

CENTRO CULTURAL DE LA COOPERACIÓN  
FLOREAL GORINI  
ANUARIO DE INVESTIGACIONES  
AÑO 2012

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS

AUTORAS: LOGIUDICE, ANA; BRESSANO, CLARA Y BORGHINI,  
NATALIA

TITULO DEL TRABAJO: INTEGRACIÓN Y POLÍTICAS SOCIALES.  
TENSIONES ENTRE ASOCIATIVISMO, COOPERATIVISMO Y CAPITAL  
SOCIAL



**Publicación Anual - N° 3**

**ISSN: 1853-8452**

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini  
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -  
[www.centrocultural.coop](http://www.centrocultural.coop)

**Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini**  
**Anuario de Investigaciones - Año 2012**  
**Directores de la publicación:**

Pablo Imen  
Paula Aguilar  
Marcelo Barrera  
Ana Grondona  
Natacha Koss  
Gabriela Nacht  
Luis Wainer

**Director del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini:** Prof. Juan Carlos  
Junio

**Subdirector:** Ing. Horacio López

**Director Artístico:** Juano Villafañe

**Secretario de Ediciones y Biblioteca:** Jorge C. Testero

**Secretario de Investigaciones:** Pablo Imen

**Secretario de Comunicaciones:** Luis Pablo Giniger

© Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini  
Av. Corrientes 1543 (C1042AAB) - Ciudad de Buenos Aires - [011]-5077-8000 -  
[www.centrocultural.coop](http://www.centrocultural.coop)

© De los autores

Todos los derechos reservados.  
ISSN: 1853-8452

## **Integración y políticas sociales. Tensiones entre asociativismo, cooperativismo y capital social**

**Logiudice, Ana**

**Bressano, Clara**

**Borghini, Natalia**

### **Introducción**

La política social gestada con posterioridad a la crisis de 2001 en la Argentina, registró transformaciones vinculadas a la incorporación del paradigma de la economía social como una nueva modalidad de intervención de la política social asistencial. Con el Plan Nacional de Desarrollo local *Manos a la Obra*, del 2003, y el reciente Programa *Argentina Trabaja* comenzó un proceso de reconversión de los planes asistenciales en políticas de integración productiva y social como complemento del ‘nuevo’ modelo de desarrollo nacional. Esta reorientación centrada en la promoción del trabajo mediante formas asociativas (emprendimientos productivos/cooperativas) será un rasgo de intervención que busca distanciarse de los programas de empleo subsidiado de la década del ’90 en dos aspectos centrales. Por un lado, parten de la premisa de que la causa de la pobreza es estructural –a diferencia de lo sostenido por el discurso neoliberal que responsabilizaba a los sectores pauperizados por su situación de exclusión – y, por el otro, el Estado asume un rol central como garante del proceso de re-inserción de la población ‘excluida’ mediante la promoción del trabajo.

Este proceso abre distintos interrogantes en torno a las modalidades de la política social contemporánea: ¿en qué medida los planes que impulsan prácticas cooperativistas y de economía social se diferencian de aquellas recetas elaboradas por los Organismos Internacionales en la década del ’90 que hacían foco en el capital social?, ¿puede pensarse que el incentivo a la asociación productiva de los ‘sectores vulnerables’ permite crear verdaderas fuentes de ingresos y de trabajo estable y calificado o son programas que establecen un tipo de ‘empleo’ capaz de ser desarrollado por personas que ya no podrán ser incorporadas al mercado de trabajo formal?. Finalmente, ¿se refuerza con esto el traslado de la responsabilidad y autogestión de la pobreza a sus perceptores y a la sociedad civil en general?

En suma, las nuevas formas de intervención planteadas, que combinan formas de empleo subsidiado y promoción del cooperativismo, nos invitan a interrogarnos respecto del grado y el modo en que las mismas resultan superadoras de aquellas neoliberales propias de los ’90 y, más aún, nos inducen a plantearnos si es posible, desde una política social asistencial, modificar la dinámica del mercado de trabajo como objetivo para salir de la exclusión, estableciendo nuevos arreglos institucionales de bienestar.

## **I - La asociación como cualidad para superar la pobreza: entre el capital social y la economía social**

Desde los años noventa en Argentina, y a instancias de los organismos financieros internacionales, se promovieron experiencias asociativas. Así, a mediados de la década, frente al incremento de los índices de desocupación, el estado fue articulando políticas sociales cuyo objetivo fue la promoción del empleo de forma subsidiada y, en menor medida, el autoempleo y los microemprendimientos. De esta manera fueron implementándose, desde 1992, una serie de programas tendientes a fomentar los microemprendimientos y distinto tipo de trabajos de saneamiento y obras públicas como contraprestación a la percepción de subsidios monetarios. Estas modalidades de promoción del trabajo para la población desocupada se articularon como intervenciones más sistemáticas con el Plan Trabajar<sup>1</sup> - cuando los índices de desempleo comenzaron a volverse alarmantes<sup>2</sup>.

