

Asistencia social y asociativismo: ¿nuevos derroteros de la política social en la Argentina reciente?.

Ana Logiudice, Clara Bressano y Natalia Borghini.

Cita:

Ana Logiudice, Clara Bressano y Natalia Borghini (2011). *Asistencia social y asociativismo: ¿nuevos derroteros de la política social en la Argentina reciente?. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/697>

ASISTENCIA SOCIAL Y ASOCIATIVISMO: ¿NUEVOS DERROTEROS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA ARGENTINA RECIENTE?

Borghini, Natalia; Bressano, Clara y Logiudice, Ana

Universidad de Buenos Aires – Facultad de Ciencias Sociales

natborghini@yahoo.com.ar; clabress@yahoo.com.ar; ani1511@hotmail.com

Resumen.

La política social asistencial gestada con posterioridad a la crisis de 2001 en la Argentina, ha registrado transformaciones vinculadas a la incorporación de formas de intervención orientadas a promover el asociativismo y el cooperativismo en el marco del denominado paradigma de la economía social. Las experiencias asociativas adquirieron impulso frente a la crisis como estrategias de supervivencia de los sectores populares.

La multiplicación de experiencias asociativas y su incorporación en la agenda alentó el debate teórico en la materia. La economía social fue así definida como un subsector informal que busca la reproducción ampliada a partir de la articulación de experiencias de la economía familiar. A diferencia del mercado, no privilegia la eficiencia y racionalidad instrumental, ni tiene como principal objetivo la maximización de ganancias sino la reconstitución del tejido social.

No obstante, ya desde la década de los noventa, y a instancias de los organismos financieros internacionales, se promovieron experiencias asociativas. Así, bajo el manto del discurso del desarrollo humano, la teoría del riesgo y el fortalecimiento del capital social, se forzó la autoorganización compulsiva como forma de autoreproducción de los sectores populares.

El lanzamiento de planes que combinan formas de empleo subsidiado y promoción del cooperativismo nos invita a interrogarnos sobre los alcances de estos programas, como modo de iniciar una exploración más abarcativa de las líneas de continuidad y ruptura existentes entre la política social de nuestros días respecto del paradigma neoliberal de intervención sobre la cuestión social.

Palabras clave.

Política social - asistencia – asociativismo – cooperativismo - neoliberalismo

Introducción.

Durante la década de los '90, a medida que la desocupación incrementaba sus índices, 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 como el *Programa Intensivo de Trabajo* (PIT) del Ministerio de Trabajo o el *PROSOL* y el *PROSOCO* del Ministerio de Acción Social, tendientes a fomentar la conformación de microemprendimientos, la promoción de trabajos de saneamiento y obras públicas como contraprestación a la entrega de subsidios monetarios para la población de bajos o escasos recursos. Hacia mediados de la década, cuando los índices de desempleo comenzaron a ser alarmantes se creó el Programa Nacional contra el Desempleo (*PRONACODE*), que articuló una intervención más sistemática en torno a la creación de 'autoempleo' de la población pobre, la capacitación para los desocupados de larga duración y el fomento de ocupación en proyectos de infraestructura, entre otros, mediante el conocido Programa *Trabajar*.

Si bien estos programas desplazaban en sus objetivos el problema de la pobreza como carencia de recursos y centraba la 'cuestión social' en torno al desempleo, dichas políticas no se orientaron a la promoción del trabajo y, consiguientemente, a la modificación de las condiciones del mercado laboral sino que fueron intervenciones orientadas a compensar los efectos sociales provocados por las políticas de ajuste y desregulación laboral (Grassi, 2003) 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 a esta reformulación de las políticas sociales, tanto el Banco Mundial como el PNUD comenzaron a desarrollar una nueva orientación de intervención fundada en categorías como la de *capital social*. Bajo esta nueva concepción las políticas de "ataque" a la pobreza tendieron a realzar cualidades como la solidaridad – adjudicadas como inherentes a los sectores populares – y la asociación como práctica cultural extendida y 'creativa' existente en las estrategias de sobrevivencia de los sectores pauperizados de la sociedad. De esta forma las redes de solidaridad de los sectores populares, junto a las prácticas de 'economía popular' se constituyeron en la contratara y factor capital de compensación y consolidación del "desarrollo" neoliberal en el contexto de la autodenominada Segunda Reforma del Estado.

No obstante, 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 de Convertibilidad cambiaria, que tuvo lugar a principios de la década. 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.

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.

En este contexto, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) se lanzó un nuevo programa: el Plan Nacional de Desarrollo local 'Manos a la Obra' (PMO). Bajo este programa, se pretendió reorientar los objetivos de la política social, focalizada en los sectores de la población desocupada y altamente pauperizada, a través de la reconversión de los programas asistenciales en políticas de integración productiva y social como complemento del 'nuevo' modelo de desarrollo socio-productivo de la Nación.

La intervención social estatal tenderá, de esta forma, a promocionar el empleo de los sectores populares a partir del fomento del 'autoempleo' y la economía social, factores que serán considerados centrales para la progresiva recuperación de las economías locales, es decir, del desarrollo local. Más tarde hacia fines de la década, en un contexto de crisis económica internacional y de derrota electoral del oficialismo, el gobierno puso en marcha una nueva herramienta de intervención, el *Programa Argentina Trabaja*, orientado a los sectores que aún continuaban bajo condiciones de desempleo y pobreza. El lanzamiento de este nuevo programa otorgó un subsidio, bajo la condición de la cooperativización, a la población desocupada para la realización de obras de infraestructura de baja complejidad en los municipios. De este modo, una vez más, la pobreza será 'asistida' bajo la condición del trabajo asociativo y cooperativo.

