

# RECORRIDOS EN INVESTIGACIÓN II

PROGRAMA DE RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE  
INVESTIGACIONES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

CONVOCATORIA 2013-2015

Coordinadores

Hugo Lewin,  
Subsecretario de Investigación 2014-2016.

Nicolás Dallorso,  
Subsecretario de Investigación 2016-2018

Mercedes Di Virgilio,  
Secretaria de Estudios Avanzados

Universidad de Buenos Aires

Recorridos en investigación II : Programa Reconocimiento Institucional de Investigaciones Convocatoria 2013-2015. - 1a ed . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales, 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-29-1679-8

1. Ciencias Sociales y Humanidades.

CDD 301.072

Decano: Glenn POSTOLSKI

Vicedecana: Patricia FUNES

Material realizado por el Área de Publicaciones, Secretaría del Proyección Institucional, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Diseño de interior y tapa: Gabriela Brunetti

# ÍNDICE

Presentación	03
Estado, políticas públicas y desarrollo	07
Mundo del trabajo y estratificación social	73
Comunicación, cultura y derecho a la información	131
Experiencias educativas	167
Política y soberanía	195
Infancias, juventudes y derechos	233
Recorridos teóricos y metodológicos	265



# Apuntes sobre la relación entre agentes estatales y experiencias de trabajo asociativo autogestionado en las políticas de economía social en Argentina (2003-2015)

Malena Hopp y Sandra Guimenez

## Introducción<sup>1</sup>

El artículo presenta algunos resultados de las indagaciones respecto de las potencialidades, los límites y las tensiones de las políticas de promoción de la economía social como estrategia de inclusión social entre los años 2003-2015. La perspectiva teórica del trabajo realizado estuvo guiada por una mirada de las políticas sociales, según la cual el Estado tiene la capacidad y legitimidad de definir qué lugar ocupa en las políticas públicas la satisfacción de necesidades y, por tanto, qué lugar se le otorga a los sujetos como miembros valorados y útiles de la sociedad, aspecto que se cristaliza en la promoción (o no) de los derechos sociales. Utilizamos un enfoque plural que combinó técnicas cualitativas, con análisis documental y la experiencia de intervención en un programa nacional de fomento de la economía social de una de las autoras.

## Acerca de la perspectiva teórico-metodológica

El objeto de esta investigación es la relación entre unidades productivas y políticas de promoción de la economía social. Entendemos a las políticas sociales como “aquellas específicas intervenciones sociales del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y moldean) directamente a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales” (Danani, 2004: 11).

Respecto de la economía social, retomamos la propuesta de Pastore (2010) para designar en un espacio común a las experiencias históricas del cooperativismo y mutualismo (conjunto también llamado “economía social tradicional”), así como a estas nuevas formas organizativas de hacer economía social (llamada “nueva economía so-

---

<sup>1</sup> El artículo es resultado de las investigaciones que las autoras vienen desarrollando en distintos espacios académicos: el Grupo de Estudios sobre Política Social y Condiciones de Trabajo del Instituto Gino Germani, la Universidad Nacional de Avellaneda, la Universidad Nacional de José C. Paz y el espacio de Cooperativismo y Economía Social del Centro Cultural de la Cooperación.

cial” o “economía solidaria”). Ese conjunto de experiencias, si bien tienen rasgos distintivos comparten “una matriz identitaria de atributos compartidos, entre los que se destaca el desarrollar actividades económicas con una definida finalidad social” (Pastore, 2010:2), a la vez que implican elementos de carácter asociativo y gestión democrática en un contexto de autonomía tanto del sector privado lucrativo como del Estado.