Dichas políticas no se orientaron a la promoción del empleo con el objetivo de incidir en la dinámica del mercado de trabajo. Por el contrario, fueron políticas de asistencia focalizada a la pobreza, orientadas a compensar los efectos sociales provocados por las políticas de ajuste y desregulación laboral (Grassi, 2003; 274). Más aún, esta modalidad de intervención reforzó y acompañó la política de creciente desprotección del trabajo, incrementando el empleo mal pago, de baja calificación e incluso la autoexplotación para la obtención de ingresos de subsistencia vía la realización de proyectos productivos de carácter, centralmente, familiar.

Concomitantemente, los organismos financieros y de asistencia al desarrollo, como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo o el PNUD, comenzaron a promover una nueva orientación de intervención de las políticas públicas basada en las categorías de desarrollo humano y capital social. Hacia la segunda mitad de la década de los '90 este discurso se constituyó en la nueva perspectiva de las políticas de asistencia.

A diferencia de la clásica concepción de la intervención social como “ayuda” frente a las carencias económicas o sociales, bajo esta nueva concepción las políticas de

---

<sup>1</sup> El Plan Trabajar fue un programa implementado por los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social a mediados del año 1995. Este programa sustituyó al PROAS (Programa de Asistencia Solidaria) orientado a desocupados de larga duración jefes de hogar para la ejecución de obras de interés social de pequeña envergadura el cual otorgaba una ayuda económica de 200 pesos “no remunerativos” y el PRENO (Programa de Entrenamiento Ocupacional), el cual se orientaba, al igual que PROAS, a la población en condiciones de pobreza estructural en las Provincias que pudieran asumir compromisos de co-financiamiento con el Gobierno Nacional. Cf. Grassi, 2003: 268-270).

<sup>2</sup> Hacia 1995, la Encuesta Permanente de Hogares registraba más de 2 millones de personas desocupadas y 3 millones de personas en condiciones de subocupación.

“ataque” a la pobreza incorporaron como fundamento de la intervención social la recuperación y fortalecimiento de prácticas extendidas en las distintas estrategias de sobrevivencia dadas por los sectores pauperizados de la sociedad. Así, la solidaridad y la asociación se transformarán, a partir del discurso del desarrollo humano, en cualidades inherentes a los sectores populares. De esta forma, categorías como capital social que permitían definir una de las tantas instituciones de reciprocidad primarias<sup>3</sup>, en el discurso de los organismos internacionales adquirió el significado de “activo”, el capital necesario para alcanzar ‘eficazmente’ la erradicación de la pobreza y el “desarrollo humano”.

En este sentido, como señala Álvarez Leguizamón, el capital social lejos de constituirse en el recurso orientado al fortalecimiento de las luchas emancipatorias o la articulación de estrategias de resistencia, frente a la economía de mercado quedó circunscripto a ser sólo redes y “lazos de protección, adaptación y generación de recursos ante situaciones de carencia y de crisis” (Legizamón: 2001: 4-6). De esta forma para el Banco Mundial las redes de solidaridad de los sectores populares, junto a las prácticas de ‘economía popular’ se constituyeron en la contracara ‘humana’ y la compensación hallada frente a la consolidación del “desarrollo” neoliberal en el contexto de la autodenominada Segunda Reforma del Estado. Así, bajo estos programas se incentivó la auto-organización de los sectores populares, muchas veces compulsiva, como modalidad para obtener ingresos mínimos que garantizaran la subsistencia.

En este sentido, ni los programas de empleo subsidiado tradicionales ni las intervenciones posteriores ancladas en el ‘desarrollo del capital social’ alcanzaron para contener los efectos provocados por la crisis del modelo neoliberal. Es por ello que, a partir del 2003, con la asunción del presidente electo Néstor Kirchner dichos programas sociales fueron puestos en entredicho por su carácter focalizado, su rasgo marcadamente asistencialista y su poca eficacia para erradicar el problema del desempleo y la pobreza estructural. De esta forma se inauguró un período en donde las políticas de intervención social comenzaron a gravitar en torno a la necesidad de crear ‘empleo genuino’ vía la promoción activa del Estado.

En este contexto, caracterizado por un desempleo cercano al 15% y una pobreza superior al 51% de la población (dentro de la cual más de la mitad era indigente), el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación pretendió reorientar los objetivos de la política social, focalizada en los sectores de la población desocupada y altamente pauperizada. Para ello, procuró la reconversión de los planes asistenciales en políticas de integración productiva y social como complemento del ‘nuevo’ modelo de desarrollo socio-productivo de la Nación.