Bajo el gobierno kirchnerista, por lo tanto, las políticas sociales profundizaron el rasgo de la asociación productiva y social como fundamento – o condición - para "salir" de la pobreza. Esta

reorientación centrada en la promoción del trabajo mediante formas asociativas – emprendimientos o cooperativas - será un rasgo de intervención que la distancia de las políticas de los '90 en dos aspectos importantes. Por un lado, reubica el problema de la pobreza como un producto estructural. De esta manera se rompe con el discurso neoliberal que responsabilizaba a los sectores empobrecidos de su situación, por su “falta de adaptación a las nuevas condiciones del mercado de trabajo”. Por otro lado, coloca al Estado como el actor central, promotor y garante del proceso de re-inserción de la población ‘excluida’. En este sentido, la relevancia del Estado para garantizar la integración de los sectores sumidos aún en la pobreza, vía la promoción del trabajo, desplaza un rasgo central de la asistencia, característico de las políticas contra la pobreza de los '90, su volatilidad. De ahí que los programas como el *Plan Manos a la Obra* y el *Argentina Trabaja* reinstalan distintas modalidades y metodologías de intervención orientadas al fomento de la economía social y el desarrollo local, por parte del primero, y de formas autogestivas de producción, como la cooperativa, para el segundo de ellos. En ambos casos, se garantiza la presencia de un flujo permanente de recursos, que da cuenta de una continua presencia estatal destinada a la atención de esta problemática. Sin embargo, si bien dichas intervenciones modificaron los principios bajo los cuales se intentaba erradicar la pobreza, entendida como el resultado de la “incapacidad de adaptación de los sectores pauperizados”, surgen dudas en relación a su distancia efectiva de las intervenciones neoliberales de la década del 90.

En este sentido, son varios los cuestionamientos que aparecen a partir del análisis de los citados planes sociales: ¿mantienen los principios cooperativistas que los programas buscan promover (superar la atomización, por ejemplo) o se instituyen en nuevas intervenciones de empleo subsidiado? ¿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? Asimismo, ¿puede pensarse que el incentivo a la asociación productiva de los ‘sectores vulnerables’ de la sociedad 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 nos invitan a interrogarnos respecto del grado y el modo en que las mismas resultan superadoras de aquellas propias de la década de los '90, en pleno apogeo de la matriz neoliberal de Estado e intervención social 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.

Contextos de surgimiento de los planes de empleo del Ministerio de Desarrollo Social y sus características de implementación

A meses de asumir el nuevo gobierno, en agosto de 2003, el Plan Manos a la Obra fue lanzado bajo un discurso oficial que apelaba a la inclusión social, la solidaridad¹, la importancia de las organizaciones y la creciente responsabilidad estatal en materia de bienestar social. En el marco de lo que se presentaba como un cambio de rumbo político y económico, las primeras intervenciones del programa se orientaron hacia el otorgamiento de subsidios para la compra de maquinaria a organizaciones sociales a las que, además, se proveía de asistencia técnica para promover proyectos de economía social y desarrollo local. 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, mediante la promoción de fuentes alternativas de ingreso y la creación de autoempleo. Asimismo, 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 Hogar².

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.

Al momento de su anuncio, el Plan no era más que una caparazón institucional destinada a canalizar los acuerdos puntuales alcanzados con las organizaciones sociales respecto de la financiación de algunos proyectos productivos, situación que se revirtió ante la formalización del Programa – como política pública estratégica en el área social – el 13 de abril de 2004 con la sanción de la resolución N°1375 del Ministerio de Desarrollo Social.

En su origen, 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 intención de recuperar 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. 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”. 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 estructural de los ‘90.

Esta formalización del Programa, junto al requerimiento de reencauzar la conflictividad social, convivió con la necesidad de dar mayor institucionalidad a las intervenciones del Estado, hasta entonces fuertemente informales. De esta manera, las autoridades ministeriales se vieron en la obligación de contener la demanda de otros actores sociales, fundamentalmente los dirigentes políticos municipales, también afectados por la crisis.

En el transcurso de su implementación, 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. Como lo expresa un funcionario del Ministerio, el Programa fue el resultado de una fuerte decisión política, pero también respondió a la necesidad de reestructurar institucionalmente los lazos con los distintos niveles gubernamentales a partir de la promoción del desarrollo local:

“Cuando se armó el programa, tomó esta característica. Fue una gran definición política y una fuerte decisión política de impulsar el trabajo, fundamentalmente de apoyatura a este sector a través de las organizaciones sociales. En esta cuestión institucional de la relación Estado-organizaciones, hubo dos variantes. Una, muy directamente vinculada a las organizaciones sociales, que se manejó casi en forma directa con las organizaciones piqueteras. Una manera de involucrar a las organizaciones en un proceso de cambio, de darle una institucionalidad, otro tipo de vínculo con el Estado, de salir de la protesta e involucrarlo al proceso productivo, con distintas suertes y realidades. Y otra, más institucional, donde apareció muy fuerte el rol de los Municipios; la perspectiva del desarrollo local, y, de alguna manera, prevaleció en esa primera mirada, con los instrumentos que ya tenía definido el Ministerio, con respecto a, los subsidios y a emprendimientos productivos. Ya había algunos antecedentes”³.

La implementación del Programa, por lo tanto, 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 y organizativa de los movimientos sociales –rayando, por

momentos, el favoritismo partidario-, por otra parte, se evidenciaba una línea más tecnocrática, que soslayaba los aspectos político-organizativos y concebía al programa como 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* permitió 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 comenzar con una serie de realineamientos, no sólo en las organizaciones sociales – principalmente las piqueteras – sino en el campo de los gobiernos municipales.

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 que requerían los proyectos. Tanto los órganos de control como los propios participantes de los proyectos, por otro lado, relataban experiencias en las que, en razón de dificultades de infraestructura o en virtud de los elevados costos, muchos de los materiales adquiridos en el marco del Programa caían en desuso.

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 definió la necesidad de enmarcar las acciones del programa en Proyectos Integrales de Desarrollo Regional⁴ dándole una mayor institucionalización al Programa e impulsando una nueva estrategia capaz de superar los inconvenientes registrados. Los proyectos Integrales de Desarrollo, según el nuevo lineamiento de intervención, debían surgir de la Mesa Local de Actores, integrada por organizaciones de la sociedad civil, quienes definirían la problemática de la economía social en la región, priorizando los proyectos de acuerdo a su perfil socio-productivo y al entramado institucional. Los proyectos presentados serían elaborados por equipos del ministerio, conjuntamente con las provincias y municipalidades. Cada uno de ellos debía contar con objetivos, metas y plazo de ejecución y serían objeto de dictamen por parte de las Unidades Regionales de Evaluación, dependientes del Ministerio y creadas al mismo tiempo.