Destacamos que el objetivo primordial de estas experiencias no se vincula con la acumulación de riqueza en el sentido capitalista, sino con un fin social, en el que una nueva forma de trabajo es central para satisfacer un nivel de necesidades y de condiciones de vida que les fue negado por la propia dinámica del sistema. Este objetivo se persigue mediante la asociación de trabajadores desocupados o con inserciones laborales precarias, quienes deciden -ante la carencia de trabajo- reunirse y buscar conjuntamente la generación de una fuente de ingresos. En ese proceso devienen en propietarios de los medios de producción y de los productos de su trabajo. Se abocan a la gestión democrática de las decisiones que requiere cada etapa del proceso productivo, desde la generación de la idea, la distribución de tareas, la elaboración y comercialización del producto, hasta la división de las ganancias derivada de la producción y venta.

Estos procesos que buscan instituir nuevas formas de organización del trabajo no están exentos de dificultades y contradicciones en su desarrollo, y en el logro de los objetivos de igualdad y democratización de las relaciones laborales que se proponen, justamente, porque se trata de experiencias que, en muchos casos, comienzan como estrategias de reproducción frente a situaciones laborales muy precarias, que se encuentran insertas y deben ofrecer los bienes y servicios que producen en el mercado.

Además, en los casos de experiencias cooperativas y emprendimientos que se conforman a partir de la intervención de un programa de fomento de la economía social, encontramos una particular tensión entre la promoción del trabajo asociativo y autogestionado como forma de integración social y el uso del trabajo como un recurso de la asistencia (Hopp, 2015).

Para delinear la estrategia metodológica, consideramos a las políticas sociales como procesos de construcción / determinación, que incluyen tanto el nivel estructural de los procesos político-sociales como el de los sujetos y sus prácticas; como momento en tanto “dimensiones de la formación / realización de una política” (Mintegiaga, 2003:64). Estos momentos, que comprenden una multiplicidad de sucesos

y situaciones en las que intervienen diversos agentes, prácticas y recursos, sólo pueden ser organizados y distinguidos analíticamente a fin de otorgar un sentido explicativo al orden construido por el investigador.

Partiendo de esta conceptualización, consideramos que los efectos de las políticas sociales en general, y de las políticas de economía social en particular, sus potencialidades y limitaciones, se producen en la conjunción de las intervenciones y recursos que proveen los programas y los modos en que los sujetos, grupos y organizaciones se apropian y transforman dichos recursos, a partir de sus experiencias de vida, su capacidad organizativa y los proyectos socio-políticos colectivos que orientan sus prácticas. Por ello, no centramos el análisis exclusivamente en el Estado, sino que utilizamos un enfoque relacional que se situó en la interacción entre la institución estatal y la sociedad civil (Hintze y Deux, 2007) o, más precisamente, en las interacciones que se producen entre los distintos programas y agencias estatales, y las organizaciones cooperativas y asociativas destinatarias de los mismos (Hopp, 2013).

El abordaje del problema planteado intenta comprender el proceso de la política de promoción de la economía social como un todo, que incluye tanto la formulación de los programas en el nivel gubernamental central como las prácticas y relaciones entre agencias estatales, y entre éstas y los propios destinatarios y actores sociales que participan en dicho proceso.<sup>2</sup> Para ello, optamos por un abordaje socio-antropológico, que permitió reflexionar acerca de las formas de interacción social que se producen a partir de las unidades productivas promovidas por las políticas sociales desde las situaciones de encuentro entre las intervenciones de los programas y las prácticas cotidianas de los trabajadores que integran estas unidades productivas (Hopp, 2013).

Asimismo, la experiencia de una de las autoras a partir de su inserción laboral como equipo técnico de uno de los planes nacionales de economía social de mayor alcance, permitió conocer, desde el punto de vista del Estado, el proceso de implementación de estas políticas. En este sentido, el hecho de “estar allí”, inmersos como participantes y observadores, fue útil para comprender las tensiones que se despliegan desde el punto de vista de los agentes estatales (Guimenez, 2010). La elección de esta forma de abordaje implicó un proceso de objetivación participan-

---

<sup>2</sup> Los términos en los que abordamos la relación entre política social, autogestión del trabajo y procesos de integración social, plantearon la dificultad metodológica de articular el nivel de análisis macro de la política de economía social como una totalidad con las formas concretas y los sentidos específicos que toman las diversas experiencias laborales promovidas por los programas de promoción socio-productiva.