---

<sup>3</sup> Las ciencias sociales han denominado y acompañado con diversas categorías las instituciones de reciprocidad primarias. Desde el don de Mauss, las “redes” de los antropólogos sociales ingleses, las “estrategias” de sobrevivencia y de vida propuestas por teóricos latinoamericanos, la “economía moral” de la historia social inglesa, los “soportes de proximidad” de Robert Castel, el “capital social” en Bourdieu hasta llegar al actual “capital social” en el discurso del Banco Mundial”, (Álvarez Legizamón:2001:7)

## **II - Redefiniendo la estrategia de intervención en la poscrisis: la apelación a la economía social.**

En este marco, en agosto de 2003, a meses de asumir la presidencia, Néstor Kirchner lanzó el Plan “Manos a la Obra”. El discurso oficial apelaba a la inclusión social, la solidaridad, la importancia de las organizaciones y la creciente responsabilidad estatal en materia de bienestar social.

De esta forma, el nuevo gobierno creaba un instrumento para financiar las incipientes actividades productivas que se habían multiplicado durante la crisis de 2001, impulsando tanto los emprendimientos de individuos asociados como los de organizaciones sociales<sup>4</sup>, mediante la promoción de fuentes alternativas de ingreso y la creación de autoempleo. En el marco de lo que se presentaba como un cambio de rumbo político y económico, las primeras intervenciones del programa se orientaron al otorgamiento de subsidios para la compra de maquinarias e insumos con el objetivo de promover proyectos productivos (textiles, agrícolas, etc.) vinculados a la economía social y al desarrollo local. De esta forma, el programa cumplía con el objetivo de religar a los perceptores con la actividad laboral, tal como ocurría con la orientación que, por entonces, asumía el Programa Nacional de Jefes y Jefas de Hogar, que se había instituido en la principal herramienta de intervención social asistencial frente a la crisis de 2001.

En este sentido, el programa se planteó tres lineamientos de acción: la asistencia financiera, el asesoramiento técnico para la presentación de proyectos de organizaciones públicas y privadas y el fortalecimiento de redes y asociaciones para mejorar el desarrollo local y el capital social. Más allá de la recuperación de cierta retórica de los Organismos Financieros, en lo referente a la participación social y el desarrollo del capital humano, el programa careció de financiamiento internacional<sup>5</sup>.

La implementación del Programa tuvo desde su origen dos orientaciones, no siempre compatibles. Por un lado, se subsidiaban proyectos productivos de organizaciones sociales, en especial, de aquellas más ligadas al gobierno, de cuyo control y gestión se ocupaba directamente el gobierno nacional y, por el otro, se promovía el financiamiento de grupos de personas que se asociaban para la ocasión cuyo referente para la presentación de dichos proyectos productivos recaía en los municipios. Mientras que en el primer caso primaba un enfoque que claramente pivotaba sobre la trayectoria política

---

<sup>4</sup> El lanzamiento del programa buscaba acercar posiciones con los grupos piqueteros favoreciendo la relación con los más afines. Por otra parte, el vínculo con las organizaciones sociales que cimentaba el plan permitía contrapesar el poder de la estructura municipal del peronismo bonaerense, todavía ligada al ex Presidente Duhalde.

<sup>5</sup> Consideramos que dicho distanciamiento con la lógica de financiamiento de políticas sociales, característica de la década anterior, se vio influenciada por la creciente participación – aunque en condiciones de subordinación a las instancias gubernamentales – de las organizaciones sociales de perfil marcadamente más politizado. Esta participación hizo imposible sostener el formato y discurso eficientista promovido por los Bancos, y los tan mentados requisitos de “transparencia”.

y organizativa de los movimientos sociales, el segundo criterio de implementación se apoyaba en una línea más tecnocrática. Ésta última, soslayaba los aspectos político-organizativos y tendía a hacer del programa una herramienta orientada a la generación de fuentes alternativas de ingresos, especialmente destinada a otorgar mayores recursos de gestión de tipo asistencial a las instancias municipales.

En este sentido, si bien el “Plan Manos a la Obra” posibilitó dar carnadura al discurso de corte productivista sostenido durante la campaña electoral, reproblematicando la cuestión de la falta de empleo y la necesidad de recrear el entramado productivo, por otro lado, fue una herramienta política de intervención en tanto permitió articular una serie de realineamientos, no sólo en las organizaciones sociales (principalmente las piqueteras), reencauzando la conflictividad social, sino también en el campo de los gobiernos municipales, también afectados por la crisis política de legitimación. En este orden de ideas, en el transcurso de la implementación del Programa, los municipios se constituyeron en una pieza fundamental para alcanzar la gobernabilidad en los niveles locales y resultaron ser imprescindibles para la consolidación de una estructura política territorial afín al gobierno.

