias individuales como asociativas. Pero, sí explicita que el principal factor productivo debe ser el trabajo, organizado de manera autogestiva y solidaria (Res. 192/06 MDS). La condición de organización solidaria del trabajo, permite inferir que se retoma la propuesta de la economía social,

---

<sup>56</sup> Aquí se puede recordar la importancia de la dimensión territorial en la organización de los Movimientos de Trabajadores Desocupados (Merklen, 2004, Svampa y Pereyra, 2003). En este sentido el PMO podría estar recuperando esta dimensión como un elemento central en los procesos de organización social y comunitaria tanto para promover su fortalecimiento como para direccionarlos y despolitizarlos.

entendida como una economía solidaria, portadora de valores altruistas, desinteresados y basados en la reciprocidad. También aparece la idea de autogestión relacionada con este universo discursivo, lo cual plantea la siguiente pregunta: ¿por qué si el PMO financia, apoya y promueve el trabajo autogestionado existe un programa exclusivo llamado trabajo autogestionado? ¿Las empresas recuperadas no forman parte del universo de la economía social al que hace referencia el PMO?

En la implementación de los planes, los criterios de selección no aparecen tan claramente delimitados. Un ejemplo de esto es que el PMO apoyó a través de la línea de financiamiento de REDES a la Cooperativa de Trabajo Vitrofin, una empresa recuperada que funciona en la Provincia de Santa Fe (MDS, 2007). Asimismo, el Programa Trabajo Autogestionado, asistió a cooperativas que no surgieron de procesos de recuperación, pero que para el MTESS “constituyen casos de interés, en la medida en que mantienen alguna relación de tipo asociativo (comercial, productiva, etc.) con empresas recuperadas asistidas por el Programa, o con sus organizaciones representativas. Estas organizaciones, que en principio representaban intereses propios y característicos de las empresas recuperadas, han dado cabida a otro tipo de experiencias a las cuales acompañan y asisten y, en ese sentido promovieron el acercamiento de las mismas al Programa” (MTESS, 2009: 2). Esta aclaración explícita en el informe de gestión del Programa Trabajo Autogestionado, es un dato interesante que pone de relieve la necesidad de articulación de los programas, lo que permitiría avanzar hacia una estrategia integral de apoyo a la Economía Social.

Además de la ampliación de la definición de los destinatarios que expresa el mencionado informe del MTESS, el MDS también incorporó a las empresas recuperadas como destinatarios explícitos del PMO en la Resolución 1023/09 del MDS. Esto da cuenta de los puntos de contacto entre las diversas experiencias y la asociación que se da en la práctica entre los distintos tipos de unidades productivas, cuyos orígenes son diversos<sup>57</sup>, pero comparten la idea de construir una alternativa socioeconómica que cuestiona la clásica definición del trabajo en el sistema capitalista.

---

<sup>57</sup> Algunas experiencias se dan a partir de procesos de recuperación de empresas, otras nacen como cooperativas, algunas surgen por la necesidad de trabajar ante la crisis o por la “oferta” de planes de promoción de autoempleo, muchas aparecieron como respuesta a la crisis de 2001-2002, etc.



Por último, consideramos que las diversas definiciones de trabajo y de formas de organización del proceso de producción que se explicitan o subyacen en los programas analizados, suponen también distintos tipos de destinatarios de la política. El Programa Herramientas por Trabajo y el PIL suponen un sujeto que pueda a través de la capacitación y asistencia técnica convertirse en microempresario, gestionar su propio emprendimiento y así insertarse en el mercado.

En el caso del PMO puede observarse, por un lado una cierta idealización de la pobreza que da por supuesto que los destinatarios de la política social y los emprendimientos que emergen de este plan están dispuestos a asociarse con otros y así fortalecer procesos de desarrollo local, ignorando la fragmentación social y las desiguales condiciones y recursos que presenta cada localidad o comunidad para afrontar los procesos de desarrollo. También supone condiciones igualitarias de participación en los espacios de articulación multiactoral, como los consejos consultivos creados para elaborar los planes integrales de desarrollo. Consideramos que ni la propensión "natural" a la asociatividad, ni las condiciones de igualdad en la participación se dan efectivamente, ya que los distintos actores, según su experiencia, capacidades, recursos y grado de organización tendrán posibilidades diferenciales para participar e imponer sus propuestas en estos espacios. La igualdad de las relaciones y la posibilidad de "tomar parte" en la participación, entendida como la capacidad de incidir en la toma de decisiones (Robirosa, 1990) es una condición a construir y no un punto de partida dado.