te (Bourdieu, 2006) y un esfuerzo de distanciamiento de las prácticas cotidianas, a partir de esta inserción “interesada” que requirió mantener una constante vigilancia epistemológica.<sup>3</sup>

Concretamente, y partiendo de este enfoque, combinamos el análisis de documentos tales como las normativas de los programas,<sup>4</sup> las acciones que tienen como objetivo la protección de estos trabajadores, el fomento de la economía social y la regulación de estas experiencias, con la realización de entrevistas, observaciones en distintas agencias gubernamentales y la experiencia de intervención en emprendimientos y cooperativas de trabajo que recibieron apoyo de las políticas objeto de estudio. De este modo, pudimos “mirar” la forma en que se construye la política social, tanto desde el lugar de su formalización como a partir de las experiencias de las personas que participan en las unidades laborales y en la implementación de los programas.

### Las políticas dirigidas a la economía social

A partir de la caída del régimen de convertibilidad, y más fuertemente desde 2003, comenzó en Argentina un proceso de transformación de las políticas económicas, laborales y sociales cuyo objetivo explícito -la promoción de la “inclusión social” a través del trabajo- contrasta con el del ciclo precedente.

El Gobierno Nacional impulsó un conjunto de políticas de promoción de la economía social, orientadas a la creación y el apoyo de formas de trabajo asociativas y cooperativas, acompañadas de normativas e instituciones destinadas a regular este tipo de unidades laborales y brindar protección social a los trabajadores que las integran (Hopp, 2013).

El lanzamiento del Plan “Manos a la Obra”, en 2004, marcó el inicio de un proceso de consolidación de la economía social como una alternativa de integración social y económica de personas y grupos en situación de vulnerabilidad que, a pesar del crecimiento económico, no lograban la inserción en el mercado de trabajo formal. Este plan proponía “constituirse como un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local, destinado particularmente a los sectores de bajos recursos”, mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos generados en el marco de procesos de desarrollo local, y el fortalecimiento de organizaciones

---

<sup>3</sup> Partiendo de esta premisa, estuvimos alertas sobre la distinción entre el rol profesional y la práctica de investigación y el análisis sociológico que nos proponíamos llevar adelante. Esta vigilancia epistemológica no cesó en ningún momento (Guimenez, 2010).

<sup>4</sup> Los programas analizados fueron las distintas líneas de Argentina Trabaja del Ministerio de Desarrollo Social.

públicas y privadas, así como de espacios asociativos y redes. Ese mismo año se creó el Registro Nacional de Efectores de Economía Social y Desarrollo Local, para facilitar a las personas y unidades productivas que tuvieran la posibilidad de facturar.

En 2006, se sancionó la Ley 26.117 de Microcrédito, que da sustento al Programa Nacional de Microcrédito, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la economía social y el desarrollo local.

En el 2009, se profundizó esta propuesta mediante la puesta en marcha del Programa Ingreso Social con Trabajo, cuyo propósito es la generación de trabajo genuino, mediante la creación de cooperativas orientadas al mejoramiento de la infraestructura barrial y la calidad de vida de familias vulnerables.

A comienzos de 2013, se lanzó una nueva línea dentro del Programa Ingreso Social con Trabajo, denominada “Ellas Hacen”, destinada a mujeres jefas de hogar con tres o más hijos a cargo, residentes en barrios emergentes o villas.

