

Edición N° 55 - setiembre 2009

La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post-convertibilidad

Por Malena Victoria Hopp

Malena Victoria Hopp. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Becaria doctoral CONICET

Introducción

La implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados **-1-** (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 intenta diferenciarse de la política de gobiernos anteriores **-2-**.

Sus argumentos hacen 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 integración 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» (PMO) al momento de su lanzamiento **-3-**.

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 (MTEySS), hizo 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» **-4-**. 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 utilizando criterios de empleabilidad, 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 la significación otorgada en este marco a los planes de empleo por las autoridades del MTEySS, el objetivo de este artículo es analizar la forma en que estas políticas construyen el concepto de trabajo y en qué medida proponen una

nueva definición del mismo. También interesa indagar el modo en que es concebido el sujeto de las políticas sociales de empleo y el sentido de la integración social que proponen.

En cuanto a la metodología, realizamos un estudio de tipo documental. Las fuentes utilizadas fueron las normativas del Plan «Manos a la Obra», de los Programas Herramientas por Trabajo, Programa de Inserción Laboral (PIL)-autoempleo y Programa Trabajo Autogestionado -5-, informes de gestión, de evaluación y documentos producidos por el MDS y el MTEySS.

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 sucede en la implementación, pero su análisis contribuye a comprender las disputas en torno a los sentidos de la política social y del trabajo. Además el análisis de estos programas puede mostrar las transformaciones en el rol del Estado como promotor de «nuevas» formas de trabajo.

El artículo se organizará del siguiente modo, primero describiremos brevemente los programas de desarrollo socio-productivo seleccionados, para luego analizar los sentidos del concepto de trabajo y de integración social que éstos construyen. Por último plantaremos algunas reflexiones finales.

Surgimiento de los Programas 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 PMO que el desarrollo socio-productivo cobra mayor importancia en el abordaje de los problemas del desempleo y la pobreza. «Hasta el inicio del Plan, la 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 110.000.000 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 142.000.000 (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 del desarrollo local resultan novedosos. Así, el PMO integró diversos programas focalizados existentes en el MDS 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 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 es «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 plantea así un enfoque que intenta «transformar las necesidades en oportunidades de acción colectiva» (MDS, 2006) a través del otorgamiento de créditos o subsidios para la producción en emprendimientos asociativos. El PMO está 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 6° 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 -6-» (Res. 1.375/04 MDS). Por ello, desde el lanzamiento del plan se han implementado distintas medidas de apoyo a la Economía Social -7- 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» (Res. 192/06 MDS).

Políticas de autoempleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Desde el MTEySS se implementan diversos programas de promoción de autoempleo. El **Programa Herramientas por Trabajo se puso en marcha en el año 2005, en el marco del Plan de Promoción del Empleo. 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 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 participen del proyecto que deberá ser evaluado y aprobado por el MTEySS.

También en el marco del Plan de Promoción del Empleo, se ejecuta el PIL-autoempleo, destinado a Trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo. El programa 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 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.

Por último, el Programa Trabajo Autogestionado puesto en marcha a fin del año 2003 se propone «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 que incluyen diferentes líneas de acción:

A) el Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas y Sistematización de Modelos de Gestión, cuyo objetivo es «contribuir a mejorar la competitividad y sustentabilidad de las Pequeñas Empresas Autogestionadas por los trabajadores y apoyar la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles» -8-.

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 [...]**», 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 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).

Programas de desarrollo socio-productivo y sentidos del concepto de trabajo

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, 2007), economía del trabajo (Coraggio, 2004), entre otras.

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 punto intentaremos mostrar, comparar y explicar los diversos sentidos del trabajo que se encuentran en disputa.

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 promover la integración social de los sujetos 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 pueden trabajar deben recibir asistencia. Lo que se pone en duda en todo caso es si 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 organización del trabajo requiere). Esta situación generará nuevos problema 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.

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 [...]» (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 planes plantean algunas preguntas: ¿Cuál es la diferencia entonces entre autogestión y autoempleo? ¿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 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 lucha 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 de este programa, además de la explicitación de un destinatario colectivo, la «unidad productiva autogestionada».

Por su parte, el PMO buscar promover la Economía Social y «fortalecer a organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes, a fin de mejorar los procesos de desarrollo local» (Res. MDS N° 1.375/04). En la normativa del PMO el trabajo también se define como diferente al trabajo demandado en el mercado, ya que apunta a «la revalorización de los saberes y los recursos existentes en cada región o localidad del país», pero con un sentido diferente al que adquiere en el Programa de Trabajo Autogestionado. Aquí aparece 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 privilegio para la reconstrucción del lazo social -9-

Por su parte, el PMO no plantea requisitos estrictos respecto del tipo de emprendimiento, ya que pueden ser tanto individuales como asociativos, pero sí explicita que el principal factor productivo debe ser el trabajo, organizado de manera autogestionada y solidaria (Res. 192/06 MDS). Aquí podemos observar que se retoma la propuesta de la economía social, 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.

¿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? Si bien se puede plantear esta pregunta, no parece haber un criterio claro de selección de los destinatarios, ni de división de destinatarios entre los programas (más allá del mencionado anteriormente relacionado con el pasaje de del PJJHD a otros planes). Un ejemplo de esto es que el PMO apoyó a través de la línea de financiamiento de REDES a la Cooperativa de Trabajo Vitrofin que es una empresa recuperada que funciona en la Provincia de Santa Fe (MDS, 2007).