Por último, el Programa Trabajo Autogestionado, como ya mencionamos, hace referencia a un destinatario colectivo, la unidad productiva autogestionada. Esta definición resulta novedosa respecto de los demás programas, al mismo tiempo que se opone a la idea predominante durante la década de 1990 del destinatario de la política social, como un sujeto individualizado y beneficiario de la política social.

### ***7.2 Promoción de la autogestión del trabajo: ¿nueva estrategia de política social?***

Como ya mencionamos, una de las principales críticas a los programas implementados durante la década del 90, fue su carácter focalizado, "compensatorio" o residual y asistencialista. Los planes de promoción de la autogestión del trabajo, en sus distintas propuestas y

enfoques, pueden pensarse como un intento de superar dicho asistencialismo a través de la promoción de emprendimientos socio-productivos, contemplando a los individuos como activos protagonistas en la consecución de su bienestar, apoyado en el enfoque de las capacidades<sup>58</sup>.

Sin embargo, esta propuesta de revibrar y potenciar las capacidades de los sujetos, a través del trabajo no parece estar acompañada de una seria problematización y el consiguiente abordaje de los problemas estructurales que determinan las situaciones de pobreza y desempleo. Tampoco existe hasta el momento un marco legal, ni regulaciones del mercado y de las protecciones sociales adecuadas. Por ello, el enfoque de las capacidades corre el riesgo de centrar en el individuo y en sus capacidades la responsabilidad de que sus emprendimientos sean viables y sustentables en el tiempo, sin tener en cuenta las condiciones del mercado.

En este sentido, a pesar de un discurso oficial que intenta distinguirse de las políticas de los 90, en la concepción de la política social continúa predominando un enfoque que la ubica en el lugar restringido del combate a la pobreza. Esto se puede observar en la división realizada en el 2004 entre política laboral para empleables y política social para "inempleables". Así la focalización del PMO en personas o grupos que se encuentran en situación de pobreza o vulnerabilidad da cuenta de esta función restringida al "alivio" de la pobreza, con la incorporación de componentes participativos que son considerados *per se* como superadores del asistencialismo. En este sentido, se plantea la contradicción entre el objetivo de desarrollo local que el PMO explicita y la focalización en los grupos vulnerables. Podemos suponer que la focalización en este caso promoverá actividades productivas de pobres para pobres con dificultades para insertarse en el mercado, y no alcanzará a resolver la situación de pobreza de estos sujetos o grupos y menos aún podrá promover el desarrollo socio-productivo de las localidades.

Por último, respecto de las prestaciones que otorgan los programas, en todos los casos son similares, se trata de asistencia técnica, capacitación y financiamiento. Solamente el Programa de Trabajo Autogestionado contempla un diagnóstico de la situación de las empresas recuperadas o

---

<sup>58</sup> Este enfoque se apoya en la idea de igualdad de capacidades propuesto por Sen. Para un análisis del mismo ver: Cejudo Córdoba, 2007.

cooperativas que atiende<sup>59</sup>. Respecto de este punto, podemos decir que resulta necesario contemplar las particularidades de los emprendimientos, a fin de optimizar el uso de los recursos para atender a las necesidades de los emprendimientos. En este sentido Abramovich y Vazquez (2005) a partir de un estudio de emprendimientos del PMO plantean que no todos ellos necesitan capacitación, ni financiamiento, sino que según las características del emprendimiento y el momento de desarrollo en el que se encuentren serán distintas sus necesidades/demandas.

---

<sup>59</sup> El PIL brinda también tutorías, pero no se especifica claramente en qué consisten ni cuántas están previstas.