Paralelamente a estas transformaciones, la problemática del microcrédito fue ganando lugar en la agenda pública y se fue asociando a la gestión de los programas de economía social. Ello culminó con la aprobación de la Ley 26117⁵ de Promoción del Microcrédito para el Desarrollo de la Economía Social, a mediados de 2006, la cual otorgó una nueva dimensión a los programas de microcrédito ya existentes, aunque de modo incipiente, en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social.

En esta redefinición de los alcances y la modalidad de intervención del programa se manifestó la distancia entre sus objetivos productivistas y su efectiva realización, reorientando los objetivos hacia el devenir ‘exitoso’ del proyecto, aún cuando los mayores logros de los emprendimientos resultaron de los atributos propios de los perceptores, más que de una mayor y mejor intervención estatal. Esto supuso entonces, 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, es decir, hacia los sectores medios bajos, con algún antecedente en materia de proyectos productivos, considerados los ‘verdaderos emprendedores’. De este modo, el Programa reinstaló una política de focalización y priorización de los ‘emprendedores’, quedando cada vez menos involucrada la población que originalmente se había planteado como objetivo del Plan: “los sectores vulnerables”. Cabe señalar, por otro lado, que la reorientación del programa 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 instancias municipales. En este sentido, estos cambios permitieron reforzar, cuando la estructura municipal se encontraba preparada, las instancias locales en términos del entramado productivo y 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 2009⁶, del programa *Ingreso social con trabajo - Argentina Trabaja*. A nuestro juicio, una de las causas del surgimiento de este nuevo Plan tuvo que ver con la progresiva incapacidad del PMO de asistir e “integrar” a la población más “vulnerable”⁷. Por otra parte, si bien el *Argentina Trabaja* respondió a la necesidad de recuperar iniciativa política luego de la derrota electoral de 2009, su implementación tendió a paliar el deterioro de los ingresos de los sectores populares frente al creciente proceso inflacionario⁸. No es casual que, formalmente, 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 circunscribiera 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 robusteció los vínculos con los municipios, siendo que muchos líderes locales se habían acercado solapadamente, aún antes de la derrota electoral, a dirigentes del peronismo no kirchnerista y otras expresiones político-partidarias.

El objetivo enunciado por el Programa fue el de 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 privado⁹. Para ello se estableció el otorgamiento de un subsidio (bancarizado) de aproximadamente \$1.200 pesos por persona, a condición de la participación de los perceptores en una cooperativa de trabajo durante 40 horas semanales¹⁰. Dichas cooperativas se organizaban para la realización de alguna obra de infraestructura social¹¹, de baja y mediana complejidad en barrios carenciados y debían 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. A pesar de esta orientación a actividades productivas en ámbito de la construcción y el saneamiento público comunitario, el Programa no se concibió como “un plan de obras públicas”. Por otro lado, como se mencionó, la implementación del programa permitió fortalecer, una vez más, el vínculo con los municipios en tanto los perceptores debían inscribirse allí, y luego de ser seleccionados y cumplir con los requisitos, pasaban a integrar las cooperativas.

El rol preponderante que adquirieron las Intendencias a partir del lanzamiento del Programa generó, sin embargo, un rechazo por parte de las organizaciones sociales no afines al gobierno como la Corriente 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, haciendo recrudecer la histórica puja entre los grupos piqueteros afines al gobierno y el resto de la estructura política del peronismo. Sin embargo, dichas protestas fueron contestadas y cuestionadas, por parte del gobierno nacional, argumentando la intención de los grupos piqueteros de no someterse a los controles administrativos del Programa.

Así, 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, el Plan también provocó reacciones de ciertos intendentes del Conurbano para quienes las facultades reservadas al Ministerio, respecto de la gestión integral del Plan, representaban una amenaza a su capacidad decisoria. También motivó reacciones entre las empresas de la construcción y las organizaciones sindicales del rubro¹² frente a eventuales pérdidas de trabajo.

Frente a estas denuncias y las reiteradas protestas de las organizaciones sociales las autoridades nacionales decidieron la reformulación del Programa de modo tal de incorporar como perceptores a los sectores sociales vinculados a las organizaciones no contenidas por las estructuras municipales. De este modo, se lanzó la denominada 'etapa provincial' que consistió en la realización de obras de refacción y construcción en tierras del Estado provincial localizadas pero no sujetas a la administración de los intendentes del Conurbano Bonaerense.

Comparativamente con experiencias previas debe destacarse, como rasgo positivo del programa, el incremento del monto del subsidio que, no obstante y lamentablemente, permanece aún por debajo del valor de la Canasta Básica Alimentaria. En segundo lugar, el Programa también recepta la necesidad de otorgar cobertura jubilatoria y sanitaria, es decir, vinculando a los trabajadores con el sistema de seguridad social.

Por otra parte, es dable notar que, al igual que el *Manos a la Obra*, el *Argentina Trabaja* termina bifurcándose e instituyéndose en formas de intervención diferenciada sobre la población pobre: una, destinada a atender a la población social y políticamente organizada –con interlocuciones establecidas con el gobierno nacional (la denominada 'etapa provincial')- y otra, conformada por individuos aislados, sin lazos sociales de compromiso mutuo históricamente construidos, gerenciada desde el nivel municipal.

Puede, sin embargo, señalarse que a pesar de las complejidades que se verifican en la implementación, estos programas sociales tendieron a revalorizar la responsabilidad estatal¹³ en cuanto a las condiciones de vida de los sectores más vulnerables, recreando un vínculo a partir del molde de la economía social y el cooperativismo. Sin embargo, dicha apelación a la organización y participación popular como factor (o condición) para superar la condición de pobreza no ha garantizado la superación de la atomización que caracteriza el acceso individual en el caso del *Argentina Trabaja*. De ahí que se vuelve prioritaria la indagación en torno a las condiciones y efectos de la asociatividad y participación de los sectores populares propuestos por las nuevas políticas sociales de los últimos años.