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 igualación 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.

Reflexiones finales

El análisis de las normativas de los programas 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. 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 la normativa, acciones y leyes de apoyo que hasta el momento 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 **-10-**.

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. En las normativas de los distintos programas se pueden entrever diversos sentidos del concepto de trabajo en pugna. Por un lado, la idea de trabajo como forma de asistencia -que aparece principalmente en el PMO- remite y reactualiza la representación de la política social reducida a la asistencia a la pobreza y a la idea de *trabajo a cualquier precio y en cualquier condición -11-* (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. 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.

Este análisis documental 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 programas¹²? ¿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, del trabajo y del senti-

do de la integración social que promueven.

Bibliografía

ABRAMOVICH, ANA LUZ (2008) Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades. En A, Cimadamore, *La economía política de la pobreza*, CLACSO, Buenos Aires.

URL <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Abramov.pdf>

CLEMENTE, ADRIANA (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.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS & ALBERTO, F. (2006) *Emprendimientos socioeconómicos asociativos: su vulnerabilidad y sostenibilidad. Informe final*. Secretaria de Políticas Sociales y Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social. Instituto del Conurbano. Universidad Nacional General Sarmiento. Buenos Aires

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (2004) Una alternativa socioeconómica necesaria: la económica social. En C. Danani (comp.), *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. UNGS – Osde – Altamira. Buenos Aires

DANANI, CLAUDIA (2008) América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad. *Ciências Sociais Unisinos*, Río de Janeiro, 44 (1), 39-48.

URL www.unisinos.br/publicacoes_cientificas/images/stories/pdfs_ciencias/v44n1/39a48_art04_dananiok.pdf

DANANI, CLAUDIA & 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*. Biblos. Buenos Aires.

DINATALE, MARTÍN (2004) *El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina*, La Crujía. Buenos Aires.

GARRETÓN, MANUEL (1999) Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales, *Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, 41-52.

GRASSI, ESTELA (2006) *Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde el punto de vista de la igualdad*. Ponencia presentada en el Congreso Argentino de Política Social, Buenos Aires, Argentina.

GRASSI, ESTELA (2003) *Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*, Espacio, Buenos Aires.

HINTZE, SUSANA (2007) *Políticas sociales argentinas en el cambio de siglo. Conjeturas sobre lo posible*. Espacio. Buenos Aires

HOPP, MALENA (2009) *Políticas Sociales de empleo en la Argentina 2003-2008: un análisis comparativo de planes de desarrollo socio-productivo*. Monografía para obtener el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires (inédito).

HOPP, MALENA (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*, Espacio, Buenos Aires.

LANARI, MARÍA ESTELA (2004) *Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina*. Ponencia presentada en internacional Empleo, desempleo y políticas de empleo en el Mercosur y en la Unión Europea, Buenos Aires, Argentina.

MERKLEN, DENIS (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, ANALÍA & RAMIREZ, RENÉ (2007) ¿Queremos vivir juntos?: Entre la equidad y la igualdad. *Debate*, Ecuador, 70. URL 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/InformalidadenelGBA.pdf>

RAZETO MIGLIARO LUIS (2007) La economía de solidaridad: concepto, realidad y proyecto. En: CORAGGIO, J. *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones Latinoamericanas*. UNGS-ALTAMIRA, Buenos Aires.

REBÓN, JULIÁN (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 MARCELA & SALSE, GUILLERMINA (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>

ROBIROSA, MARIO (1990) *Turbulencia y planificación social, lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*, Siglo XXI, Buenos Aires.

SVAMPA, MARISTELLA & PEREYRA, SEBASTIÁN (2003) *Entre la ruta y el barrio*, Biblos, Buenos Aires.

10. Fuentes

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

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. 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.

LA NACIÓN (24-8-2008) *Destinan \$ 1200 millones más para planes sociales*.

Ley 26.117.

Ley 25.865.

Resolución 1375/04 MDS.

Resolución 194/04MDS.

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

URL [www.http://www.trabajo.gov.ar/planesyprogramas/pyp_listado.asp](http://www.trabajo.gov.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

NOTAS

-1- 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.

-2- 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, demandado únicamente la realización de controles de salud y asistencia escolar de los hijos» (Hintze, 2007: 83).

-3- 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 (Informe de la Contaduría General de la Nación, Ministerio de Economía) URL http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/2003/tomo_ii/85.htm.

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

-5- No ignoramos que existen otros planes de desarrollo socio-productivo implementados a nivel provincial y que también el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Sociales (INAES) cuenta con líneas de apoyo a cooperativas, sin embargo consideramos los programas seleccionados son los más significativos y nos permiten ver a través de sus normativas de alcance nacional las disputas en torno al sentido del concepto de trabajo y de la integración social que promueven.

-6- 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).

-7- Ley de Promoción de Microcrédito 26.117, Ley 26.355 creación de la Marca Colectiva, Decreto 189/04 Creación del Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social, la Ley 25865 Creación del Monotributo Social, el Decreto 204/04 que crea el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional, entre otras.

-8- 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» (Res. 194/04 MTEySS).

-9- 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.

-10- Un punto fundamental que debe ser revisado (entre otros) es la desigualdad en la percepción de asignaciones familiares.

-11- 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 (Hopp, 2009).

-12- 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), surge también la pregunta acerca de los efectos de estos programas en los niveles de ocupación y si éstos pueden ser clasificados efectivamente como políticas activas de empleo, tal como se explicita en el discurso oficial.