## **8. Reflexiones finales**

El objetivo de este documento de trabajo fue relevar, describir y comparar los programas de promoción de desarrollo socio-productivo, implementados a partir del año 2003 en la Argentina, a fin de analizar en qué medida estas políticas proponen una nueva definición del concepto de trabajo. En este sentido analizamos qué elementos se incluyen y cuáles se excluyen de dicha definición y el modo en que es concebido el sujeto de la política social. Asimismo, exploramos las políticas hacia el mercado de empleo y algunos de sus resultados y observamos que si bien desde el discurso oficial se pretende adjudicar un rol relevante a la promoción de desarrollo socio-productivo, en la estrategia socioeconómica del gobierno en el período estudiado, aún no se observa una construcción y articulación capaz de constituir una política pública de promoción de estas formas de trabajo. Por ello, consideramos que estos programas presentan limitaciones para alcanzar el objetivo de integración social y económica de sus destinatarios, dado que se desarrollan al margen de un marco legal adecuado y una regulación de las condiciones de producción y comercialización, de protección y de seguridad de los productores.

La comparación de los programas de promoción de autoempleo realizada, permitió observar las formas en que el trabajo es definido y el tipo de sujeto que estas políticas suponen y a la vez contribuyen a construir. Asimismo, nos da pistas para pensar algunas cuestiones en torno a las transformaciones de la política de asistencia al desempleo que se viene implementando. Tal como analizamos anteriormente, no existe todavía una clara interpretación del sentido de las transformaciones en la estrategia social, política y económica luego de la caída del régimen de convertibilidad y la crisis de hegemonía neoliberal en el país. Los estudios citados afirman que existe un contexto de disminución del desempleo y alto crecimiento económico (al menos hasta el año 2006), aunque ponen en duda la sostenibilidad de este modelo en el largo plazo.

Respecto del lugar que ocupan las políticas de promoción de autoempleo en esta estrategia, observamos que están focalizadas en sujetos o grupos que no pueden incorporarse al mercado laboral, a pesar del crecimiento económico. En el caso del Plan "Manos a la Obra", está dirigido directamente a grupos en situación de vulnerabilidad social y

pobreza. Si pensamos en la posibilidad de construir una estrategia alternativa de desarrollo socio-productivo resulta relevante problematizar los criterios que son utilizados para seleccionar a los destinatarios de estas políticas y pensar si la condición de trabajador desocupado o de pobreza son criterios válidos o útiles. Asimismo, surge la cuestión de la viabilidad o sustentabilidad de los proyectos, ¿cómo se define dicha sustentabilidad? ¿En qué contexto y qué condiciones son necesarias para alcanzarla?

Más allá de las diferencias, todos los programas de promoción de autoempleo parten de pensar el trabajo como articulador del mundo de la vida y como elemento de reconocimiento social. Si bien no proponen una definición explícita de trabajo, podemos pensar que estas políticas definen el autoempleo, la autogestión o el trabajo asociado como cualquier tipo de actividad económica que genera una remuneración y se presupone que ésta garantizará las condiciones para la integración social. Sin embargo, no se plantea -en las normativas, acciones y leyes de apoyo que hasta el año 2008 se impulsaron- el problema de cómo garantizar un sistema de seguridad social para estas nuevas formas de trabajo. Esta cuestión es fundamental para pensar el tema de la calidad del empleo que estos planes promueven y las formas de integración social y económica que suponen. En las condiciones actuales parece reproducirse la desigualdad entre empleo formal protegido y trabajo autogestionado precario<sup>60</sup>.

El análisis del surgimiento y desarrollo de los planes de promoción socioeconómica mostró cómo a partir de la implementación del PMO (que se podría interpretar como la puesta en marcha de una nueva estrategia de abordaje de los problemas del desempleo y la pobreza, cuyo eje fuera el trabajo y no la transferencia de ingresos), la promoción del desarrollo socio-productivo se fue ampliando, pero también fragmentando en distintos programas con objetivos similares, pero dirigidos a poblaciones específicas ("beneficiarios" del PJJHD, del Seguro de Capacitación, Cooperativas y empresas recuperadas o sujetos vulnerables), definidas fundamentalmente

---

<sup>60</sup> Sin entrar en debate acerca de sus limitaciones, podemos afirmar que el decreto 1602/09 que implementa "un subsistema no contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal" constituye un avance en este sentido. Sin embargo, es necesario marcar que desde la perspectiva de los integrantes de las cooperativas de trabajo, la exclusión de los monotributistas de este beneficio es un problema, debido a que la mayoría de los socios se encuentran inscriptos en este régimen impositivo.

por la condición de haber sido destinatarios de una política social anteriormente y no por sus capacidades, disposiciones o recursos para autogestionar un emprendimiento laboral<sup>61</sup>.