La asociación como cualidad para superar la pobreza: entre el capital social y la economía social

Para Hintze (2004) la noción de capital social reenvía a conceptos largamente trabajados por la sociología y la antropología pero popularizados en décadas recientes. En este orden de ideas, el concepto se basa en trabajos de Bourdieu, quien lo asocia a las estructuras y procesos que facilitan la reproducción del poder y los privilegios. Para el sociólogo francés el capital social es el conjunto de recursos actuales o potenciales que surgen como resultado de la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento, interreconocimiento y pertenencia que dan lugar a intercambios materiales y simbólicos. El capital social, en este sentido, no es algo natural sino el resultado de una construcción que supone inversiones materiales y simbólicas. De este modo, la reproducción del capital es tributaria de instituciones, que delimitan los intercambios legítimos y los ilegítimos, favoreciendo oportunidades o prácticas.

Esta perspectiva, como señala Hintze (2004), es estructural y se encuentra en las antípodas de las concepciones disposicionales o culturales desarrollada por autores como Putman o Fukuyama. Así, mientras que la primera pone el acento en los recursos de que disponen los actores, la segunda enfatiza los valores y actitudes de los individuos, que hacen que se relacionen unos con otros, apoyados en la confianza social y en pautas de reciprocidad.

El 'triumfo' de este segundo enfoque, así como la generalización misma de la noción de capital social obedece, según la autora, a la acepción del término capital. Así, "al atribuirle el nombre de capital a un conjunto tan amplio de relaciones (en general positivas), se naturalizan y legitiman las relaciones sociales, económicas y políticas del capitalismo" (Hintze 2004: 152), reenviando permanentemente al vocabulario del mercado.

Las modalidades de intervención y debates en torno a la erradicación de la pobreza, centralmente las políticas denominadas “ataque a la pobreza” del Banco Mundial durante la década del ‘90, se desplegaron bajo el paradigma “triumfante” del capital social. En este sentido, si bien el capital social es una de las tantas categorías que definen las instituciones de reciprocidad primarias¹⁴ y ha permitido consolidar sentimientos de comunidad que mantienen la cohesión bajo identidades, costumbres y creencias compartidas, al tiempo que manifiesta la existencia de redes de ayuda mutua y ha permitido sostener lazos y luchas de resistencia y reivindicación de distintos grupos sociales (Legizamón: 2001: 6); para los organismos internacionales se constituyó en el “activo” (capital) necesario para alcanzar ‘eficazmente’ la erradicación de la pobreza y el desarrollo humano.

Desde la perspectiva de los organismos internacionales, el uso del *capital social* permitió identificar y revalorizar los elementos culturales y estrategias de solidaridad y comunitarias como factores incidentes en el desarrollo económico. Fue considerado por éstos como un bien intangible, ya que involucra aspectos subjetivos capaces de generar beneficios individuales pero también sociales. A diferencia de otras formas de capital, éste no se gasta sino que se incrementa con el uso. Su posesión por parte de los sectores empobrecidos de la sociedad, además, fomenta un mayor bienestar dado que favorece los emprendimientos colectivos, la sustentabilidad de los proyectos de desarrollo local y el aumento de la capacidad de la comunidad para atraer recursos (Novacovsky: 2001). En tanto ‘activo’, estas capacidades y prácticas que poseen los sectores populares y que, durante décadas, fueron considerados rezagos del desarrollo, aparecieron en esos años como recursos clave para garantizar la eficacia y transparencia de las políticas contra la pobreza.

De esta forma, como señala Álvarez Leguizamón, desde la perspectiva del Banco Mundial la función del 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, “se circunscribió a su potencial como protección, adaptación y generación de recursos ante situaciones de carencia y de crisis” (2001: 4).

En paralelo, la idea de economía social comenzó a utilizarse en esos años para describir las experiencias que surgían desde los sectores empobrecidos para dar respuesta a las crisis y el desempleo como prácticas diferentes a las propias de la economía capitalista. Ahora bien, existe un profundo debate en torno a la categoría de *economía social* en el cual no sólo encontramos las definiciones de los organismos internacionales, sino una extensa bibliografía sobre el tema. Nos interesa tomar la que propone Levesque (2010) para quien la economía social es plural en sus formas, viéndose su dimensión social en las reglas, valores y prácticas en que se apoyan, especialmente en la organización de tipo cooperativista; en la búsqueda de servicio a sus miembros (o a la comunidad) y en procesos de decisión democráticos, con distribución de los beneficios. Es decir, son prácticas donde el trabajo está por encima del capital, en el sentido que las mismas están más asociadas a la reproducción de la subsistencia que a la generación de lucro. Estas experiencias surgen porque “un nuevo contexto de necesidad da lugar a una multitud de iniciativas por parte de la sociedad civil mientras que ni el Estado, ni las empresas ofrecen soluciones a estas necesidades en el corto y mediano plazo.” (Levesque: 2010: 243).

Asimismo, si bien la literatura reconoce que su surgimiento responde a crisis coyunturales, también se la define como una institución tan estructural como la esfera capitalista y el Estado y “necesaria para mejorar la asignación de recursos y la redistribución de la renta” (Monsón: 2010: 139). Por este motivo, Alicia Kaplan de Drimer y Bernardo Drimer (1981) sostienen que las cooperativas son impulsadas por distintos tipos de Estado (ya sean estos de corte más liberal o intervencionista) con el objetivo de que “llenen determinadas funciones de interés general” (p. 479).