En términos generales, el programa se mantuvo ligado a un ideario que enfatizaba la necesidad de desempeñar una actividad laboral a cambio de la asistencia recibida. Lo que cambió, en este caso, es la valoración que se hizo en torno a la problemática del empleo. La discursividad oficial, al contrario del discurso neoliberal, asumía la responsabilidad que le cabía al Estado en la puesta en marcha de ‘la obra’, la producción y el trabajo, que se juzgaban devastados por las políticas de ajuste de los ‘90.

Sin embargo, cabe señalar que numerosos proyectos subsidiados no se transformaron en experiencias realmente sustentables, por lo que permanecieron ligados a una economía de subsistencia. Ello respondió, entre otras cuestiones, a las dificultades que enfrentaba el Programa para garantizar los encadenamientos productivos y los mercados que requerían los proyectos. A ello se sumaban los problemas intraburocráticos que retrasaban las adjudicaciones de los subsidios por parte de la administración del área social, por primera vez enfrentada a la gestión de un programa de estas características a escala masiva.

Frente a los inconvenientes que las experiencias socio-productivas iban manifestando, a partir del año 2005 y en coincidencia con la recuperación económica y el fortalecimiento de la estructura territorial del kirchnerismo, el Ministerio de Desarrollo Social definió la necesidad de enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional. Esta redefinición de los alcances y la modalidad de intervención del programa no sólo puso en evidencia la distancia existente entre los objetivos productivistas y su efectiva realización, sino que reorientó la intervención social hacia la consecución del ‘éxito’ del proyecto, aún cuando los mayores logros de los emprendimientos resultaron ser el fruto de los atributos propios de los perceptores, más que de una mayor y mejor intervención estatal.

Esto supuso un abandono del *Manos* como política de sustitución de ingresos de cualquier población en condición de pobreza y su reemplazo por una intervención, más selectiva y focalizada, hacia sectores considerados los ‘verdaderos emprendedores’, generalmente los sectores medios bajos que contaban con algún antecedente en la realización de emprendimientos en lugar de los sectores vulnerables, población a la que

originalmente se encontraba dirigido el programa. En este sentido, la reorientación del *Manos* permitió privilegiar a las organizaciones de individuos cuyo nucleamiento se encontraba más vinculado a razones de índole económica que político-social, relegando, de este modo, a los movimientos sociales de desocupados consolidados durante la crisis.

No obstante, recién en el año 2007, los Proyectos Integrales se convirtieron en práctica generalizada con un sesgo más técnico, a diferencia de los primeros años de su implementación. Ello coronó el desplazamiento de la relación y el diálogo con los actores sociales, priorizando la articulación de distintas instancias gubernamentales como promotoras de los proyectos, especialmente, las municipales. En este sentido, estos cambios permitieron reforzar, cuando la estructura municipal se encontraba preparada, los espacios locales, tanto en términos del entramado productivo como de poder político.

Esta paulatina transformación de los componentes del Plan “Manos a la Obra” dio cuenta de otro proceso que nos permite hipotetizar el por qué del lanzamiento, en el curso del año 2009<sup>6</sup>, del programa *Ingreso social con trabajo - Argentina Trabaja*.

A nuestro juicio, una de las causas del surgimiento de este nuevo Plan estuvo relacionada con la progresiva incapacidad del “Manos a la Obra” –y de los restantes planes sociales de transferencias monetarias que veían progresivamente mermar el número de perceptores- de asistir e “integrar” a la población en condiciones de pobreza estructural. No es casual que el Programa se presentase como una intervención dirigida a los territorios con mayor índice de Necesidades Básicas Insatisfechas y con persistentes tasas de desocupación aunque, en los hechos, su puesta en marcha se circunscribió al Conurbano Bonaerense y a algunas provincias cuyos gobiernos resultaban afines al Nacional. Por otro lado, en términos de articulación política, la creación del programa permitió recomponer los vínculos del gobierno nacional con los municipios. Dicha necesidad surgía del acercamiento solapado de muchos líderes locales, efectuado aún antes de la derrota electoral, a dirigentes del peronismo no kirchnerista y otras expresiones político-partidarias.

Asimismo, si bien el *Argentina Trabaja* respondió a la necesidad de recuperar iniciativa política luego de la derrota electoral de 2009, consideramos también que su implementación tendió a paliar el deterioro de los ingresos de los sectores populares frente al creciente proceso inflacionario y las repercusiones internas de la eclosión de la crisis financiera internacional.