Para analizar las consecuencias de esta diversificación de los planes es necesario conocer las formas de articulación entre los programas de los distintos Ministerios y agencias estatales. Aquí surge la pregunta acerca de si se trata de una estrategia de ampliación e institucionalización del desarrollo socio-productivo como política socioeconómica o si por el contrario la existencia de diferentes planes genera una fragmentación del sector de la Economía Social. A pesar de los diferentes programas que se están implementando, consideramos que aún no se ha construido una política pública destinada a promover, consolidar y fortalecer estas nuevas formas de trabajo. Para el caso de las empresas recuperadas, por ejemplo, no existe una ley de expropiación o leyes que regulen las situaciones de quiebra de las empresas a favor de los trabajadores.

Más allá de las limitaciones que presentan estas políticas es importante remarcar que estos programas proponen una nueva definición del concepto de trabajo que se encuentra en disputa y aún requiere de la creación de nuevas condiciones de institucionalidad. Estas políticas también dan cuenta de una transformación en las estrategias de asistencia al desempleo. Si en los 90 la intervención social se redujo al combate de la pobreza y el trabajo fue utilizado como recurso de asistencia, a partir de la interpretación de las causas del desempleo como una responsabilidad de los individuos carentes de las capacidades requeridas por el mercado (definidas como condiciones de empleabilidad), hoy podemos pensar que esta interpretación de la cuestión social se ha transformado. La incipiente institucionalización de las políticas socio-productivas muestra esta redefinición de las causas y los ámbitos de responsabilidad del problema del desempleo, abriendo el juego para pensar nuevas estrategias de abordaje del mismo y poniendo la responsabilidad de su resolución tanto en los grupos de trabajadores autogestionados, como en las intervenciones estatales para promover y fortalecer estas experiencias.

---

<sup>61</sup> El Decreto 1506/04 que regula el pasaje de "beneficiarios" del PJJHD a otros programas muestra un círculo de asistencia que supone el intercambio de sujetos de un programa a otro. Queda por ver cuál es la incidencia de este pasaje en las condiciones de vida de las personas.

En las normativas de los distintos programas se pueden entrever diversos sentidos del trabajo en pugna. Por un lado, la idea de trabajo como forma de asistencia -que aparece principalmente en el Plan Manos a la Obra- remite y reactualiza la representación de la política social reducida a la asistencia a la pobreza y la mencionada idea de *trabajo a cualquier precio y en cualquier condición*<sup>62</sup> (Grassi, 2003). Por otro, aparece el concepto de trabajo autogestionado proponiendo una nueva forma de organización laboral que pone en cuestión la definición “clásica” de trabajo asalariado en donde el capitalista es dueño del capital, del conocimiento y de la organización del proceso productivo. En las experiencias de autogestión del trabajo que estos programas promueven, siempre se trata de un proceso de producción organizado por los trabajadores (aunque realizado en las condiciones que imponen el capital y el mercado) en el cual son ellos mismos los que se apropian de los beneficios generados por la actividad productiva que realizan.

Estas cuestiones son centrales en la nueva definición de trabajo que construyen, en la que el trabajo adquiere un sentido más amplio que apunta a promover procesos de organización colectiva, de innovación y con potencialidades de generación de autonomía para los trabajadores. Estas experiencias, más allá de las dificultades que actualmente presentan, son una nueva expresión social de prácticas colectivas que son tanto formas de respuesta a la crisis, como propuestas alternativas de gestión colectiva del trabajo que se oponen a la propiedad privada de los medios de producción por parte del capital. Si bien es claro que el trabajo autogestionado no es la forma laboral dominante, la existencia de políticas destinadas a este tipo de unidades productivas da cuenta de la disputa por imponer una nueva definición, que conllevará también la búsqueda y construcción de nuevas formas de protección social y regulación económica que viabilicen su ampliación y desarrollo y fortalezcan la construcción de una integración social en condiciones de igualdad.