Ahora bien, no debemos olvidar el carácter conflictivo en el que surgen y pretenden mantenerse las experiencias de economía social desarrolladas por actores que han perdido sus derechos laborales al desvincularse, de manera forzosa, de la economía estatal y la de mercado. Es decir que, estas experiencias no tienen una racionalidad distinta a la capitalista, no son relaciones de distinto tipo que conviven pero se encuentran fuera del sistema, sino que “al establecer un tipo solidario de relación

entre los sujetos productores de mercancías, no reemplazan a la mercancía, en tanto relación social, como contenido de las relaciones de producción” (Balcedo: 2010: 31). Para lograr no caer en esta confusión el autor propone reconocer que la economía social fue “engendrada” por el sistema capitalista pero como producto de la lucha de las organizaciones sociales.

La experiencia de las cooperativas, como una de las formas de organización del trabajo y la producción de la economía social, se distinguen por combinar el interés por el beneficio económico con el bienestar social. Sus principales características son la autonomía de gestión, las formas democráticas de toma de decisión y la distribución de beneficios entre sus miembros. Si bien creemos que las cooperativas sostienen formas más justas y equitativas de distribución del excedente y de organización del trabajo, no nos parece posible, como afirman algunos autores, suponer en forma apriorística que sus objetivos coincidan con “el interés común” ya que se estaría presuponiendo un bienestar general pasible de ser alcanzado en sociedades de tipo capitalista.

Como plantea Ciolli (2010), en Argentina el concepto ha cobrado relevancia para comprender las múltiples y heterogéneas experiencias que surgieron como respuesta de los sectores excluidos, a la crisis del 2001. Esta autora resalta el rol que tiene el Estado para garantizar la reproducción de estas experiencias que aún se encuentran desarticuladas y con enormes dificultades para integrarse a la economía formal. En este sentido, uno de los ejes principales de debate en torno a las cooperativas, es la tensión entre su carácter autónomo (que es uno de los principios que diferencian el cooperativismo de otras formas de organización de la economía social) y la sustentabilidad de esas experiencias, a espaldas del Estado. Al sostenerse que las cooperativas conviven en una economía de mercado, el principal problema que aparece es el sostenimiento de estas prácticas (fundadas en el bienestar de sus miembros y en la distribución de las ganancias) en contextos competitivos. En muchos casos las cooperativas terminan siendo subcontratadas por otras grandes empresas capitalistas que tercerizan sus actividades, precarizando las condiciones de trabajo de sus miembros. Como contracara de este proceso, la acción del Estado, como garante de la reproducción de las mismas, pone en peligro su identidad y autonomía (Levesque: 2010; Malo: 2010).

Si durante la década del '90 las redes de solidaridad y las distintas estrategias de subsistencia, desarrolladas por los sectores más pobres 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. Como mencionamos, si bien las políticas sociales fueron una respuesta inicial a las formas organizativas y de supervivencia que los propios movimientos sociales habían creado al calor de la crisis, la institucionalización de estas capacidades asociativas y socio-productivas, como condición para la percepción de asistencia, no deja de reeditar y promover la ‘autogestión’ de la pobreza (Leguizamón: 2001) factor limitante de toda intencionalidad productivista.

Nueva asistencia: ¿el asociativismo y el cooperativismo como ‘condición’ de empleabilidad?

En el marco del plan Manos a la Obra, la promoción de autoempleo, vía la conformación de emprendimientos de base familiar (proyectos de autoconsumo) o microempresas (emprendimiento productivo asociativo), 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). En las distintas formas de asociación productivas exigidas por el programa, principalmente las de tipo familiar o cooperativa, se superpusieron la unidad doméstica y la unidad económica. De esta forma, en la mayor parte de los casos, los proyectos productivos se constituyeron en unidades económicas que alcanzaban a generar ingresos complementarios alcanzando, en caso de éxito, un flujo sostenido de ingresos de subsistencia (Merlinsky: 2000: 252).

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, tal como la atestiguan los emprendedores:

“[El proyecto] funciona, pero no en términos productivos. Hacemos bloques porque necesitamos, porque viene bien, porque los compañeros saben el oficio. Pero no rindió. Y ahí también tiene que ver con las limitaciones selectivas que impuso el Gobierno. Nosotros, ya sabiendo los tiempos de producción y las potencialidades, dijimos: ‘Nos falta un camión’. Porque vos encargás 2.000 bloques y ¿qué Le decís al hombre, que venga a buscarlo? Un bloque de hormigón. Sin un transporte, ¿cómo hacemos?. Inviabile. Y en el Ministerio nos cajonearon proyectos...”. (Referente MTD Lanús, testimonio año 2009).

En igual sentido, la falta de apoyatura técnica para su implementación, sumado a la saturación de ciertos mercados, acentuaban la escasa sustentabilidad de los Proyectos (Del Bono, C. y Gaitán, F. 2005). Por otro lado, a la poca capacidad productiva de los emprendimientos, se sumaban las dificultades de índole institucional, vinculadas a la lentitud en la transferencia de los fondos obstaculizando e incluso retrasando el desarrollo de los proyectos:

“Si nosotros recibimos a los proyectos, nos pasa como nos ha pasado con muchísimos, que el Ministerio tiene una demora en la transferencia, importante... Muy importante. Entonces, vos venís y presentás un proyecto donde pedís tal máquina, tal máquina, tal máquina. Van a ser tres personas y es por equis monto. Al año y medio, puede ser que transfieran los fondos. Transfieren los fondos y, al momento de la compra de las tres máquinas, no alcanza para las tres máquinas. Capaz que alcanza para dos. Entonces que da incompleto. Por lo cual, nosotros ahora no estamos tomando proyectos por el hecho de que no queremos que pase eso”. (Coordinador del Programa Manos a la Obra. Municipio Conurbano Bonaerense, testimonio año 2009).

Asimismo, el Programa evidenció debilidades institucionales. Fundamentalmente, aquellas relativas al monitoreo y la evaluación de los proyectos ejecutados. Probablemente, la imposibilidad de dar un seguimiento a las distintas propuestas productivas 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 este modo, se evidenció un pronunciado relajamiento de los controles tendientes a verificar las condiciones de acceso y permanencia en el Plan.