El objetivo enunciado por el Programa fue alcanzar la inclusión social a través del trabajo, mediante la promoción de la organización cooperativa como una estrategia para paliar la incapacidad de absorción de empleo del sector privado<sup>7</sup>. Para ello se estableció el otorgamiento de un subsidio (bancarizado) de aproximadamente \$1.200 pesos por

---

<sup>6</sup> Decreto N° 1067/09 del 14/08/09

<sup>7</sup> Cfr. Presentación Ingreso Social con Trabajo, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcontrabajo/114> y, Discurso de la Presidenta de la Nación, en el acto de lanzamiento del programa Argentina Trabaja, enseña y aprende; en el Parque Norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 21 de octubre de 2010

persona, a condición de la participación de los perceptores en una cooperativa<sup>8</sup> de trabajo durante 40 horas semanales<sup>9</sup>. Dichas cooperativas se organizan con el objetivo de realizar obras de infraestructura social, de baja y mediana complejidad, para mejorar las condiciones de los barrios populares. Los perceptores deben inscribirse en el Municipio para luego pasar un proceso de selección y cumplimiento de los requisitos que garantizan su incorporación, por definición Municipal, a la cooperativa de trabajo. Asimismo, las tareas asignadas a cada cooperativa<sup>10</sup> son planificadas por el gobierno local conjuntamente con el Ministerio de Planificación de la Nación, quien también debe inscribir a los postulantes, mientras que el gobierno nacional queda a cargo del financiamiento, la capacitación y la supervisión del Programa.

Desde su lanzamiento, el nuevo programa quedó en el centro de un debate en torno al clientelismo y fue, asimismo, objetado respecto de los efectos precarizadores del trabajo ya que, en muchos de los casos denunciados, la realización de obras municipales por parte de las cooperativas de trabajo no hizo más que ocultar la condición de trabajador estatal de los ‘cooperativistas’. Por otra parte, también motivó reacciones entre las empresas de la construcción y las organizaciones sindicales del rubro frente a eventuales pérdidas de trabajo<sup>11</sup>.

Este nuevo programa trajo innovaciones en cuanto a su implementación. Por un lado, se incrementó el monto del subsidio que, no obstante, permanece aún por debajo del valor de la Canasta Básica Alimentaria. Además garantiza una cobertura jubilatoria y sanitaria lo que vincula a los trabajadores cooperativistas con el sistema de seguridad social. Sin embargo, al igual que el *Manos a la Obra*, el *Argentina Trabaja* también manifestó la tendencia a bifurcar e instituir modalidades de intervención social diferenciadas según el nivel organizativo de los sectores vulnerables a los que va dirigido el programa. Así, por un lado, intervino reagrupando a sectores sin lazos de compromiso. En este proceso se fortaleció el vínculo político e institucional entre el municipio con estos individuos aislados, sin tradición ni experiencia organizacional aparente. Pero fue precisamente dicho fortalecimiento lo que generó el rechazo de las organizaciones sociales y puso en marcha la denominada “etapa provincial” del programa, intervención que respondió claramente a la múltiples y reiteradas protestas<sup>12</sup> de las organizaciones sociales las

---

<sup>8</sup> Deben tener un mínimo de 60 integrantes coordinados por un capataz y, según los casos, contar con la asistencia de un trabajador social y de un profesional de la construcción.

<sup>9</sup> Los perceptores del Plan deben ser personas sin ingresos familiares formales ni prestaciones jubilatorias ni estar incluidas en programas sociales (a excepción del de Seguridad alimentaria), pudiendo acceder, no obstante, a la asignación ‘universal’ por hijo. Además de la remuneración mensual reciben una capacitación que incluye, entre otras cuestiones, tópicos relacionados con el cooperativismo. Los perceptores tienen acceso al monotributo social lo que les posibilita contar con aportes jubilatorios y obra social, para ellos y su grupo familiar. En este sentido, el Programa expresa su intención de controlar la asistencia efectiva de cada trabajador ‘cooperativista’ y eventualmente, producir su baja ante el registro de incumplimientos.

<sup>10</sup> Cabe indicar que los módulos de trabajo son asignados a cada cooperativa previa a su constitución formal, trámite que se completa con su inscripción en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y con la tramitación de la clave tributaria.

<sup>11</sup> No obstante, en el caso del conflicto desatado con el sindicato de la construcción, éste se resolvió merced a la inclusión de una actividad de capacitación laboral a ser suministrada por ese mismo gremio y destinada a los perceptores del Plan.

<sup>12</sup> El rol preponderante que adquirieron las Intendencias a partir del lanzamiento del Programa generó un rechazo por parte de las organizaciones sociales no afines al gobierno como la Corriente

cuales no fueron convocadas ni favorecidas en la distribución e inscripción a las cooperativas por parte de las intendencias. De esta forma, la reformulación del Programa, dio respuesta a las demandas de las organizaciones sociales las cuales pedían realizar obras de refacción y construcción en tierras del Estado provincial pero con autonomía de la administración de los intendentes del Conurbano Bonaerense.