---

<sup>62</sup> Este es el sentido que produjeron los programas con contraprestación laboral que se implementaron a partir de mediados de los 90 en el país, al igual que el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, en donde lo que importaba no era la actividad laboral que se hacía sino la necesidad de garantizar un ingreso (aunque mínimo e insuficiente) a las familias en situación de pobreza y desocupación. Aunque también a partir de estos planes hayan existido algunas experiencias, especialmente las impulsadas por organizaciones sociales, en donde se resignificó la asistencia, y se pensó el subsidio no como una ayuda individual, sino como recurso de organización colectiva.

Este trabajo comparativo fue un primer acercamiento a la problemática del desarrollo socio-productivo, a partir del análisis de lo que las políticas sociales “deben ser”, es decir desde el plano normativo. Por ello quedan abiertas preguntas respecto de la implementación y los efectos que estas políticas tienen, ¿qué formas de trabajo y qué calidad de empleo emergen de estos programas<sup>63</sup>? ¿Qué sentidos adquieren estas formas de trabajo para los sujetos y las organizaciones que en ellos participan? La estrategia de abordaje que proponen, ¿es un intento de resolver el problema del desempleo a través de la creación de trabajo, o por el contrario se reproduce el sentido que expresaron los planes con contraprestación laboral en donde el trabajo y el empleo se concibieron como asistencia? ¿Continúan siendo estos programas “portadores y productores de una integración con mayor subordinación y desigualdad sociales”, como señalan Danani y Lindenboim, (2003: 262) o tienen potencialidades para modificar esas condiciones?

Para responder estas preguntas es necesario continuar investigando estas experiencias y generando teorías que permitan una mejor comprensión de sus potencialidades y limitaciones, capaces de aportar a la necesaria transformación de las políticas sociales y del sentido de la integración social que promueven.

## 9. Bibliografía

Arancibia, I. & Deux, M. (2007) *Los recursos económicos y la sostenibilidad de las empresas recuperadas*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional La Economía de los Trabajadores, Autogestión y Distribución de la Riqueza, Buenos Aires, Argentina.

Abramovich, A. (2008) *Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades*. En A, Cimadamore, *La economía política de la pobreza*, Buenos Aires: CLACSO. URL <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Abramov.pdf>

---

<sup>63</sup> De allí surge también la pregunta acerca de sus efectos en los niveles de empleo y si se estos programas pueden ser clasificados efectivamente como políticas activas de empleo, tal como se explicita en el discurso oficial.



- Abramovich, A. & Vazquez, G. (2005) Reflexiones sobre las formas de promoción y apoyo a emprendimientos productivos. *Revista Medio Ambiente y Urbanización*, 61, 43-70.
- Arroyo, D. (2004) El rol de los consejos consultivos en el marco del Desarrollo Local. En I., González Bombal (Comp.), *Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local*, Buenos Aires: CENOC.
- Arroyo, D. (s.f.) *La planificación del desarrollo local en el marco de la emergencia*. URL [http://www.accioncatolica.org.ar/asambleonline/a\\_sociales.arroyo.html#arriba](http://www.accioncatolica.org.ar/asambleonline/a_sociales.arroyo.html#arriba)
- Basualdo, E (2001) *Sistema Político y Modelos de Acumulación en Argentina*, Buenos Aires: UNQUI.
- Bauman, Z. (1997) *Legisladores e intérpretes*, Buenos Aires: UNQUI.
- Castel, R. (2004) *Trabajo y Utilidad en el mundo*. Buenos Aires: Topía Editorial.
- Castel, R (1997) *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- CIEPP (2007) *Lineamientos para el debate de una estrategia de política económica y social para la Argentina*, (N° 59), Buenos Aires, Barbeito, A., Goldberg, L., Lo Vuolo, R., Zuazúa, N. & Rodríguez Enriquez, C.
- Cejudo Córdoba, R. (2007) Capacidades y Libertad. Una aproximación a la teoría de Amartya Sen. *Revista Internacional de Sociología*, (LXV), 47, 9-22. URL <http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/50/50>
- Clemente, A. (2003) Desarrollo Local y trabajo en alianza. Notas para orientar la consolidación de los espacios de articulación multiactoral. *Pobreza Urbana y Desarrollo, Alianzas para el Desarrollo Local*, CENOC, 35-56.
- Corragio, J. L & Federico, A. (2006) *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad. Informe final*. Buenos

Aires: Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional

Coraggio, J. L. (2003). Una alternativa socioeconómica necesaria: la económica social. En C. Danani (comp.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: UNGS – Osde – Altamira.