En este sentido, la intervención social del PMO no pautó requisitos en cuanto a las características de los emprendimientos a financiar pero sí condicionó la percepción del subsidio a la promoción del trabajo organizado de manera autogestionada y solidaria. Si bien el trabajo promovido por el programa alejó a las poblaciones pobres de los criterios de selectividad propios del mercado de trabajo (Hopp: 2009) este no alcanzó, y tampoco pretendió incidir, directa o indirectamente, sobre la dinámica del mercado de trabajo.

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), sin transformar sustancialmente las reglas de funcionamiento del mercado de trabajo en el que continuaron reinando los bajos salarios y la informalidad laboral.

Asimismo el Programa tendió, más tarde, a atar la intervención social al éxito empresarial, extrapolando criterios del mercado a los objetivos de las política social. A partir del 2006 pareciera invertirse la concepción típica de la década del '90, la cual sostenía la capacidad inherente de los sectores pobres para generar capital social; para focalizar ahora en aquellos sectores, principalmente los sectores medios pauperizados, que contaban con una experiencia empresarial o comercial previa. Este desplazamiento renueva una focalización tendiente a distinguir – y clasificar –

dentro de la población empobrecida de la sociedad a aquellos sectores “empleables”, con capacidades para crear sus propias condiciones de autoempleo vía el desarrollo de los proyectos productivos y aquellos sectores pobres, “inempleables”, incapaces de sostener un proyecto productivo. Es sobre esta población sobre la que, entendemos, se desplegará la política de intervención del *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, desde sus objetivos programáticos, la importancia del trabajo cooperativo como factor central para recuperar la “cultura del trabajo” y alcanzar la inclusión definitiva de los que aún se encuentran en una situación de desocupación.

Esta nueva forma de intervención sobre aquellos sectores de la población que no habían sido alcanzados por el PMO o, que se habían visto afectados por la reconversión del Plan Jefas y Jefes reinstaló, bajo una retórica cooperativista, el trabajo subsidiado. Esto puede observarse debido a que la conformación de las cooperativas fue posterior a la selección de los postulantes al subsidio y a que bajo esta forma de implementación se crearon situaciones de asociación forzosa:

Allá [por las organizaciones sociales] hay un conocimiento de organización. [...]. Ellos ya tienen la idea, la historia de venir trabajando en organizaciones sociales, cosa que no te pasa en [los proyectos organizados a nivel] municipal. [Allí] hay personas sueltas, que recién están pudiéndose identificar con un nombre, con un grupo, que no están siempre juntos, que no tienen un espacio físico propio. [...]. Una vez que la persona está en la cooperativa, que se llama Cooperativa Pirulo, nosotros, desde el programa, empezamos a trabajar [informando] qué es una cooperativa, qué significa trabajar en cooperativas, todo lo que tiene que ver con el cooperativismo. Trabajamos con el monotributo social, es decir, qué es ser monotributista social, a qué tenés derecho por esto, de qué te sirve, cómo tenés que trabajar, cómo va a ser, cuándo tenés que empezar a pagar, si tenés que empezar a pagar, cuál es la obra social que elegiste. Se empieza a dar información a la persona, porque la persona está ahí, parado, diciendo: ‘¿Una cooperativa...?’. No se identifica. Entonces vos le tenés que entrar a dar información. (Asesor Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, testimonio año 2010).

En este sentido, podemos afirmar que el Programa más que inducir la cooperativización desde el Estado, utiliza la retórica cooperativista para legitimar socialmente una herramienta político-asistencial. Ello es así ya que una cooperativa de trabajo no se reduce a la conformación formal de una cuadrilla de trabajadores que no se conocen entre sí y que, por lo tanto, no lleva adelante procesos de decisión colectiva acerca de su remuneración, ni de las tareas que se esperan emprender. En términos asociativos y de una nueva organización del trabajo, la excepción del programa y su efectividad, nuevamente se encuentra en aquellos proyectos gestionados por movimientos sociales.

En este sentido, más allá de su enunciación discursiva, el *Programa Argentina Trabaja* se instituye en un nuevo programa de empleo subsidiado orientado a la población desocupada de bajos recursos. Como tal, exige contraprestación laboral en obras de mantenimiento urbano, a bajo costo y sin requerir (ni proveer) una mayor calificación de sus trabajadores. El trabajo asistido, por lo tanto, no parte de la necesidad de fortalecer lazos y procesos organizativos de base sino que exige la participación forzosa a partir de la verificación de la presencia efectiva de cada trabajador ‘cooperativista’ y, en caso de reiteradas ausencias, producir su baja.

A modo de conclusión.

Ambos programas analizados enuncian objetivos vinculados a la promoción gubernamental de la ‘auto’ asociación de los sectores más ‘vulnerables’ o con deficiencias para el empleo, 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 los sectores más empobrecidos de la sociedad.

En este orden de ideas, la intervención propuesta por el *Plan Manos a la Obra* –a pesar de su creciente orientación productivista – 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. No obstante no puede dejar de señalarse el registro de una presencia estatal más activa desde el año 2003 en la atención de la población de los sectores populares, que se manifiesta en el incremento del presupuesto asignado al empleo autogestivo y en la multiplicación de herramientas complementarias (tales como el financiamiento crediticio).

Al ser un programa que centró la intervención en la promoción del autoempleo, vía el desarrollo de proyectos productivos colectivos, cabe preguntarse, como lo señala Hopp (2009), si la asociación para la promoción de autoempleo no se constituye en una modalidad de contraprestación para un trabajo de baja calificación y, centralmente, como una forma de asistencia y moralización a partir del supuesto del trabajo como necesidad humana. En este sentido, como indica la autora, “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)” (Hopp:2009:5) al tiempo que se 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* (Grassi: 2003).