### **III - Nueva asistencia: ¿el asociativismo y el cooperativismo como ‘condición’ de empleabilidad?**

El programa central de la nueva gestión partirá, entonces, de una rotunda crítica a las políticas neoliberales, instalando la recuperación del trabajo como el único factor real de integración y desarrollo social. Como consecuencia de esta nueva orientación, el desempleo dejó de considerarse un efecto colateral o daño residual (inevitable) ante una nueva lógica de acumulación de capital, para constituirse en un problema social que podía y debía ser superado a partir de la intervención activa del Estado mediante la coordinación de políticas orientadas a la promoción de la producción y la consiguiente creación de nuevos puestos de trabajo.

Como se planteó en el apartado anterior, el programa *Manos a la Obra* tendió a fomentar, desde la retórica de la economía social, la recuperación de experiencias de la economía popular como alternativa de desarrollo socio-productivo (Clemente: 2003, Abramovich: 2008) mediante la promoción del autoempleo, vía la conformación de emprendimientos de base familiar (proyectos de autoconsumo) o microempresas (emprendimiento productivo asociativo). Sin embargo, en la mayor parte de los casos, los proyectos subsidiados no se transformaron en experiencias realmente sustentables. Como mencionan los informes efectuados por los órganos de control y los propios participantes de los proyectos, muchos de los materiales adquiridos en el marco del Programa caían en desuso en razón de dificultades de infraestructura o en virtud de los elevados costos.

Asimismo, si bien el reconocimiento de los saberes y recursos existentes en las localidades u organizaciones se constituyeron en una de las claves de fortalecimiento para el éxito de los proyectos productivos, la reconversión del empleo sobre la base de un precario desarrollo técnico y de capital, muchas veces, impidió la consolidación de los emprendimientos. En igual sentido, la falta de apoyo técnico para su implementación, sumado a la saturación de ciertos mercados, acentuaban la escasa sustentabilidad de los proyectos productivos (Del Bono, C. y Gaitán, F. 2005). Asimismo, la imposibilidad de dar un seguimiento a las distintas propuestas productivas

---

Clasista y Combativa (CCC), Barrios de Pie, el Polo Obrero, el MST-Teresa Vive, el MTL y el Frente Popular Darío Santillán, cuyos miembros no fueron incluidos por las administraciones locales. La movilización social, que incluyó el retorno de formas de protesta como el de acampes en la Ciudad de Buenos Aires, motivó incluso la solidaridad de dirigentes piqueteros aliados con el oficialismo –como es el caso de Luis D’Elía de la Federación de Tierra y Vivienda- cuyas agrupaciones tampoco fueron tenidas en cuenta para la implementación del Plan

evaluadas fue un obstáculo para garantizar la viabilidad de los proyectos en términos productivos – inyección de capital, insumos, etc. – y la protección necesaria frente al mercado. Las supervisiones, por lo tanto, sólo se limitaron a la verificación formal de las condiciones iniciales de las propuestas productivas, imprescindible para su aprobación, quedando relegada la supervisión posterior de los proyectos financiados. De esta forma, muchos de los proyectos productivos fracasaron constituyéndose, en el mejor de los casos, en unidades económicas que alcanzaban a generar ingresos complementarios de subsistencia.

En suma, la provisión de materiales para el desarrollo de actividades productivas de variado alcance, eje central del *Manos a la Obra*, buscó afianzar la ocupación laboral de los perceptores sin modificar sustancialmente la magnitud de sus ingresos (cuyo origen siguió ligado a la percepción de algún otro programa social, proveedor de un mínimo biológico de reproducción) y, por ende, sin transformar sustancialmente las reglas de funcionamiento del mercado de trabajo, en el que continuaron reinando los bajos salarios y la informalidad laboral.

Aunque inicialmente el trabajo promovido por el programa alejó a la población vulnerable de los criterios de selectividad propios del mercado de trabajo (Hopp: 2009) el Programa tendió, más tarde, a atar la intervención social al éxito empresarial refocalizando el éxito del programa en los sectores medios pauperizados que contaban con alguna experiencia empresarial o comercial previa. Esta extrapolación de criterios de mercado empresarial a los objetivos de la política social que se evidenció en el 2006, tendió a distinguir –y clasificar– dentro de la población objetivo del programa a aquellos sectores con capacidades para crear sus propias condiciones de autoempleo vía el desarrollo de los proyectos productivos, de aquellos sectores que – por la imposibilidad de sostener los microemprendimientos y, por lo tanto, el autoempleo – comenzaba a ser englobados en la ya instalada categoría de “inempleabilidad”<sup>13</sup>. En este sentido, las transformaciones experimentadas por el Programa *Manos a la Obra* resultaron consistentes con los cambios generados que el gobierno nacional –y en buena medida, los organismos internacionales de asistencia al desarrollo- buscaron imprimir al conjunto de la política social asistencial mediante la desarticulación del Plan Nacional de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y su reconversión en el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo.