Como se puede observar, en la breve descripción realizada, las acciones de fomento de la economía social entre 2003 y 2015 han avanzado en su construcción estatal y han ampliado los programas que la promueven. Al final del período, comienza a debatirse la sanción de una ley de regulación para este sector. Sin embargo, la institucionalidad de la economía social en Argentina posee un carácter difuso, que se vincula con la convivencia de objetivos contradictorios en la implementación de las principales políticas que la promueven, que implican, a su vez, distintas concepciones de la economía social y su sostenibilidad. Estos objetivos consisten, por un lado, en brindar asistencia social a población en situación de vulnerabilidad e intervenir sobre el núcleo duro de la desocupación y pobreza. Por otro, en constituir un sistema de apoyo y promoción del trabajo asociativo y autogestionado capaz de integrar social y económicamente a las poblaciones a las que se dirigen, promoviendo la participación de estos sujetos y grupos como miembros plenos del bienestar, a través de los medios institucionales legítimos, que son el trabajo y las protecciones sociales (Hopp, 2013, 2015).

### La implementación: relación agentes estatales-experiencias de trabajo asociativo autogestionado

Si bien desde el discurso oficial, que gobernó en el período bajo análisis, se afirmaba la importancia de la economía social en las políticas públicas como herramienta de generación de empleo, el carácter difuso de su institucionalidad la ubica en un rol secundario, orientada al “núcleo duro” de la pobreza y la desocupación,

## Recorridos en investigación II

encontrando importantes límites para disputar espacios, recursos y poder con las empresas capitalistas.

En relación a ello, podemos considerar al menos dos dimensiones de análisis. Por un lado, las condiciones en las que se proponen e implementan las políticas orientadas a la generación de empleo, que parecen desvincularse de una perspectiva más integral de desarrollo de un modelo productivo que modifique las condiciones estructurales heredadas del periodo de hegemonía neoliberal. En este aspecto, el papel del Estado y el carácter de su intervención parecen atravesar un camino de rupturas, pero también de continuidades.

La primera dimensión refiere a las posibilidades de que el programa logre generar efectivamente empleo genuino y decente, permitiendo que los cooperativistas puedan insertarse en el mercado formal, ya sea bajo el reconocimiento de empresa social con posibilidades reales de competitividad, o bien en carácter de asalariados en la obra pública. En la segunda nos referimos a los límites de la promoción del tipo de cooperativas que impulsa, como alternativas reales de organización económica con autonomía en un contexto de economía de mercado (capitalista), los vínculos con el Estado y los actores que efectivamente tienen incidencia en el delineamiento de las políticas públicas (Frega, 2014).

En cuanto a la relación que se establece entre los integrantes de los emprendimientos, cooperativas y organizaciones y los agentes estatales que participan directamente en la implementación de los programas, podemos afirmar que dichos agentes suelen involucrarse activamente con las necesidades y requerimientos de los grupos, generando un vínculo muy estrecho. Esta observación la hacemos, principalmente, en relación a los agentes estatales de los programas “Manos a la Obra” y Microcréditos, cuyos equipos se organizan territorialmente por provincias, o tomando el trabajo por los grupos cruzando sectorialmente la actividad productiva. En ese sentido, puede destacarse que tanto los agentes estatales del nivel central de implementación de los programas como los que se hallan en las distintas provincias, son profesionales que se vinculan al trabajo territorial y al desarrollo local, desde hace muchos años, preexistiendo a estos programas de economía social. Consideramos que ese es un elemento importante a la hora de que estos agentes estatales se involucren profesional -y hasta personalmente- con el apoyo a estos grupos asociativos, principalmente en la etapa de diseño y presentación de los proyectos.

Un elemento que constituye una limitación en este vínculo es que el acompañamiento, e involucramiento, en esta relación se da en la etapa inicial,

pero encuentra dificultades para darle continuidad al apoyo y seguimiento que estas experiencias requieren en el desarrollo de los procesos productivos, la consolidación de los grupos asociativos y sus proyectos. El trabajo etnográfico nos permitió establecer que este aspecto -la falta de seguimiento- es una falencia que los equipos técnicos estatales señalan a las autoridades como un elemento que debiera ser atendido. No obstante lo cual, en ningún momento del período bajo análisis se realizaron correcciones en el proceso de implementación que permitieran subsanarlo.