Así, si bien el *Plan Manos a la Obra* adquirió un rasgo innovador en tanto colocó en el tapete y en el discurso oficial a las políticas de promoción del empleo como eje central de la política económica y laboral, coincidimos con quienes afirman que el mismo “posee el peligro de segmentar y naturalizar formas de trabajo (autogestivo, cuentapropismo y microempresa) para sectores específicos de la población, como responsables de su propia reproducción” (Del Bono, C. y Gaitán, F 2005)

Así también, más allá de la persistente focalización, se observa la continuidad del relajamiento de los controles tendientes a verificar las condiciones de acceso y permanencia en el Programa. Tal relajamiento fue el precio que el Estado debió pagar a las organizaciones sociales, en pos de contener la conflictividad social y minar las formas de resistencia social.

Las organizaciones sociales se enfrentaron entonces 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 (cuyo compromiso se medía en base a la misma vara de la contraprestación laboral) lo que les permitió aumentar su poder condicionante sobre el sistema político. No obstante, a la vez que se amplió su autonomía interna en el manejo de los recursos, se les impusieron prácticas de negociación (siempre en condiciones de subordinación) que las alejó de la orientación política transformadora que habían sustentado en sus orígenes. La exigencia de autoorganización compulsiva fue todavía mayor en el caso de la población que se asociaba (sin alcanzar a cooperativizarse, más allá de los esfuerzos del Programa en ese sentido) como forma de acceder al programa. En estos casos la participación era todavía más limitada puesto que estos sujetos no se encontraban siquiera en condiciones de practicar negociaciones ni ejercer poder condicionante alguno.

Por último, cabe señalar que la reorientación experimentada por el Programa desde mediados de la década, reinstala la lógica focalizadora –expresada en la priorización de los ‘emprendedores’ – y, a la vez, permite priorizar a las organizaciones de individuos cuyo nucleamiento está más vinculado a objetivos económicos que político-sociales, relegando, de este modo, a los movimientos sociales consolidados durante la crisis.

En cuanto al *Plan Argentina Trabaja*, el mismo buscó alcanzar a los sectores populares aún bajo condiciones de desempleo que se habían ido quedando al margen de las políticas asistenciales, en virtud de su lento pero progresivo achicamiento de 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, con el objeto de revertir la desafección política de los sectores populares evidenciada en la derrota electoral de 2009. 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. Sin embargo, las tareas gubernamentales de organización cooperativa –toda una contradicción en sus términos- no garantizó, hasta el momento, la superación de la atomización que caracteriza el acceso individual al Programa.

Es importante destacar que la nueva apertura a las organizaciones sociales supone la reversión parcial de la tendencia inaugurada a mediados de la década cuando, al calor de la recuperación y el declive de la movilización popular, se orientó la intervención estatal en el sentido de minimizar su poder condicionante. Esta modalidad de construcción política alcanzó su límite en un contexto de agudización del deterioro económico –fruto de la inflación y la recesión mundial- y desafección política. Desde el punto de vista de las organizaciones participantes en la denominada ‘etapa provincial’ el desafío respecto de la conservación de su autonomía en el contexto de la participación como unidades ejecutoras de un programa social continúa latente.

Asimismo, es dable notar que, al igual que el programa *Manos a la Obra*, el plan *Argentina Trabaja* terminó bifurcándose e instituyéndose en formas de intervención diferenciada sobre la población pobre: una, destinada a atender a la población social y políticamente organizada –con interlocuciones entabladas con el gobierno nacional (la denominada ‘etapa provincial’)- y otra, conformada por individuos aislados, sin lazos sociales históricamente construidos, lo que claramente tiende a distanciarse de las distintas experiencias de la economía social, acentuando la fragmentación, tanto social como en términos de política pública, ya señalada.

Por ello, si bien en la última década el Estado reapareció como actor clave en el proceso de “inclusión” de la población en condiciones de desempleo y pobreza; al mantenerse como requisito la cooperativización de los perceptores de los planes sociales, el problema de las desigualdades en el acceso a la protección, entre aquellos que logran asociarse y quienes no, no desaparece.

De esta forma, podríamos concluir que se evidencia mayor presencia estatal en la atención de los sectores excluidos del mercado de trabajo -históricos sujetos de la política asistencial- en parte, a través de la multiplicación de herramientas de promoción del trabajo autogestivo. Esto corresponde efectivamente a un cambio de diagnóstico político, que enfatiza, a diferencia de los '90, la importancia de la recreación del aparato productivo y la generación de empleo.

No obstante, en una primera etapa, las intervenciones se configuraron como políticas de transferencias de ingresos para paliar los efectos de la crisis mientras que el capital social, a cuyo desarrollo se apela, es concebido en términos de generación poco más que espontánea. Luego, a mediados de la década, la política se rediseña orientando la intervención en aquellos sectores que presentan un capital social y económico parcialmente detentado. Finalmente, y frente a la imposibilidad de asir a la ‘población objetivo’ mediante este molde, se mantiene la apelación retórica al capital social, la economía popular y el cooperativismo, pero se reinstalan herramientas de intervención de promoción del empleo subsidiado, que entran en tensión con los elementos asociativos mencionados. En suma, aún cuando el diagnóstico sobre el que se construye la nueva presencia estatal deviene más estructural, los instrumentos de intervención elegidos no siempre han diferido de aquellos propios de los '90, dando la pauta de la vigencia de una concepción del capital social de carácter todavía disposicional.