Es sobre la población considerada “inempleable” sobre la que, entendemos, surgirá más tarde, la necesidad de desplegar la política de intervención materializada en el *Plan Ingreso Social con Trabajo – Argentina Trabaja*. A diferencia del *Manos a la Obra*, el *Argentina Trabaja* desplaza el problema de la iniciativa ‘empresarial’ como recurso para salir de la pobreza y enfatiza, la importancia del trabajo cooperativo como factor

---

<sup>13</sup> Frente al fracaso del Programa Jefes y Jefas de Hogar como estrategia masiva de revinculación productiva de los sectores pauperizados y, asumiendo la demanda de los organismos internacionales, hacia mediados de la década el gobierno impulsó la implementación de intervenciones públicas diferenciadas según los tipos de población a ser atendida. Así, el decreto 1506/04 estableció que el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social relevasen a los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar según criterios de “empleabilidad”. Como consecuencia, hacia fines de 2004, se anunció la creación del Plan Familias para incorporar a los perceptores del Plan Jefas y Jefes, fundamentalmente mujeres con hijos, evaluados como “inempleables”. A esta población, en lugar de una contraprestación laboral, se les exigía garantizar la escolaridad y la salud de sus hijos.

central para recuperar la “cultura del trabajo”, alcanzando la inclusión definitiva de los que aún se encontrasen en una situación de desocupación.

Sin embargo, bajo esta retórica cooperativista, esta nueva forma de intervención sobre aquellos sectores de la población que no habían sido alcanzados por el Plan *Manos a la Obra*, o que se habían visto afectados por la reconversión del Plan *Jefas y Jefes*, reinstaló la lógica de los planes de trabajo subsidiado, principalmente, en aquellos sectores sin experiencia organizacional. Esto puede observarse en el peso del estado – nacional o municipal – a la hora de conformar a las cooperativas (efectuado en forma posterior a la selección de los postulantes al subsidio) así como también en la selección de las obras públicas. En este sentido, el Programa más que inducir a la cooperativización tiende a crear instancias de asociación (muchas veces forzosa) de un número importante de beneficiarios. Por otro lado, persisten aquellas experiencias que responden a las necesidades y prácticas de organizaciones político-sociales ya constituidas. En este sentido, los proyectos gestionados por movimientos sociales han logrado, en algunos casos, incidir en la selección de las obras que impactan en sus comunidades preservando, de esta manera, algunos elementos inherentes a la dinámica propiamente autogestiva.

Señalar esta tensión conlleva reflexionar por lo menos dos aspectos de una política social que propone fomentar el cooperativismo. Hasta qué punto el rol del estado en el sostenimiento y reproducción de estas nuevas cooperativas conformadas municipalmente no pone en peligro su identidad y autonomía (Levesque: 2010; Malo: 2010). Por otro lado, cuáles son las estrategias para sostener, crear o fortalecer prácticas, fundadas en el bienestar de sus miembros y en la distribución de las ganancias en un contexto en el que el ingreso de sus miembros se encuentra establecido y depende directamente del estado.

### **A modo de conclusión**

En términos generales, la política social del gobierno kirchnerista procedió a reorientar la política social respecto de sus rasgos prevalentes en los '90 en dos aspectos importantes. Por un lado, reubicó el problema de la pobreza como un producto estructural, quebrando parte del discurso neoliberal que responsabilizaba a los sectores empobrecidos por su situación alegando su “falta de adaptación a las nuevas condiciones del mercado de trabajo”. Por otro lado, colocó al Estado como el actor central, promotor y garante del proceso de re-inserción de la población ‘excluida’.

En este sentido, la centralidad del Estado como actor que impulsa la integración de los sectores sumidos aún en la pobreza, vía la promoción del trabajo –incluyendo el autogestivo-, desplazó un rasgo central de la asistencia, característico de las políticas de “ataque” la pobreza de los '90: su volatilidad. Sin embargo, si durante la década del '90 las redes de solidaridad y las distintas estrategias de subsistencia, desarrolladas por los sectores pauperizados de la sociedad, vía la autogestión comunitaria y familiar, comenzaron a ser visualizadas positivamente y fortalecidas como un factor que compensaba la imposibilidad o, “incapacidad” (según la visión neoliberal hegemónica)

de incorporarse al mercado de trabajo, no deja de ser llamativo cómo la política social, desde el 2003 a la fecha, se institucionaliza alrededor de la promoción de la capacidad de autogestión y producción de los sectores populares.