Coraggio, J. L. (1999) *Política Social y Economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad*, Buenos Aires: UNGS- Miño y Dávila.

Cortes, R. & Marshall, A. (1991) Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990. *Estudios de Trabajo*, Buenos Aires, 21-49.

Danani (2008) América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, Rio de Janeiro, 44 (1), 39-48. URL [www.unisinos.br/publicacoes\\_cientificas/images/stories/pdfs\\_ciencias/v44n1/39a48\\_art04\\_dananiok.pdf](http://www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdfs_ciencias/v44n1/39a48_art04_dananiok.pdf)

Danani, C. & Lindenboim, J. (2003) Trabajo, política y políticas sociales en los 90: ¿hay algo de particular en el caso argentino? En Lindenboim, J. & C. Danani (coord.) *Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Biblos.

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

De la Garza Toledo, E. (2000) La flexibilidad del trabajo en América Latina. En De la Garza Toledo, E. (coord.) *Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo*, Mexico: FLACSO-UAM-FCE.

De Oliveira, O. Salles, V. (1986) *Reproducción social, población y fuerza de trabajo: aspectos conceptuales y estrategias de investigación*. Ponencia presentada en la III Reunión Nacional sobre la investigación demográfica, México.

- Dinatale, M. (2004) *El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*, Buenos Aires: La Crujía.
- Esping Andersen, G. (1993) *Una re especificación del Estado de Bienestar*, en: "Los tres mundos del Estado de Bienestar", Valencia: Ediciones Alfons el Magnanim-Generalitat Valenciana.
- Garretón (1999) Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales, *Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 41-52.
- Giosa Zuazúa, N. (2006) *La estrategia de la administración Kirchner para enfrentar los problemas del mercado de empleo*, Serie Análisis de Coyuntura N° 12 –CIEPP. URL [www.ciepp.org.ar](http://www.ciepp.org.ar)
- Giraldo, C. (2001) *Finanzas Públicas en América Latina: la economía política*, Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Grassi, E. (2009) *Argentina. La Reforma neoliberal y la ¿"contra reforma"?* Ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), Buenos Aires, Argentina.
- Grassi, E. (2008) *Argentina. La Reforma neoliberal y la ¿"contra reforma"?. Transformaciones estructurales y una larga transición.* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Dilemas latinoamericanos actuales de cara al desarrollo y la democracia Cátedra Alain Touraine - ITESO, Guadalajara, México.
- Grassi, E. (2006) *Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad.* Ponencia presentada en el Tercer Congreso Argentino de Política Social, Buenos Aires, Argentina.
- Grassi, E. (2003) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Buenos Aires: Espacio.
- Gough, I. (2003) *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*, Buenos Aires: Miño y Dávila – CIEPP.
- Goldberg, L. & R. Lo Vuolo (2006) *Falsas Promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*, Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila.
- Guimenez, S. (2009) La reconfiguración del espacio laboral en el Estado. Crónica de una precariedad anunciada. En: Grassi E. & C. Danani

- (org.), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar*, Buenos Aires: Espacio.
- Hintze, S. (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Buenos Aires, Buenos Aires: Espacio.
- Hopp, M. (2009) Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia. En: Grassi E. & C. Danani (org.), *El mundo del trabajo y los caminos de la vida, trabajar para vivir, vivir para trabajar*, Buenos Aires: Espacio.
- Hopp, M. & Corte O` Dezaille, B. (2008) *La Construcción de Identidades Laborales en el Proceso de Recuperación de Empresas: El Caso de la Cooperativa La Nueva Esperanza*, Trabajo de Investigación Final, Carrera de Trabajo Social, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Lanari, M. (2004) *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina*. Ponencia presentada en Seminario internacional Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea, Buenos Aires, Argentina.
- Lavopa, A. (2008) Capítulo 4. Crecimiento Económico y desarrollo en el marco de estructuras heterogéneas. El caso argentino durante el periodo 1991-2006. En Lindenboim, J. (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires: Eudeba.
- Lavopa, A. (2004) *Crecimiento económico y generación de empleos. Una mirada del caso argentino en los últimos 50 años*, Trabajo Final del Seminario de Integración y Aplicación, Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.
- Lindenboim, J. (2008) Presentación. En Lindenboim, J. (comp.) *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires: Eudeba.
- Llach, L. & Gerchunoff, P. (2000) *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas Argentinas*, Buenos Aires: Ariel.