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>

- 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.
- Balcedo, Pablo 2010. "La economía social como contenido del Socialismo del Siglo XXI" en Repensando la economía social, coordinado por Alfredo T. García, Cuaderno de trabajo N° 86, 1a ed. - Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini.
- Ciulli, Vanesa. 2010. "Reflexiones en torno a la categoría de economía social", en Repensando la economía social, coordinado por Alfredo T. García, Cuaderno de trabajo N° 86, 1a ed. - Buenos Aires : Ediciones del CCC Centro Cultural de la Coop. Floreal Gorini.
- 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.
- Danani, Claudia. 2004. "Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social" en Danani, C (comp.) Política Social y Economía Social. Debates fundamentales, Editorial Altamira, Argentina.
- Del Bono, Cecilia y Flavio Gaitán. 2005. "Garantizar ingresos o empleo: un dilema de las políticas sociales y laborales de la política argentina posconvertibilidad", ponencia presentada en el 7° 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.
- Hintze, Susana 2004. "Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el capital social de los pobres" Danani, C (comp.) *Política Social y Economía Social. Debates fundamentales*, Editorial Altamira, Argentina.
- Hoop, Malena Victoria. 2009 "La construcción de sentidos del trabajo en las políticas de desarrollo socio-productivo en la Argentina post- convertibilidad, Edición N° 55, setiembre
- Kaplan de Drimer, Alicia y Drimer, Bernardo 1981. Las cooperativas, fundamentos, historia, doctrina. Buenos Aires. Ed. Cooperativa Ltda.
- 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.
- Merlinsky, María Gabriela. 2000. "Microemprendimientos: las organizaciones sociales frente al desempleo. ¿Hay grupos "improductivos" para las políticas sociales? en Oszlak, O (comp.) Estado y Sociedad. Las nuevas reglas del juego, V.2, Colección CEA, Editorial Eudeba, Buenos Aires
- Monzón, José Luis 2003. "La economía social: tercer sector de un nuevo escenario" en Vuotto, M. Economía social. Precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas. Buenos Aires. Altamira / Fundación OSDE. UNGS.
- Novacovsky, Irene. 2001. "Capital social y ética aplicada en proyectos de desarrollo", en Síntesis del Taller de Capital social y ética aplicada en proyectos de desarrollo, Lima, diciembre

Entrevistas realizadas por Mg. Ana Loguidice

¹ "En el discurso que pronunció, Kirchner reafirmó hoy frente a organizaciones sociales que en el país 'habrá proyecto económico, político y social definitivo, si hay políticas que contengan a todos los argentinos. Nosotros tenemos que trabajar fuertemente para que, en el marco de la solidaridad, podamos ir reconstruyendo la base de una nueva Argentina, que es lo que anida en el espíritu de cada uno de nosotros". Clarín: "Kirchner otorgó subsidios a organizaciones sociales y piqueteros", 13/08/2003, <http://www.clarin.com/diario/2003/08/13/um/m-605006.htm>, recuperado 15/02/2020.

² El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) con el decreto 1506/04, define el proceso de reconversión de Plan Jefes y Jefas de Hogar con el objetivo de "transformar los programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada" implementando, a su vez, el Seguro de Capacitación y Plan de Promoción de Empleo como el Programa Herramientas por Trabajo del 2005. Asimismo, se pone en marcha, hacia fines del 2003 (res.194/04), el Programa Trabajo Autogestionado cuyo objetivo explícito era "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, orientado centralmente al fortalecimiento vía ayuda técnica, económica y financiera a las 'empresas recuperadas'" (Hfpp:2009:4)

³ Testimonio Funcionario del Ministerio de Desarrollo Social, 2009.

⁴ Según rezaba la documentación institucional, el objetivo buscado era el de avanzar en el proceso de descentralización, fortaleciendo a las instancias municipales. Asimismo, se enfatizaba la necesidad de articular los proyectos con las diversas fuentes de financiamiento, fundamentalmente aquellas ligadas al microcrédito. Por último, cabe indicar que el andamiaje institucional del Programa incluía la articulación del Programa con el Consejo Consultivo de Políticas Sociales (nacional), y pautaba el rol de los Consejos consultivos provinciales, continuando la centralidad otorgada por las políticas de Estado a esta modalidad de 'participación de la 'sociedad civil', ver Resolución N° 192 de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano del Ministerio de Desarrollo Social.

⁵ Ella establecía los destinatarios de los préstamos (las personas físicas o grupos asociativos de bajos recursos cuyos activos no superasen las 50 canastas básicas totales para el adulto equivalente) y el monto de los mismos, que no debían exceder los 12 salarios mínimos vitales y móviles. También se incluía como instituciones de microcrédito a asociaciones civiles, cooperativas, mutuales y fundaciones, comunidades indígenas, organizaciones públicas y mixtas, sin fines de lucro, que otorgasen Microcréditos o asistencia técnica para economía social.

⁶ Decreto N° 1067/09 del 14/08/09.

⁷ En este punto cabe notar la lenta pero progresiva disminución del número de perceptores del Jefes como asimismo los cambios, antes aludidos, respecto de la población objetivo del Manos a la Obra.

⁸ El lanzamiento del Plan coincide también con la agudización de la disputa con la Iglesia en torno del incremento de la inflación (La Nación).

⁹ Cfr. Presentación Ingreso Social con Trabajo, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ingresosocialcentrabaje/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

¹⁰ Los perceptores del Plan debían ser personas sin ingresos familiares formales ni prestaciones jubilatorias ni 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 recibían una capacitación que incluía, entre otras cuestiones, tópicos relacionados con el cooperativismo. Los perceptores tenían acceso al monotributo social lo que les posibilitaba contar con apertres jubilatorios y obra social para ellos y su grupo familiar. En este sentido, el Programa expresó su intención de controlar la asistencia efectiva de cada trabajador 'cooperativista' y eventualmente, producir su baja ante el registro de incumplimientos.

¹¹ Las tareas asignadas a cada cooperativa eran planificadas por el Municipio - conjuntamente con el Ministerio de Planificación de la Nación-, quien también debía inscribir a los postulantes, mientras que el gobierno nacional quedaba a cargo del financiamiento, la capacitación y la supervisión del Programa. Cabe indicar que los módulos de trabajo fueron asignados a cada cooperativa en forma previa a la conformación formal de ésta, trámite que se completaba con su inscripción en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y con la tramitación de la clave tributaria.

¹² 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.

¹³ "Que en este sentido este organismo (MDS) está inmerso en un proceso de construcción de políticas sociales integrales, cuyo eje es considerar un Estado presente, activo y promotor, que mira a la persona y al contexto de manera independiente y actúe desde los derechos y no desde las carencias" en Resolución número 3182 del 8 de agosto de 2009.

¹⁴ "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 prepuestas por teóricos latinoamericanos, la "economía moral" de la historia social inglesa, los "serpentes 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)