Así, ambos programas analizados enuncian objetivos vinculados a la promoción gubernamental de la ‘auto’ asociación de los sectores más ‘vulnerables’, aunque de carácter más retórico que real en el segundo. En este sentido, ambos apelan a la categoría de capital social -difundida por los organismos internacionales de carácter financiero y asistencia al desarrollo- y a la instalación del asociativismo como recurso no tangible pero necesario para recibir una ‘ayuda’ social. En este sentido, la institucionalización de estas capacidades asociativas y socio-productivas como condición para la percepción de asistencia abre un interrogante en torno a la implementación de los nuevos planes sociales que se estructuran – de forma aggiornada – alrededor de estas experiencias: ¿son, en definitiva, nuevas formas de ‘autogestión’ de la pobreza (Leguizamón: 2001) garantizadas por el Estado?

En este orden de ideas, la intervención propuesta por el *Plan Manos a la Obra* –a pesar de su creciente orientación productivista y cierta ampliación de las prestaciones a las que accede el trabajador ‘cooperativista’– no se caracterizó por superar la lógica de la contraprestación (aunque no fuera efectivamente verificada) ni por trascender la provisión de mínimos biológicos de reproducción, que son los ejes centrales de la focalización asistencial.

En términos político-organizativos, esta nueva modalidad de intervención –como el propio *Argentina Trabaja*- enfrentó a los movimientos sociales a un dilema similar al de los ’90. Su participación en los proyectos les permitió acceder a recursos públicos que, muchas veces favorecieron una acumulación política inmediata, incrementando el número de militantes y aumentando su poder condicionante sobre el sistema político, pero la imposición de prácticas de negociación (subordinada) con el estado las alejó de la orientación política transformadora que habían sustentado en sus orígenes. La exigencia de autoorganización compulsiva fue todavía mayor en cuanto a la población que se asociaba como forma de acceder al programa, caso en el que la participación política era todavía más limitada.

El *Plan Argentina Trabaja*, por su parte, buscó alcanzar a los sectores populares aún bajo condiciones de desempleo que fueron quedándose al margen de las políticas asistenciales, en virtud del lento pero progresivo achicamiento de la cobertura. En este sentido, el Programa fue una forma de restablecer los lazos de reconocimiento entre esta población y el Estado promoviendo una organización colectiva, aunque limitada, desde el poder estatal a través del fortalecimiento del rol municipal o de las organizaciones sociales más afines, según el caso. Una vez más, la necesidad de recrear dicho vínculo con los sectores populares fue presentada bajo el molde de la economía social y el cooperativismo, aunque las tareas gubernamentales de organización cooperativa no garantizaron, hasta el momento, la superación de la atomización que caracteriza el acceso individual al Programa. Por el contrario, aquellos aspectos usualmente más valorados del Plan por sus gestores políticos se relacionan con el acercamiento de la población excluida a las condiciones de trabajo ‘formales’ -tales como el cumplimiento de un horario y la percepción regular de un estipendio- aunque las mismas no incluyan muchos de los beneficios propios de la relación de dependencia que están ausentes en este caso. Ausencia que el estado justifica señalando que se trata de trabajadores

‘cooperativistas’ y que, a la postre, renueva las condiciones de precariedad laboral. Es por eso que queda abierto el interrogante de si la intervención social de cooperativización inducida no se constituye en una modalidad de asistencia y moralización sobre los sectores populares que aún se encuentran en situaciones de pauperización.

## **Bibliografía**

- Abramovich, Ana Luz, 2008. “Emprendimientos productivos de la economía social en Argentina: funcionamiento y potencialidades” en Cimadamore, A, La economía política de la pobreza, CLACSO, Buenos Aires. URL <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Abramov.pdf>
- Álvarez Legizamón, Sonia, 2001. “Capital social y concepciones de pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la ‘nueva cuestión social’”, en Andrenacci, Luciano (org.) La cuestión social en el Gran Buenos Aires,

Documentos de Trabajo del Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.

- 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.
- Del Bono, Cecilia y Flavio Gaitán. 2005. “Garantizar ingresos o empleo: un dilema de las políticas sociales y laborales de la política argentina posconvertibilidad”, en 7º Congreso Nacional de la Asociación Argentina de Estudios del Trabajo, Buenos Aires, agosto.
- Grassi, Estela, 2003. Políticas y problemas sociales en la Sociedad neoliberal. La otra década infame, Buenos Aires, Espacio Editorial.
- Hoop, Malena Victoria, 2009. “La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post- convertibilidad”, Portal Margen de Trabajo Social y Ciencias Sociales, edición N° 55, setiembre <http://www.margen.org/suscri/margen55/hopp.pdf>
- Levesque, Benoit, 2003. “Las empresas de economía social ¿generan mayores innovaciones sociales que las empresas de otro tipo?” en Vuotto, M. Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas. Buenos Aires. Altamira / Fundación OSDE. UNGS.
- Malo, Marie-Claire, 2003. “La cooperación y la economía social” en Vuotto, M. Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas. Buenos Aires. Altamira / Fundación OSDE. UNGS.