- Lo Vuolo &, Barbeito, A. (2002) *La Inseguridad socio-económica como política pública: Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina*, Documento de Trabajo 33, Buenos Aires: CIEPP.
- Lo Vuolo, R, (1998) *La nueva oscuridad en la política social. Del estado populista al neoconservador*, Buenos Aires: Ciepp-Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R & Barbeito, A. (1998) Las políticas sociales en la Argentina contemporánea. En Lo Vuolo, R. *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista el neoconservador*, Buenos Aires: Ciepp/Miño y Dávila.
- Lo Vuolo, R. (1991) Economía política del Estado de Bienestar: mitología neoliberal y keynesianismo populista. En *El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires: CIEPP-Miño y Dávila.
- Luci, F. (2004) *Las transformaciones del mundo del trabajo en la Argentina de los noventa. Estudio comparado sobre planes de empleo*. Monografía Final, Carrera de Especialización en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, Facultad de Ciencias Sociales. UBA.
- Margheritis, A. (1999) *Ajuste y reforma en la Argentina (1989-1995). La economía política de las privatizaciones*, Buenos Aires: Nuevo hacer.
- Merklen, D. (2004) Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción. *Laboratorio/n line. Revista de Estudios Sobre Cambio Social*. Año IV. N°16. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina. URL <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>
- Minteguiaga & Ramírez (2007) ¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad. *Debate*, Ecuador, 70. URL [www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1803.htm](http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate1803.htm)
- MTEySS, Banco Mundial, INDEC (2007). *La informalidad laboral en el Gran Buenos Aires. Una nueva mirada. Resultados del Módulo de Informalidad de la EPH*. MTEySS.

URL <http://siteresources.worldbank.org/INTARGENTINAINSPANISH/Resources/InformalidadeneIGBA.pdf>

Novick, M. (2007) "¿Emerge un nuevo modelo económico y social? El caso argentino 2003-2006", en *Revista de Trabajo Nueva Época*, Año 2 (Buenos Aires) N° 4.

Palomino (2003) "Las experiencias actuales de autogestión en Argentina. Entre la informalidad y la economía social", en *Revista Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 184, 115-128.

Palomino, Héctor (2007) *La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación*. Ponencia presentada en el 8° Congreso de la Asociación de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Argentina.

Palomino, H. (2008) "La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación", en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Año 13 (Buenos Aires) N° 19.

Palomino, H., I. Bleyntat, S. Garro & C. Giacomuzzi (2009) "Empresas recuperadas por sus trabajadores (2002-2008). El universo, la continuidad y los cambios en el movimiento", en *Revista Pensamiento Jurídico* (Bogotá), en prensa.

Pautassi, L. (2007) *¡Cuánto Trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*, Buenos Aires: Capital Intelectual.

Pautssi, L (2003) El Derecho a la seguridad social. Una aproximación desde América Latina. En: Abramovich, V., M. Añón, y C. Courtis (comps.) *Derechos Sociales: instrucciones de uso. Doctrina Jurídica Contemporánea*, México: Fontamara.

Rebón, J. (2004) ¿Empresas de trabajadores? *Argumentos, Revista electrónica de Crítica Social*, 4, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Rebón M. & SALSE, G. (2003), Plan Manos a la obra: dificultades y desafíos de su gestión. Ponencia presentada en *Foro Federal de Investigadores y docentes*, Ministerio de Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina. URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/notas/foro2>