El eje de la gestión, en relación a la economía social, estuvo fuertemente instalado en el momento del lanzamiento de las líneas y llegada de las mismas a quienes las solicitaban, dejando para más adelante un seguimiento minucioso, que permitiera acompañar a estos emprendimientos que deben lidiar con problemáticas que no siempre pueden resolver en soledad.

## Reflexiones finales

Remarcamos dos aspectos relevantes para pensar las políticas de economía social en la Argentina actual. En primer lugar, consideramos que estas políticas tienen muy pocas posibilidades de mejorar efectivamente las condiciones de trabajo y de vida de estas unidades, si no se construye transversalmente una concepción política en las distintas instancias gubernamentales que transforme una intervención fragmentada o centrada en la generación de emprendimientos / cooperativas en una política de estado integral. Esto es, cuando se define una línea programática, por ejemplo, desde el ministerio de economía sin considerar a este sector, esa indiferencia del propio Estado construye al mismo de manera subordinada y residual.

Por otro lado, en cuanto a la conceptualización de las políticas públicas, y particularmente las políticas sociales, es preciso considerar en el momento de la elaboración de programas específicos que éstos son y serán el resultado global del proceso de su implementación, en donde participan agentes con distintas trayectorias laborales y organizativas y agentes estatales, que intervienen tanto en la concepción como en la implementación y el acompañamiento. Esta concepción supone definir políticas en las que se piense cómo evaluar sus objetivos, y en la definición de instancias que permitan rever e instrumentar cambios y mejoras a lo largo del proceso.

El análisis presentado intentó contribuir a sistematizar el proceso de construcción de la economía social en la Argentina, y aportar para pensar sus perspectivas futuras, cuya orientación y sentido aún es una cuestión abierta.

## Bibliografía

BOURDIEU, Pierre (2006); “La objetivación participante”, en: *Apuntes de investigación del CECYP*, N° 10, págs. 87 a 101.

DANANI, Claudia (2004); “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social”, en: C. Danani, C. (comp.), *Política social y economía social: debates fundamentales*, Buenos Aires, UNGS / Fundación OSDE / Editorial Altamira, págs. 9 a 27.

FREGA, Mariana (2014); *La política social en debate: rupturas y continuidades en la experiencia de implementación del Programa Argentina Trabaja*, tesina de especialización en política, evaluación y gerencia social, FLACSO.

GUIMENEZ, Sandra (2010); *Condiciones laborales en el capitalismo actual. Fragilidad de las relaciones laborales y el problema de la autonomía de los trabajadores/as*, tesis de doctorado.

\_\_\_\_\_ (2010); “Mirada sobre Argentina Trabaja”, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/33-4483-2010-07-18.html>

HINTZE, Susana y DEUX, María Victoria (2007); *La relación estado-sociedad en las políticas públicas de promoción de la Economía Social y Solidaria*, V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad “Estado y sociedad en la búsqueda de nuevos roles”.

HOPP, Malena (2015); “Identidades laborales de destinatarios del Programa Ingreso Social con Trabajo ‘Argentina Trabaja’”, *Trabajo y Sociedad*, N° 24, disponible en: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/24%20Hopp%20Malena%20Identidades%20Laborales.pdf>

HOPP, Malena (2013); *El Trabajo: ¿medio de integración social o recurso de la asistencia? Las políticas de promoción del trabajo asociativo y autogestionado en Argentina (2003-2011)*, tesis de doctorado en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

MINTEGUIAGA, Analía (2003); *El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas del Partido de Morón*, tesis de maestría en políticas sociales en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

PASTORE, Rodolfo (2010); “Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 2.

---

**PROGRAMA DE RECONOCIMIENTO INSTITUCIONAL DE INVESTIGACIONES**

Proyecto: "Inclusión social" por el trabajo asociativo y autogestionado: potencialidades y límites de las políticas de promoción de la Economía Social en la Argentina actual

Directora: Malena Hopp

Codirectora: Sandra Guimenez

Equipo: Mariana Frega

Contacto: malenahopp@yahoo.com.ar / sanguimenez@gmail.com

---