- Rodríguez Enríquez, C. (2007, July). *Labor, employment and social policy: the case of Argentina*. Ponencia presentada en 8th International Summer Conference on Knowledge Networking and Engendering Macroeconomics, Gender and International Economics (GEM-IWG), Istanbul.
- Robirosa, M. (1990) *Turbulencia y planificación social, lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- Rosanvallon, P. (1995) *La nueva Cuestión Social. Repensar el Estado* Providencia, Buenos Aires: Manantial.
- Ruggieri, A., Martínez, C., Trincherro, H. (2005) *Las empresas recuperadas en la Argentina: Informe del segundo relevamiento del Programa Facultad Abierta*. Facultad de Filosofía y Letras. Buenos Aires: SEUBE-UBA.
- Salvia, A., Comas, G., Gutiérrez, Ageitos, P. Quartulli, D. Stefani, F. (2008) Capítulo 3. Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y posdevaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural. En Lindenboim, J. (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, Buenos Aires: Eudeba.
- Schlesser, D. (2009) *Costo laboral, salarios y pobreza en el actual modelo económico* (Buenos Aires: MTESS), en prensa.
- Sartori, G. (1999) Comparación y Método Comparativo. En: Sartori G & L. Morlino. (comps.) *La comparación en Ciencias Sociales*, Madrid: Alianza.
- Svampa, M. & Pereyra, S. (2003) *Entre la ruta y el barrio*, Buenos Aires: Biblos.
- Sojo, A. (1990) Naturaleza y selectividad de la política social. *Revista de la CEPAL*, 41, Santiago de Chile.
- Sunkel, G. (2007) Regímenes de bienestar y políticas de Familia en América Latina. En Arriagada, I. (Comp.) *Gestión y financiamiento de políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias N° 49, CEPAL, 67-76.

Torrado, S. (1992) *Estructura Social de la Argentina 1945-1983*, Buenos Aires: De la Flor.

## 10. Fuentes

Convenio Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social N° 01

Convenio Ministerio de Desarrollo Social N° 032

MECON (2003) Informe de la contaduría general de la nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía.

URL [http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo\\_ii/85.htm](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo_ii/85.htm)

Decreto 1506/04.

Decreto 189/04.

Informe de ejecución presupuestaria 2006. Ministerio de Desarrollo Social.

URL [http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/informe\\_2005.pdf](http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/informe_2005.pdf). Consultado 24/7/08

Informe de ejecución presupuestaria 2005. Ministerio de Desarrollo Social.

URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp> Consultado 24/7/08

Ministerio de Desarrollo Social (2007). *Evaluación de medio término. Plan Nacional Manos a la Obra. Estudio cualitativo. Análisis de casos*. 2007. Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano-PNUD.

Ministerio de Desarrollo Social (A) (2007) *La construcción pública del desarrollo local. la experiencia del plan nacional manos a la obra 2006*, MDS-PNUD.

Ministerio de Desarrollo Social (2006) *Lineamientos de políticas sociales (2006). Documento Institucional*. Cuaderno 1.

Ministerio de Desarrollo Social (2005) *Experiencias socioproductivas del plan nacional manos a la obra 2005*. Cuaderno 3.

Ministerio de Desarrollo Social URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/dles/default.asp> Consultado el 7/7/2009.

Ley 26.117.



Ley 25.865.

Resolución 1375/04 MDS.

Resolución 194/04 MDS.

Resolución 176/04 y 260/04 Secretaría de Empleo y Secretaría de Políticas Sociales.

Siempro (2005) *Revisión de la ejecución de una muestra de proyectos. Informe Final.*

Montenegro, M. Suplemento Cash. Página 12, 6 de agosto de 2006.

Sindicatura General de la Nación (2006) *Informe de Auditoría N° 1*, Red Federal de Control Público. Provincia de La Pampa. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. Manos a la Obra. URL [http://www.sigen.gov.ar/result\\_informes.asp](http://www.sigen.gov.ar/result_informes.asp) Consultado 24/6/2008.

Sindicatura General de la Nación (2007) *Informe de Auditoría N° 6*, Red Federal de Control Público. Provincia de Jujuy. Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social. Manos a la Obra. URL [http://www.sigen.gov.ar/result\\_informes.asp](http://www.sigen.gov.ar/result_informes.asp) Consultado 24/6/2008.

Tomada, C. (2006). Discurso presentado en el marco de la presentación oficial del Seguro de Capacitación y Empleo, el 13 de febrero de 2006.

URL [www.http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp\\_listado.asp](http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/pyp_listado.asp) Consultado 16/4/2009.

URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp> Consultado 20/7/2009.

URL <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Efectores/efectores.asp> Consultado 15/5/2009.